

Publicado em 2013 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - 7, place de Fontenoy, 75352 - Paris 07 SP, França - e a Representação da UNESCO no Brasil

© UNESCO 2014



Esta publicação está disponível em acesso livre ao abrigo da licença Atribuição-Partilha 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Ao utilizar o conteúdo da presente publicação, os usuários aceitam os termos de uso do Repositório UNESCO de acesso livre (<http://unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>).

Título original: Second global report on adult learning and education: rethinking literacy

Publicado originalmente em 2013 pelo *UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL)*
Feldbrunnenstrasse 58, 20148 Hamburgo, Alemanha

Segundo relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos. – Brasília : UNESCO, 2014.
165 p., il.

Título original: Second Global Report on Adult Learning and Education: rethinking literacy
Incl. Bibl.
ISBN: 978-85-7652-196-9

1. Educação de jovens e adultos
2. Aprendizagem de jovens e adultos 3. Aprendizagem ao longo da vida
6. Alfabetização de jovens e adultos I. UNESCO

Embora os programas do UIL sejam estabelecidos de acordo com as diretrizes determinadas pela Conferência Geral da UNESCO, as publicações do Instituto são lançadas sob sua exclusiva responsabilidade. A UNESCO não é responsável por seu conteúdo.

As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO ou do UIL a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

As ideias e opiniões expressas nesta publicação são as dos autores e não refletem obrigatoriamente as da UNESCO ou do UIL nem comprometem a Organização ou o Instituto.

Créditos da versão em português

Coordenação: Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil

Tradução: Patrícia Osório

Revisão técnica: Carlos Humberto Spezia, Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil

Revisão gramatical e editorial: Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações da Representação da UNESCO no Brasil

Diagramação: Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações da Representação da UNESCO no Brasil

Design

Christiane Marwecki,
cmgrafix communication media

Índice de fotos

Fotos da capa:

Acima, da esquerda para a direita:

UIL/Anna Bernhardt

ONU/Evan Schneider

UNESCO/Brendan O'Malley

Abaixo, da esquerda para a direita:

Ministério da Educação, Chile

UNESCO/Sake Rijkema

UIL/Carolyn Medel-Anonuevo

Páginas internas

p. 16: AKDN/Zahur Ramji

p. 39: AltoPress/Maxppp/Laurence Mouton

p. 60: UNESCO/Victor Camacho

p. 76: ONU/Milton Grant

p. 104: Projeto Alfabetizando com Saúde, Brasil

p. 132: EC/ECHO/Malini Morzaria

p. 152: ONU/John Isaac

Esclarecimento: a UNESCO mantém, no cerne de suas prioridades, a promoção da igualdade de gênero, em todas suas atividades e ações. Devido à especificidade da língua portuguesa, adotam-se, nesta publicação, os termos no gênero masculino, para facilitar a leitura, considerando as inúmeras menções ao longo do texto. Assim, embora alguns termos sejam grafados no masculino, eles referem-se igualmente ao gênero feminino.

Impresso no Brasil

2^o RELATÓRIO GLOBAL SOBRE APRENDIZAGEM E EDUCAÇÃO DE ADULTOS

Repensando a alfabetização

UNESCO
Brasília, 2014

AGRADECIMENTOS

Seguindo o exemplo do Primeiro “Relatório Global sobre Aprendizagem de Adultos e Educação” (*Global Report on Adult Learning and Education – GRALE*), publicado por ocasião da Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFITEA VI), em 2009, este segundo Relatório é o produto de um processo altamente colaborativo e não teria sido possível sem o apoio de muitos indivíduos, organizações e instituições.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a todos os 141 países que submeteram relatórios nacionais de progresso. Dada a falta de coleta sistemática de dados na educação de adultos, o grande número de relatórios submetidos por si só já é um avanço. Esses relatórios constituem uma importante fonte de informação sobre a situação global da educação de adultos.

Gostaria, sobretudo, de prestar homenagem aos governos que facilitaram o processo de consulta, ao reunir uma série de partes interessadas para preparar seus relatórios nacionais de progresso.

Gostaria também de agradecer a todos os nossos colegas nos escritórios de campo e comissões nacionais da UNESCO que apoiaram e facilitaram o processo de comunicação e ofereceram conselhos úteis sobre atividades em nível nacional.

O conselho editorial do GRALE, composto por Han Min, Verônica McKay, Cheryl Keenan, Rosa Maria Torres, Alan Tuckett e Ella Yulaelawati, ofereceu inestimável orientação durante toda a produção deste Relatório. As duas reuniões do conselho, realizadas em Hamburgo, em julho de 2011 e outubro de 2012, e as consultas individuais foram fundamentais para aperfeiçoar o processo de coleta de dados, definir a estrutura do Relatório e revisar os capítulos.

As contribuições de Ella Yulaelawati e Cheryl Keenan foram viabilizadas por meio do apoio dos governos da Indonésia e dos Estados Unidos da América, respectivamente.

Agradeço profundamente aos nossos colegas do *UNESCO Institute for Statistics* (UIS), principal parceiro do *UNESCO Institute for Lifelong Learning* (UIL) no monitoramento da implementação do “Marco de Ação de Belém”. O diretor, Hendrik van der Pol, e seus colegas, Manuel Cardoso, César Guadalupe e Juan Cruz Perusia, desempenharam um papel fundamental na elaboração e na finalização do modelo para os relatórios nacionais de progresso. Juan Cruz Perusia também forneceu alguns resultados iniciais de um estudo regional sobre a educação de adultos na América Latina e Caribe. Albert Motivans e Friedrich Huebler contribuíram ao examinar as tabelas e as estatísticas relacionadas e orientar sua interpretação. Brian Buffett gentilmente facilitou a colaboração técnica entre as duas instituições irmãs. Também nos beneficiamos das contribuições de colegas da *Section for Literacy & Non-Formal Education* (Seção para Alfabetização e Educação Não Formal) na Sede da UNESCO.

O segundo GRALE foi produzido como um projeto interno de pesquisa no UIL e envolveu colegas que atuaram sob a supervisão da diretora adjunta, Carolyn Medel-Añonuevo. Por isso, gostaria de agradecer o trabalho dos membros da equipe na conceitualização e na elaboração dos capítulos, bem como a dedicação com que eles analisaram os relatórios nacionais de progresso enquanto trabalhavam em suas outras atribuições. Ulrike Hanemann foi responsável pelo capítulo sobre alfabetização, ao passo que Bettina Bochynek e Christine Glanz trabalharam no capítulo sobre políticas.

O capítulo sobre governança foi elaborado coletivamente por Werner Mauch, Peter

Roslander e Angela Owusu-Boampong. Jin Yang e Raúl Valdés-Cotera trabalharam em conjunto no capítulo sobre financiamento. O capítulo sobre participação também foi colaborativo e envolveu contribuições de Rika Yorozu, Anna Bernhardt e Lisa Krolak. Madhu Singh foi o principal responsável pelo capítulo sobre qualidade.

Nenhum dos capítulos poderia ter sido escrito sem a ajuda dos membros da equipe da biblioteca e do centro de documentação do UIL. Imke Behr, Lisa Krolak e Jan Kairies não apenas assessoraram os autores dos capítulos com relação à literatura mais recente, mas também apoiaram ativamente o processo de redação com suas contribuições e retornos. Jan Kairies merece uma menção especial por apoiar todos os autores dos capítulos com a entrada de dados e a construção de tabelas.

A Universidade de Hamburgo, que assinou um memorando de entendimento com o UIL em 2012, também prestou assistência técnica muito necessária para a elaboração do presente relatório. Knut Schwippert e Marlena Szczerba ajudaram os autores dos capítulos a dar sentido à grande quantidade de dados gerados a partir dos relatórios nacionais de progresso.

Os autores dos capítulos também receberam apoio de estagiários para a coleta e o processamento de dados. Portanto, gostaria de expressar o meu apreço por Thorsten Ahrens, Patricia Ruth Cristobal, Mika Hama, Eugene Antwi Kwarteng, Koeun Lee, Sheri Armstrong Money, A Hyun Moon, Seara Moon, Fredrik Nyberg, Marianna Pateraki, Małgorzata Pietrewicz, Aminah Salaho, Essie Jessica-Meryll Samtou e Janice Susara.

Vários especialistas na área da educação de adultos revisaram seções do relatório. Gostaria de agradecer especialmente a Aaron Benavot, Dieter Dohmen, Jan Eldred, César

Guadalupe, Agneta Lind, Marcella Milana, Marc Regnault de la Mothe, Kjell Rubenson, Dieter Timmermann e Christopher Winch por seu apoio vital em temas específicos.

O trabalho editorial final foi realizado por Carolyn Medel-Añonuevo, assistida por Anna Bernhardt. Também merecem menção especial as ideias e as contribuições de Barbara Adams, Manzoor Ahmed, Lynne Chisholm, Chris Duke e Sue Meyer durante o processo de edição. Stephen Roche gerenciou o processo de preparação da edição, com o apoio de Maya Kiesselbach e dos estagiários Laura Fox e Justin Jimenez. Cendrine Sebastiani foi responsável pela coordenação dos processos de *layout*, *design*, tradução e impressão. Gostaria também de mencionar Christiane Marwecki, que foi responsável pelo *design* gráfico deste relatório, e Dominique Bohère e a Network Translators, que traduziram o Relatório para o francês, assim como Alfonso Lizazaburu pela tradução, revisão e edição de referências e links em espanhol. Por fim, agradecemos Patrícia Osório pela tradução do Relatório para o português.

Finalmente, gostaria de estender o meu mais profundo agradecimento aos governos da Dinamarca, da Alemanha, da Nigéria, da Noruega, da Suécia e da Suíça, cujo apoio financeiro contínuo ao UIL tornou possível este Relatório.

Arne Carlsen
Diretor
Instituto da UNESCO para a
Aprendizagem ao Longo da Vida

PREFÁCIO

Este “Segundo Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos” foi elaborado sobre bases sólidas. Desde a primeira Conferência Internacional de Educação de Adultos, em 1949, os Estados-membros da UNESCO se reúnem a cada 12 anos para discutir a situação da educação de adultos em seus países. Em 1976, a Conferência Geral da UNESCO aprovou a Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos, que confirmou que “o acesso dos adultos à educação, no contexto da educação ao longo da vida, é um aspecto fundamental do direito à educação e facilita o exercício do direito de participar na vida política, cultural, artística e científica”.

Um dos primeiros eventos em que participei como diretora-geral foi a Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos, realizada no Brasil em 2009. Aprovado por 144 Estados-membros, o “Marco de Ação de Belém” destacou o papel fundamental da aprendizagem e educação de adultos para atingir os objetivos da Educação para Todos e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os Estados-membros assumiram o compromisso de apresentar relatórios a cada três anos sobre o desenvolvimento da aprendizagem e da educação de adultos e instaram a UNESCO a produzir o “Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos” (GRALE) a intervalos regulares. Este é o contexto da elaboração deste “Segundo Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos”, com base em dados recebidos dos Estados-membros.

O resultado é um quadro misto. Políticas de educação de adultos existem na maioria dos países, mas os entendimentos variam muito. Alguns países relacionam a educação de adultos à alfabetização, enquanto outros a equiparam à educação técnica e profissional. Essas diferenças constituem um desafio para a coleta de informações sobre participação e financiamento. Sem dados claros e comparáveis sobre os participantes, é difícil avaliar o impacto dos programas de educação de adultos. Muitos Estados-membros reportam a existência de uma ampla gama de programas de educação de adultos, além da alfabetização, mas não há dados globais comparáveis para identificar o número de jovens e adultos que estão sendo alcançados. É por isso que os países precisam de marcos de monitoramento que sirvam às políticas nacionais e que também sejam compatíveis com os compromissos regionais e globais.

A governança da educação de adultos é outra questão crucial. Enquanto alguns países reportam possuir programas regulares de desenvolvimento de capacidade para a governança na educação de adultos, vários outros necessitam de financiamento público adicional para os governos locais e/ou organizações não governamentais para garantir a oferta contínua de educação e capacitação em âmbito local.

Os benefícios da educação de adultos são incontestáveis, tanto para os indivíduos quanto para as sociedades como um todo – mas este Relatório mostra que ainda existem obstáculos para alcançar muitos jovens e adultos, especialmente os que pertencem a grupos marginalizados. Está claro que a educação de adultos não recebe investimento suficiente, seja em nível nacional ou internacional.

Este “Segundo Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos” oferece uma plataforma para explorar todas essas questões, a fim de fortalecer a oferta de educação de adultos. O Relatório tem foco na alfabetização como fundamento da aprendizagem ao longo da vida. Programas eficazes abordam a alfabetização como um processo contínuo, tanto dentro quanto fora dos contextos educacionais e ao longo da vida. Isso exige políticas que atravessem as fronteiras setoriais e criem ambientes de aprendizagem para sociedades de aprendizagem. A alfabetização deve ser vista através da lente da aprendizagem ao longo da vida – este Relatório mostra que poucos países adotam essa abordagem.

A Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFITEA VI) se reuniu sob o tema “Passando da retórica à ação”. Este Relatório mostra que, embora tenha havido progresso, ainda é necessária uma ação mais firme para proporcionar a todos os jovens e adultos acesso a oportunidades variadas de aprendizagem de alta qualidade. Aprendizagem e educação são essenciais para a dignidade de cada homem e mulher – são vitais para sociedades saudáveis e para o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Ao fornecer informações e análises, este “Segundo Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos” é um importante avanço. Ele é lançado na hora certa, no momento em que discutimos uma nova agenda global de desenvolvimento para além de 2015, incluindo o objetivo de educação equitativa e de qualidade e aprendizagem ao longo da vida. A educação e a aprendizagem de adultos é parte da agenda para uma maior sustentabilidade. Gostaria de agradecer aos 141 países que forneceram relatórios de progresso para esta análise. Dados robustos constituem a base para uma política melhor, em âmbito nacional e global.



Irina Bokova
Diretora-geral da UNESCO

SUMÁRIO

Introdução	14
Capítulo 1	
A alfabetização como uma base para a aprendizagem e a educação de adultos	19
1.1 Introdução	19
1.2 Desafios para atingir o Objetivo 4 da EPT	20
1.3 Evolução das noções de alfabetização	22
1.4 Medição da alfabetização	27
1.5 Conclusão	36
Capítulo 2	
Promoção de políticas de educação de adultos em uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida	41
2.1 Introdução	41
2.2 Premissas conceituais e princípios subjacentes nas políticas de educação de adultos	41
2.3 Metas e objetivos das políticas de educação de adultos	52
2.4 Políticas linguísticas como indicador de inclusão	54
2.5 Conclusão	58
Capítulo 3	
Implantação de estruturas e processos de governança	63
3.1 Introdução	63
3.2 Envolvimento de atores e das partes interessadas na prática da governança	64
3.3 Coordenação de atores e atividades na alfabetização e na educação de adultos	66
3.4 Processos de descentralização	68
3.5 Desenvolvimento de capacidades	73
3.6 Conclusão	75

Capítulo 4	
Financiamento da aprendizagem e da educação de adultos	79
4.1 Introdução	79
4.2 Nível de investimento na educação de adultos	80
4.3 Mobilização de recursos financeiros	86
4.4 Mecanismos de financiamento inovadores e eficazes	93
4.5 Defesa do aumento do financiamento para a educação de adultos: os benefícios da aprendizagem	97
4.6 Conclusão	101
Capítulo 5	
Ampliação da participação e da oferta na educação de adultos	107
5.1 Introdução	107
5.2 Medição e monitoramento da participação	107
5.3 Diversidade na oferta da educação de adultos	115
5.4 Medidas para enfrentar a baixa participação e a exclusão	118
5.5 Conclusão	127
Capítulo 6	
Garantia da qualidade na educação de adultos	135
6.1 Introdução	135
6.2 Conceitualização da qualidade	135
6.3 Os diferentes usos dos resultados da aprendizagem	136
6.4 Avaliação e prestação de contas	139
6.5 Existência de critérios de qualidade para a aprendizagem e a educação de adultos	142
6.6 Metodologias de ensino-aprendizagem	144
6.7 Formação, condições de trabalho e profissionalismo dos educadores de adultos	145
6.8 Sistemas de monitoramento, avaliação e gestão da qualidade	147
6.9 Pesquisa, coleta de dados e boas práticas	149
6.10 Conclusão	149
Resumo e recomendações	155
Anexo	165

Lista de tabelas

1	Número de países que apresentaram relatórios para o GRALE em 2009 e 2012	16
1.1	Progresso na consecução do Objetivo 4 da EPT, por região	21
1.2	Palavras-chave usadas nas definições de alfabetização (leitura, escrita e numeramento separadamente)	24
1.3	Palavras-chave usadas nas definições de alfabetização (leitura, escrita e numeramento combinadas)	24
1.4	Outras palavras-chave utilizadas nas definições de alfabetização	25
1.5	Métodos para obtenção de dados sobre alfabetização nos países (a)	28
1.6	Métodos para obtenção de dados sobre alfabetização nos países (b)	29
1.7	Mudanças nos métodos de coleta de dados sobre alfabetização desde 2006 em 38 países	32
2.1	Existência de leis, regulamentos legais ou outras medidas/iniciativas de política pública com foco principal no apoio à aprendizagem ao longo da vida	44
2.2	Existência de leis, regulamentos legais ou outras medidas/iniciativas de política pública com foco principal no apoio à educação de adultos	44
2.3	Existência de leis, regulamentos legais ou outras medidas/iniciativas de política pública com foco principal no apoio à alfabetização de adultos	45
2.4	Exemplos de leis, regulamentos e outras medidas/iniciativas de política pública com foco principal na educação de adultos ou na aprendizagem ao longo da vida implantadas em Estados-membros da UNESCO desde 2008	46
2.5	Natureza das políticas de língua de instrução por região e país	56
3.1	Número e percentual de países onde as instituições governamentais e não governamentais estão envolvidas na alfabetização e na educação de adultos	64
3.2	Porcentagem de países onde as comunidades locais desempenham um papel no planejamento, na implementação e na avaliação de programas de alfabetização e de educação de adultos	69
3.3	Porcentagem de países onde os alunos estão envolvidos em diálogo para a formulação de políticas de alfabetização de adultos e educação de adultos	70
4.1	Panorama regional de informações sobre financiamento disponíveis nos relatórios nacionais de progresso	80
4.2	Disponibilidade de dados financeiros dos relatórios nacionais de progresso	81
4.3	Despesa pública com a educação e a educação de adultos em 2009 e 2010	82
4.4	Evolução das despesas do governo com a alfabetização de adultos em 2009 e 2010	85
4.5	Porcentagem média do PIB destinada à educação de adultos em países com diferentes níveis de renda	85
4.6	Principais mecanismos de financiamento e modelos de compartilhamento de custos para a educação de adultos em países desenvolvidos	94

4.7	Analfabetismo, escolaridade e nível de renda da população com idade entre 15 e 64 anos no Brasil (2009)	101
5.1	Natureza dos dados colhidos em programas de alfabetização de adultos	108
5.2	Natureza dos dados colhidos em outros programas de educação de adultos que não incluem alfabetização	108
5.3	Panorama das pesquisas internacionais sobre a participação na educação de adultos	111
5.4	Porcentagem da população entre 25 e 64 anos que participa na educação de adultos na Europa	113
5.5	Parcela de adultos analfabetos na América Latina e Caribe que participam de programas públicos de alfabetização, de acordo com sua duração	114
5.6	Exemplos de metas quantitativas de participação na alfabetização de adultos nas políticas nacionais	115
5.7	Exemplos de metas quantitativas de participação em educação de adultos nas políticas nacionais	116
5.8	Número de países que oferecem educação de adultos, por áreas de aprendizagem e setor	117
5.9	Países que reportaram diferenças entre homens e mulheres na participação na educação e na alfabetização de adultos	121
5.10	Países que têm adotado medidas para lidar com as diferenças de participação entre homens e mulheres, por regiões	121
6.1	Países que reportam a existência de um marco de política pública para reconhecimento, validação e certificação dos resultados da aprendizagem não formal e informal	139
6.2	Distribuição regional de como os governos medem os resultados de aprendizagem dos programas de educação de adultos	141
6.3	Distribuição regional de como os governos medem os resultados de aprendizagem dos programas de alfabetização de adultos	141
6.4	Número de países que reportaram a existência de critérios de qualidade para a educação de adultos	143
6.5	Número de países que reportaram a existência de critérios de qualidade para a alfabetização de adultos	143
6.6	Critérios de qualidade no processo de ensino-aprendizagem	144
6.7	Países com provedores de formação pré-serviço e em serviço	146
6.8	Mecanismos de monitoramento e avaliação na educação de adultos em países, por região	148

Lista de quadros

1.1	Alinhamento dos marcos internacionais com um marco nacional para medir a alfabetização e o numeramento de adultos: um exemplo da Austrália	35
2.1	Recomendações de políticas do “Marco de Ação de Belém”	41
2.2	Trechos do Preâmbulo do “Marco de Ação de Belém”	42
2.3	Abordagens de políticas públicas à aprendizagem ao longo da vida em quatro países diferentes	50
2.4	Iniciativas de marcos de políticas regionais	51
4.1	Exemplos de financiamento governamental da alfabetização	88
4.2	Exemplos de financiamento governamental da educação de adultos	89
4.3	Adoção de sistemas de financiamento com base em desempenho na aprendizagem e educação de adultos nos Estados Unidos da América	90
4.4	Vantagens e limitações dos sistemas de tributação	91
5.1	Pesquisas nacionais sobre participação	109
5.2	Melhorar a equidade: exemplos de medidas para melhorar a equidade de gênero na alfabetização e na educação de adultos	122
5.3	Exemplos de programas para jovens vulneráveis	123
5.4	Programas nacionais que respondem às necessidades de grupos com múltiplas desvantagens	124
6.1	Diretrizes da UNESCO para o reconhecimento, a validação e a certificação (RVC) dos resultados da aprendizagem não formal e informal	140

Lista de figuras

1.	Organizações governamentais envolvidas no processo de elaboração de relatórios, por região	16
6.1	Marco geral para análise/diagnóstico da qualidade de sistemas de educação (GEQAF)	136

INTRODUÇÃO

Enquanto os países se preparavam para a Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA VI), em 2009, o mundo sentia o impacto da crise financeira que começou em 2008. No entanto, mais de 1.000 participantes de 144 Estados-membros e organizações da sociedade civil escutaram uns aos outros e analisaram coletivamente como a educação de adultos poderia ser fortalecida. O documento final resultante, o “Marco de Ação de Belém”, reafirmou que a educação de adultos é um elemento essencial do direito à educação e é fundamental “para o alcance da equidade e da inclusão social, para a redução da pobreza e para a construção de sociedades justas, solidárias, sustentáveis e baseadas no conhecimento” (UNESCO, 2010, p. 7)¹. Além disso, esse documento resumiu os compromissos assumidos pelos Estados-membros nos campos da política, da governança, do financiamento, da qualidade, da participação e da alfabetização de adultos.

A fim de monitorar o progresso no cumprimento dos compromissos, os governos concordaram em trabalhar com parceiros para projetar e implementar mecanismos de registro e acompanhamento em âmbito nacional e internacional. Conforme previsto no “Marco de Ação de Belém”, isso significa:

- “a) investir em um processo para desenvolver um conjunto de indicadores comparáveis para a alfabetização como um *continuum* e para a educação de adultos;
- b) colher e analisar regularmente dados e informações sobre participação e progressão em programas de educação de adultos, por gênero e outros fatores, para avaliar as mudanças ao longo do tempo e compartilhar boas práticas;

- c) estabelecer um mecanismo de monitoramento regular para avaliar a implementação dos compromissos assumidos na CONFINTEA VI;
- d) recomendar a elaboração de um relatório de progresso trienal a ser submetido à UNESCO;
- e) dar início a mecanismos de monitoramento regional, com referências e indicadores claros;
- f) elaborar um relatório nacional de progresso para um balanço intermediário da CONFINTEA VI, coincidindo com o prazo da Educação para Todos (EPT) e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de 2015;
- g) apoiar a cooperação Sul-Sul para o acompanhamento dos ODM e da EPT nas áreas de alfabetização de adultos, educação de adultos e aprendizagem ao longo da vida;
- h) monitorar a colaboração na educação de adultos em todos os campos de conhecimento e em todos os setores, como a agricultura, saúde e emprego” (UNESCO, 2010, p. 13-14).

Além disso, os Estados-membros conclamaram a UNESCO e suas estruturas “para coordenar, tendo à frente o Instituto da UNESCO para a Aprendizagem ao Longo da Vida (UIL), em parceria com o Instituto de Estatística da UNESCO (UIS), um processo de monitoramento em nível global, realizando balanços e apresentando relatórios periódicos sobre os avanços na aprendizagem e educação de adultos e para produzir, com base nos relatórios de monitoramento, o ‘Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos’ (GRALE) regularmente” (UNESCO, 2010, p. 14).

Mesmo que os mecanismos de registro e acompanhamento tenham sido desenvolvidos de forma desigual, o avanço mais concreto desde 2009 é a submissão por parte dos

¹ UNESCO. (CONFINTEA VI). *Marco de Ação de Belém*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187787por.pdf>>.

Estados-membros dos primeiros relatórios nacionais de progressos trienais.²

Esses relatórios foram baseados em um modelo projetado pelo UIL, em cooperação com o UIS, para permitir a comparação entre a situação atual e sucessivos ciclos de relatórios. Elementos relativos à alfabetização foram identificados em colaboração com a *Section for Literacy & Non-Formal Education* (seção para alfabetização e educação não formal) na Sede da UNESCO. As questões relacionadas com a Década das Nações Unidas para a Alfabetização (*United Nations Literacy Decade – UNLD*) foram projetadas para informar o relatório de avaliação final da década, que foi apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2013.

Várias rodadas de discussões e consultas (que culminaram em uma discussão *online*, que envolveu cerca de 300 pessoas de diferentes regiões do mundo) ajudaram a refinar essa ferramenta. O modelo foi aprovado pelo conselho editorial do GRALE em julho de 2011, antes de ser enviado a todas as comissões nacionais da UNESCO em três idiomas (inglês, francês e espanhol). Os relatórios nacionais de progresso foram submetidos ao UIL entre novembro de 2011 e julho de 2012.

Este “Segundo Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos” (GRALE II) serve como relatório de monitoramento internacional da UNESCO, pois sintetiza os relatórios nacionais de progresso de 141 países. Ao contrário do primeiro GRALE, que foi preparado como um documento de referência para a CONFINTEA VI, este Relatório contém recursos adicionais. Ele oferece uma oportunidade para que todas as partes interessadas avaliem se têm feito progressos

2 Os termos *relatórios nacionais* e *relatórios dos países* são utilizados indistintamente ao longo do Relatório para se referir aos relatórios nacionais de progresso.

Definição da educação de adultos

“A educação de adultos denota todo o corpo de processos de aprendizagem em curso, formais ou não, pelo qual as pessoas consideradas adultas pela sociedade a que pertencem desenvolvem suas habilidades, enriquecem seus conhecimentos e melhoram suas qualificações técnicas ou profissionais ou buscam uma nova direção para satisfazer as próprias necessidades e as de sua sociedade” (UNESCO, 1997, p. 1).³

em relação aos compromissos assumidos em Belém. Esse relatório e os relatórios subsequentes não apenas abrangerão as cinco áreas-chave da aprendizagem e educação de adultos (políticas, governança, participação, financiamento e qualidade, de acordo com o “Marco de Ação de Belém”), mas também darão destaque a um tema em cada edição. Como o “Marco de Ação de Belém” afirma o papel fundamental da alfabetização na educação de adultos, e como a UNLD terminou em 2012, a alfabetização de adulto foi escolhida como tema central deste Relatório. Além dos dados dos relatórios nacionais de progresso, uma revisão da literatura nas seis áreas também foi realizada para identificar tendências nessas áreas desde 2009.

A taxa de resposta nesta rodada de relatórios foi mais do que satisfatória. Os 129 relatórios nacionais de progresso completos que o UIL recebeu de 127 Estados-membros (Reino Unido apresentou relatórios separados para Inglaterra, Escócia e País de Gales) forneceram uma grande quantidade de novas informações, que foram usadas como base para a análise qualitativa e quantitativa, e constituíram a base para o relatório global⁴. Além disso, dez países apresentaram relatórios narrativos. Como não

3 UNESCO. *Educação de adultos: Declaração de Hamburgo, agenda para o futuro*. Brasília: UNESCO, 1997.

4 Dois relatórios não puderam ser incluídos na análise porque estavam incompletos.

Tabela 1
Número de países que apresentaram relatórios para o GRALE em 2009 e 2012

Regiões	2012		2009
	Todos os relatórios recebidos	Relatórios usados na análise	
África	34	31	43
Estados Árabes	14	9	19
Ásia e Pacífico	26	24	29
Europa e América do Norte	42	40	38
América Latina e Caribe	25	25	25
Total	141	129	154

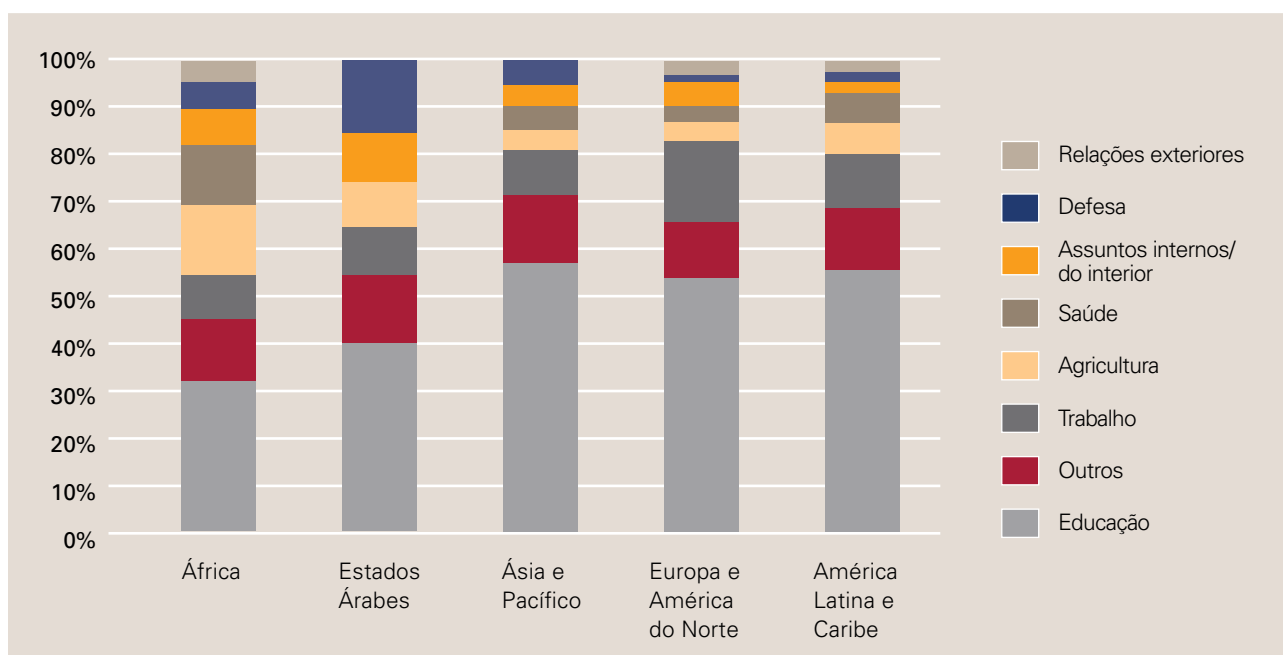
O número total de relatórios submetidos em 2012 inclui relatórios narrativos e modelos incompletos. A análise estatística se refere aos 129 relatórios nacionais de progresso completos.

seguiram o formato do modelo de relatório, eles não puderam ser considerados na análise dos dados quantitativos, mas foram mencionados, sempre que possível, no Relatório (o Anexo apresenta uma lista de países que apresentaram relatórios).

Dada a falta de coleta sistemática de dados no campo da educação de adultos, esse grande número de respostas, representa, por si só, uma conquista. A Tabela 1 mostra uma taxa de submissão superior para o primeiro GRALE, mas isso provavelmente se deveu à organização da CONFINTEA VI e ao formato irrestrito dos relatórios, o que deu mais flexibilidade aos países para a elaboração de seus relatórios.

A UNESCO incentivou os Estados-membros a tratar esse processo de elaboração de relatórios como uma oportunidade para consultas em âmbito nacional entre todas as partes envolvidas na educação de adultos. Eles foram convidados a buscar contribuições de diversos atores, tanto dentro dos governos (por exemplo, ministérios da educação, trabalho, saúde, agricultura, gênero, cultura, esporte e lazer, assistência social, finanças e economia e relações exteriores) quanto junto a outros setores (por exemplo, organizações não governamentais (ONG), sindicatos, movimentos sociais, organizações religiosas, parceiros sociais, agências de desenvolvimento bilaterais e multilaterais e outros atores privados). A Figura 1 mostra que

Figura 1
Organizações governamentais envolvidas no processo de elaboração de relatórios, por região



os ministérios da Educação foram as principais instituições que elaboraram relatórios sobre o progresso nacional na aprendizagem e educação de adultos em todas as regiões. Na região africana, o processo de elaboração dos relatórios parece ter envolvido mais setores do que em outras regiões, conforme indica a figura, que mostra o envolvimento de outros ministérios, como saúde, trabalho e agricultura. Em alguns casos, foram realizadas consultas nacionais, seja por meio da criação de comitês com representantes de todas as partes interessadas seja pela validação dos relatórios dos países em encontros nacionais.

Limitações metodológicas

Embora a estrutura deste GRALE II esteja estreitamente alinhada com a do primeiro Relatório, recomenda-se cautela ao comparar as tendências apresentadas nos dois documentos, uma vez que os dados foram coletados em formatos diferentes e por meio de métodos diferentes. A principal diferença metodológica refere-se à função de monitoramento.

Além disso, é preciso reconhecer que qualquer processo de autodeclaração tem limitações inerentes. A maioria das informações colhidas dos relatórios nacionais de progresso foram aceitas e utilizadas sem verificação sistemática. Presumiu-se, neste caso, que aqueles que forneceram as informações eram as pessoas mais adequadas para fazê-lo.

Organização dos capítulos

Como o tema especial deste Relatório é a alfabetização, o primeiro capítulo, “A alfabetização como base para a aprendizagem e a educação de adultos”, ocupa um lugar especial. A intenção não é, como em outros capítulos, monitorar a implementação dos compromissos assumidos em Belém, mas sim focar nos desafios e nas oportunidades para definir e conceituar a alfabetização. O capítulo também examina as diferentes formas como os dados de alfabetização foram produzidos. Além deste capítulo, a alfabetização também é tratada como uma questão transversal e é assim discutido nos outros cinco capítulos.

O segundo capítulo, “Promoção de políticas de educação de adultos em uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida” avalia a implementação dos elementos de políticas do “Marco de Ação de Belém”. Ele fornece uma visão geral do entendimento conceitual

da educação de adultos e dos marcos de política resultantes. Além de examinar as metas e os objetivos da política de educação de adultos, esse capítulo também descreve as políticas para a língua de instrução.

O terceiro capítulo, “Implantação de estruturas e processos de governança”, começa com uma revisão do conceito de *boa governança* e sua aplicação concreta à aprendizagem e à educação de adultos. O capítulo explora a diversidade de atores e sua participação no desenvolvimento, na implementação e na avaliação de políticas e programas, além de enfatizar a necessidade de uma coordenação eficaz. Além disso, são analisados os padrões de descentralização e seu impacto sobre a governança. Finalmente, discute-se o papel fundamental do desenvolvimento de capacidades em todas essas questões.

O quarto capítulo, “Financiamento da aprendizagem e da educação de adultos” analisa o nível de investimento na educação de adultos, com base nos dados fornecidos nos relatórios nacionais de progresso. Ele destaca algumas abordagens bem-sucedidas para a mobilização de recursos financeiros e identifica mecanismos de financiamento eficazes na comunidade internacional. No final, defende o aumento do investimento para a aprendizagem e a educação de adultos ao revisar evidências recém-publicadas relativas a custos e benefícios.

A participação na educação de adultos é analisada por meio de duas abordagens diferentes, porém relacionadas no capítulo “Ampliação da participação e da oferta na educação de adultos”. Primeiramente, apresenta-se um balanço dos diferentes meios que os países têm utilizado para medir essa participação. Na sequência, examinam-se as maneiras como os países têm abordado as barreiras à participação.

O capítulo “Garantia da qualidade na educação de adultos” analisa vários elementos de qualidade e os critérios para a avaliação da qualidade. Apresenta abordagens baseadas em resultados apontados pelo contexto de qualificações e currículos. Também avalia métodos de ensino e aprendizagem, além de examinar se a formação e as condições de trabalho dos educadores de adultos melhoraram.

O capítulo final discorre sobre a chamada para repensar a alfabetização e resume as principais conclusões dos seis capítulos.



CAPÍTULO 1

A ALFABETIZAÇÃO COMO UMA BASE PARA A APRENDIZAGEM E A EDUCAÇÃO DE ADULTOS

1.1 Introdução

A alfabetização¹ é um componente essencial do direito à educação conforme reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. O direito à alfabetização apoia a consecução de outros direitos humanos. Em outras palavras, a alfabetização tem o potencial de aumentar a capacidade das pessoas de atuar na busca da liberdade (Amartya Sen), além de capacitá-las para interpretar e transformar suas realidades (Paulo Freire). Fortes habilidades de alfabetização estão associadas a uma série de resultados importantes e desejáveis (St. CLAIR, 2010). A questão, então, não é tanto o que a alfabetização pode fazer para as pessoas, mas sim o que as pessoas podem fazer com a alfabetização. Como a alfabetização é adquirida e como é usada determina o seu valor para quem aprende.²

A alfabetização fornece uma base para muitas outras oportunidades de aprendizagem. O “Marco de Ação de Belém”, em sua seção sobre a alfabetização de adultos, afirma que “A alfabetização é um pilar indispensável que permite que jovens e adultos participem de oportunidades de aprendizagem em todas as fases do *continuum* de aprendizagem” (UNESCO, 2010b, p. 7). A alfabetização é uma atividade contínua que independe da idade: competências adquiridas em um determinado momento podem ser perdidas

em outro. Assim, a alfabetização e o desenvolvimento da alfabetização ocorrem antes, durante e após o ensino primário, dentro e fora da escola, e por meio da aprendizagem formal, não formal e informal. Portanto, abrange todo o espectro da aprendizagem ao longo da vida.

Nossa compreensão do mundo é cada vez mais mediada pela palavra escrita, tanto na forma impressa quanto digital. Portanto, as habilidades de leitura, escrita e de realizar operações com números tornaram-se um requisito essencial para a participação ativa na sociedade. Mudanças na economia, na natureza do trabalho, no papel da mídia e da digitalização, bem como em muitos outros aspectos da sociedade, destacam a importância da alfabetização hoje. Quantidades crescentes de informação (incluindo as disponíveis *online*) e a necessidade de selecionar e utilizar o conhecimento a partir de uma variedade de fontes representam um desafio para pessoas com falta de habilidades de leitura e escrita. Muitas pessoas correm o risco de serem excluídas da oportunidade de usar tecnologias de informação e comunicação (TIC) e outras mídias sociais. Os jovens e adultos que têm dificuldade com leitura, escrita e operações com números são mais vulneráveis à pobreza, à exclusão social, ao desemprego, a problemas de saúde, a mudanças demográficas, ao deslocamento e à migração e aos impactos de desastres naturais e provocados pelo homem.

Cada vez mais, o ensino e a aprendizagem de leitura, escrita, linguagem (comunicação falada e escrita) e numeramento são vistos como parte de uma concepção mais ampla de competências básicas, desenvolvimento de recursos humanos e aprendizagem ao

A alfabetização é um pilar indispensável que permite que jovens e adultos participem de oportunidades de aprendizagem em todas as fases do *continuum* de aprendizagem.

1 Alfabetização geralmente se refere a um conjunto de habilidades e práticas que incluem ler, escrever e usar números por meio de materiais escritos. A discussão aqui apresentada resume as diversas questões que os Estados-membros incluem ao falar sobre alfabetização.

2 Ralf St. Clair, com base no modelo de capacidade, argumenta de modo um pouco diferente: a questão não é saber se a alfabetização é importante (para as pessoas que estão aprendendo, a alfabetização é muito importante), mas de que forma é importante e como podemos reconhecer e compreender mais profundamente tais formas (St. CLAIR, 2010).

longo da vida. Como tal, a alfabetização é menos frequentemente percebida como um conjunto independente de habilidades a serem desenvolvidas e concluídas em um curto espaço de tempo. Em vez disso, a alfabetização e o numeramento são vistos como componentes fundamentais de um conjunto complexo de habilidades fundamentais (ou competências básicas), que requerem aprendizagem e atualização constante. Os compromissos assumidos pelos governos em relação à alfabetização são essenciais para garantir o direito fundamental à educação.

Melhorar os níveis de alfabetização adulta é um dos seis objetivos da EPT. Esse capítulo começa com uma revisão dos desafios envolvidos na consecução desse objetivo, especialmente à luz dos desenvolvimentos ocorridos desde o lançamento da EPT, em 1990. Também se analisa a evolução do conceito de *alfabetização* e se discute as diferentes formas de mensuração e avaliação da alfabetização. A última parte extrai lições das seções anteriores e oferece alguns pontos de reflexão para os interessados à medida que trabalham para melhorar os níveis de alfabetização até 2015.

1.2 Desafios para alcançar o Objetivo 4 da EPT

O Objetivo 4 da EPT visa a “Alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização adulta até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos”. Em maio de 2013, o UIS informou que, em 2011, 774 milhões de adultos (de 15 anos ou mais)³, 63,8% dos quais eram mulheres, não sabiam ler ou escrever. A taxa global de adultos capazes de ler e escrever era de 84,1% (88,6% do sexo masculino e 79,9% do sexo feminino) em comparação com 89,5% dos jovens (92,2% do sexo masculino e 86,8% do sexo feminino), sendo os jovens definidos como pessoas com idade entre 15 e 24. Mais da metade dos adultos que não sabem ler e escrever (53%) vivem no Sul e no Oeste da Ásia, 24% vivem na África Subsaariana, 12% na Ásia Oriental e no Pacífico, 6,2% nos Estados Árabes e

³ Note-se que, em 2011, 25,4% da população mundial vivia no Sul e no Oeste da Ásia, 12,6% na África Subsaariana, 32,6% na Ásia Oriental e no Pacífico, 5,1% nos Estados Árabes e 5,6% na América Latina e Caribe (dados do UIS).

4,6% na América Latina e Caribe (UIS, 2013). Estima-se que menos de 2% da população analfabeta mundial vive na Europa Central ou Oriental, na Ásia Central, na América do Norte ou na Europa Ocidental (UIS, 2013).

No entanto, as taxas de alfabetização reportadas revelam apenas um quadro parcial da situação. Por exemplo, de acordo com o inquérito europeu sobre a força de trabalho, em 2011, muitos dos 73 milhões de adultos (entre 25 e 64 anos de idade) de baixa escolaridade da Europa provavelmente terão problemas de alfabetização (EUROPEAN UNION, 2012). Na Europa, é provável que mais pessoas sejam afetadas por um baixo nível de alfabetização do que os governos se dão conta. A maioria dos países europeus simplesmente assume que qualquer pessoa que concluir a escolaridade obrigatória estará equipada com habilidades adequadas de alfabetização. No entanto, várias pesquisas têm mostrado que isso pode não ser verdade. O recente relatório do grupo de especialistas em alfabetização da União Europeia, *EU High Level Group of Experts on Literacy* (EUROPEAN UNION, 2012) aponta que a maioria dos adultos com problemas de alfabetização possui no mínimo a escolaridade obrigatória, mas saiu da escola sem habilidade suficiente em leitura e escrita. À medida que o mercado de trabalho global continua a mudar, habilidades precisam ser atualizadas com frequência. Aqueles que não têm competências digitais são cada vez mais excluídos de muitos serviços e podem ter dificuldades em seu dia a dia. O objetivo da política de alfabetização, portanto, não deve ser simplesmente reduzir as chamadas *taxas de analfabetismo*, mas aumentar e desenvolver competências básicas, incluindo um amplo espectro de habilidades de alfabetização, bem como a criação de ambientes letrados ricos e sociedades de aprendizagem.

Como mostra a Tabela 1.1, 35 países já atingiram ou estão perto de atingir o Objetivo 4 da EPT. Cinquenta e quatro países talvez consigam alcançar o objetivo até 2015 se intensificarem esforços e 29 países provavelmente não atingirão o objetivo. Embora as *taxas de analfabetismo* estejam em declínio, o número absoluto de adultos que não sabem ler ou escrever não está diminuindo rápido o suficiente para representar um progresso substancial.

Quem está sendo deixado para trás?

Tabela 1.1
Progresso na consecução do Objetivo 4 da EPT, por região

	Provavelmente atingirá EPT 4	São necessários esforços adicionais para atingir a EPT 4	Improvável que atinja a EPT 4 até 2015	Número de países que fornecem dados
África	3	6	18	27
Estados Árabes	6	6	4	16
Ásia e Pacífico	11	12	5	28
Europa e América do Norte	12	13	0	25
América Latina e Caribe	3	17	2	22
Total	35	54	29	118

Fonte: UIS, 2013.⁴

- As mulheres (que representam globalmente dois terços de todos os analfabetos), mas também os homens (especialmente na Europa e em alguns países do Caribe)⁵
- Pessoas que vivem em áreas rurais
- Pessoas que vivem em países afetados por conflitos ou que estão saindo de conflitos (UNESCO, 2011)
- Os pobres (UNESCO, 2010a)
- Minorias étnicas e linguísticas (ver UNESCO, 2010a)
- Pessoas portadoras de deficiência (WHO, 2011)

4 Os valores-alvo para o objetivo da EPT de reduzir a taxa de analfabetismo adulto em 50% entre 2000 e 2015 foram calculados pela UIS. O valor alvo para cada país é a última taxa de alfabetização de adultos reportada na década censitária de 2000 (1995-2004), acrescida de metade da diferença entre essa taxa de alfabetização e 100%. Por exemplo, se a taxa de alfabetização de adultos no país foi de 60% em 2000, a meta foi fixada em $60\% + (100\% - 60\%)/2 = 80\%$. Em alguns casos, a taxa de alfabetização alvo foi calculada em referência à taxa de alfabetização de anos antes ou depois de 2000. Tendo em conta que a taxa de alfabetização de adultos é um indicador que evolui lentamente, o desvio do valor alvo exato pode ser considerado pequeno em tais casos. Taxas de alfabetização projetadas para 2015 foram calculadas pelo UIS usando seu modelo de Projeções Globais de Alfabetização Específica por Idade (GALP). Os valores projetados foram comparados com o alvo e três prognósticos foram gerados: provável que atinja ou supere a meta, provável que atinja a meta com esforço adicional (se o valor projetado para 2015 estiver a 5 pontos percentuais da meta) e improvável que atinja a meta (se o valor projetado estiver mais de 5 pontos percentuais abaixo da meta).

5 Em 81 dos 146 países com dados disponíveis, mais mulheres do que homens são analfabetos. Desses países, 21 possuem extrema disparidade de gênero, com menos de sete mulheres alfabetizadas para cada dez homens alfabetizados (UNESCO, 2012, p. 5).

O “Marco de Ação de Belém” (UNESCO, 2010b) enfatiza a urgência de se redobram os esforços para melhorar os níveis de alfabetização até 2015. A natureza interconectada dos seis objetivos da EPT é clara quando se considera o impacto que a consecução do Objetivo 4 teria no Objetivo 1 (cuidados e educação na primeira infância), no Objetivo 2 (conclusão universal da educação primária), no Objetivo 3 (necessidades de aprendizagem de jovens e adultos), no Objetivo 5 (paridade e igualdade de gênero na educação) e no Objetivo 6 (qualidade da educação) por meio de pais, famílias e comunidades com mais capacidade. Da mesma forma, a consecução dos outros cinco objetivos da EPT também teria impacto sobre o Objetivo 4. Essa interdependência reforça o fato de que a alfabetização é transgeracional e está no cerne da educação básica para todos.

A alfabetização também é vital para a consecução dos ODM⁶ e os objetivos da Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (DEDS). A UNLD e a Iniciativa da UNESCO de Alfabetização para o Empoderamento (*Literacy Initiative for Empowerment – LIFE*) chamaram atenção para a necessidade de esforços acelerados para atingir o Objetivo

6 Apesar de ser de fundamental importância para o desenvolvimento, a alfabetização não foi incluída nos ODM.

4 da EPT. No entanto, a alfabetização de adultos não tem recebido atenção e recursos adequados. De acordo com o Relatório de Monitoramento Global 2011, o objetivo da EPT de reduzir os índices de analfabetismo até 2015 deixará de ser atingido por uma larga margem. Isso reflete uma negligência de longa data com relação à alfabetização nas políticas educacionais (UNESCO, 2011). O último Relatório de Monitoramento Global (2012) confirma que a maioria dos países não atingirá o Objetivo 4.

Dos 40 países com uma taxa de alfabetização adulta abaixo de 90% em 1998-2001, prevê-se que apenas três cumprirão o objetivo de reduzir o índice de analfabetismo em 50% (UNESCO, 2012).

O progresso para a realização do Objetivo 4 da EPT tem sido lento. A baixa priorização por parte dos formuladores de políticas e, conseqüentemente, a alocação inadequada de recursos resultaram em limitações na oferta de oportunidades de alfabetização para adultos. Em alguns países, os números absolutos de jovens e adultos analfabetos têm aumentado. Isso se deve em parte, naturalmente, ao crescimento da população, mas também à evasão escolar e à má qualidade da escola. A qualidade e a relevância da oferta de alfabetização para todos os grupos etários são de suma importância para a política de educação. O desafio da alfabetização deve ser abordado de forma sistemática e através da lente da aprendizagem ao longo da vida.

1.3 Evolução das noções de alfabetização

Embora o conceito de alfabetização tenha evoluído ao longo do tempo, não há consenso global sobre a definição. *Alfabetização* é geralmente entendida como a capacidade de ler e escrever. O numeramento mediado por material escrito, não apenas oral, muitas vezes é adicionado como um complemento ou componente da alfabetização. Também se fala cada vez mais de competências linguísticas, já que a maioria das pessoas vive em contextos multilíngues ou tem uma origem migrante e, assim, enfrentam a necessidade de utilizar a comunicação oral e escrita em várias línguas. Termos como letramento, práticas de letramento, alfabetização básica, alfabetização inicial ou avançada, alfabetização funcional e pós-

alfabetização são usados com significados muito diferentes, e às vezes pouco claros, em políticas, programas e contextos acadêmicos. Na verdade, esses termos refletem a multidimensionalidade e a complexidade da alfabetização e ressaltam a necessidade urgente de ir além da dicotomia tradicional de *alfabetizado-analfabeto*, como também destaca o “Marco de Ação de Belém” (UNESCO, 2010b).⁷

Uma das razões para a existência de diferentes significados do termo alfabetização é o contexto linguístico e cultural em que o termo é usado. Em muitos idiomas europeus, a palavra para alfabetização refere-se ao processo de se familiarizar com o alfabeto e a codificação e decodificação de palavras e texto.⁸ Por outro lado, em línguas como o inglês ou chinês, palavras como *alfabetização* ou *alfabetizado* são associadas ao letramento e à condição de ser letrado, acostumado com a literatura ou, mais geralmente, de ser bem-educado e civilizado. Pessoas que têm dificuldade em ler e escrever podem se sentir humilhadas por ter sua falta de habilidade de alfabetização equiparada à ignorância. Em contextos em que a maioria da população é alfabetizada, o baixo nível de alfabetização torna-se um estigma, uma questão oculta e um assunto tabu, como demonstrado recentemente na Europa (EUROPEAN UNION, 2012, p. 21). Além da dicotomia habitual entre *alfabetizado* e *analfabeto*, há um pressuposto implícito de que, uma vez que uma pessoa se torna *alfabetizada*, essa condição se mantém inalterada até o final de sua vida. Muitas línguas não têm palavras para descrever a perda da alfabetização ao longo do tempo.

A UNESCO, em cumprimento de sua função normativa, ofereceu duas definições operacionais do que constitui uma pessoa alfabetizada. Em 1958, foi acordado que “uma pessoa é alfabetizada quando consegue, com compreensão, tanto ler

7 A perspectiva em evolução e a nova tendência de rejeitar os termos *analfabetismo* e *analfabeto* como imprecisos e prejudiciais para a compreensão da situação real já foram identificados há mais de 20 anos, como resultado de uma conferência da UNESCO sobre Alfabetização e Educação Básica na Europa às Vésperas do Século 21 (ver conclusões de BELANGER et al., 1992, p. 205-206).

8 Por exemplo, *alfabetización* em espanhol, *alfabetização* em português, *alphabétisation* em francês, *Alphabetisierung* em alemão, *alfabetisering* em dinamarquês, holandês e sueco.

quanto escrever uma breve declaração simples sobre sua vida cotidiana”.⁹ Em 1978, a UNESCO recomendou a definição de que “uma pessoa é funcionalmente alfabetizada quando consegue participar de todas as atividades em que a alfabetização é necessária para o funcionamento eficaz do seu grupo e de sua comunidade, e também para permitir que ele ou ela continue a usar a leitura, a escrita e os cálculos para o próprio desenvolvimento e o de sua comunidade”.¹⁰

Em 2003, a UNESCO organizou uma reunião de especialistas em que foi proposta a seguinte definição operacional: “Alfabetização é a capacidade de identificar, compreender, interpretar, criar, comunicar e computar, utilizando materiais impressos e escritos associados a contextos variados. A alfabetização envolve um *continuum* de aprendizagem, permitindo que as pessoas possam alcançar seus objetivos, desenvolver seu conhecimento e potencial e participar plenamente na comunidade e na sociedade em geral” (UNESCO, 2005b, p. 21).

Entretanto, cinco abordagens diferentes para a alfabetização foram identificadas em discussões acadêmicas:

- 1) alfabetização como habilidades, especialmente a habilidade de ler, escrever e calcular, às vezes chamadas de habilidades cognitivas ou conjunto de processos cognitivos;
- 2) alfabetização aplicada, praticada e situada ou como tarefas que exigem a palavra escrita, como a alfabetização funcional, familiar e laboral;
- 3) alfabetização como um conjunto de práticas sociais e culturais inseridas em contextos socioeconômicos, políticos, culturais e linguísticos específicos, incluindo escolas, família e contextos da comunidade;

9 A definição de alfabetização da UNESCO de 1958 não especifica o que se entende por “uma declaração simples” e “vida cotidiana” (a vida cotidiana de cada indivíduo é única), e não abrange a alfabetização matemática.

10 A definição de alfabetização da UNESCO de 1978 ainda é largamente utilizada. A noção de *alfabetização funcional* tem sido fortemente criticada como instrumental e relacionada a atividades econômicas. No entanto, a alfabetização é sempre “funcional”, uma vez que capacita as pessoas com competências que lhes permitem funcionar, por isso não há necessidade de tal qualificação. Essas definições foram elaboradas no contexto de estatísticas de educação, por isso em sua maioria são definições operacionais para fins de medição.

- 4) alfabetização como capacidades, refletidas na capacidade da pessoa de usar as habilidades para alcançar seus objetivos e seus objetivos de comunicação; e
- 5) alfabetização como uma ferramenta para a reflexão crítica e ação para a mudança social, também conhecido como alfabetização crítica ou transformadora. (ver LIND, 2012, p. 2-5; UNESCO, 2005a, p. 149-152; McCAFFERY et al., 2007, p. 43-105; St. CLAIR, 2010, p.13-44).

O “Marco de Ação de Belém” apresenta elementos-chave para a compreensão da alfabetização hoje: a) alfabetização como um processo contínuo; b) alfabetização sustentável como uma meta; c) alfabetização como uma ferramenta de capacitação que permite que os participantes continuem a aprender ao longo da vida; e d) um ambiente letrado enriquecido como suporte essencial para a continuação da educação, da capacitação e do desenvolvimento de habilidades além das habilidades básicas de alfabetização (UNESCO, 2010b, p. 6). A partir da noção de alfabetização adotada internacionalmente no “Marco de Ação de Belém”, pode-se concluir que a alfabetização e a utilização de habilidades de alfabetização é um processo contínuo, vinculado ao contexto que ocorre dentro e fora dos ambientes educacionais ao longo da vida.

Oitenta dos 120 países que submeteram relatórios (ou 67%) adotaram uma definição oficial ou prática de alfabetização. Mas essas definições ainda variam, desde declarações curtas, como “alfabetização é vista como aprendizagem ao longo da vida”, até a adição de novos conceitos, como a competência digital. As definições oficiais muitas vezes refletem uma declaração simples e/ou referem-se a definições oficiais e operacionais da UNESCO de 1958¹¹, 1978¹² e 2003¹³. Em vários casos, o escopo foi expandido pela adição de competências linguísticas, competências em TIC e habilidades práticas essenciais. Na prática, muitos países usam definições mais elaboradas que se relacionam com a maneira pela qual os programas de

O progresso para a realização do Objetivo 4 da EPT tem sido lento. A baixa priorização por parte dos formuladores de políticas e, conseqüentemente, a alocação inadequada de recursos resultaram em limitações na oferta de oportunidades de alfabetização para adultos.

11 Bélgica e Lesoto.

12 Bósnia e Herzegovina e França.

13 Bangladesh, Jamaica, Namíbia, Uganda e Zâmbia.

Tabela 1.2
Palavras-chave usadas nas definições de alfabetização (leitura, escrita e numeramento separadamente)

	Leitura	Escrita	Numeramento	Total ¹⁴
África	21	19	16	31
Estados Árabes	5	5	4	9
Ásia e Pacífico	12	12	8	24
Europa e América do Norte	23	24	15	40
América Latina e Caribe	15	14	6	25
Total	76	74	49	129

Fonte: National progress report for GRALE 2012; Respostas à pergunta 1.2 “Seu país adotou ou desenvolveu uma definição oficial de alfabetização?” e à pergunta 1.2.1 “Outras definições são usadas na prática?”

Tabela 1.3
Palavras-chave usadas nas definições de alfabetização (leitura, escrita e numeramento combinados)

	Leitura e escrita	Leitura, escrita e numeramento	Total com definições combinadas / total de países que reportaram
África	4	15	19/31
Estados Árabes	1	4	5/9
Ásia e Pacífico	4	8	12/24
Europa e América do Norte	10	13	23/40
América Latina e Caribe	8	6	14/25
Total	27	46	73/129

Fonte: National progress report for GRALE 2012; Respostas à pergunta 1.2 “Seu país adotou ou desenvolveu uma definição oficial de alfabetização?” e à pergunta 1.2.1 “Outras definições são usadas na prática?”

¹⁴ O total representa o número de países que reportaram ter uma definição oficial ou prática de alfabetização. Cada célula deve ser lida como, por exemplo, “21 dos 31 países africanos incluem a leitura em sua definição”.

Tabela 1.4
Outras palavras-chave usadas em definições de alfabetização

	Habilidades em TICs	Habilidades para a vida	Habilidades linguísticas	Pensamento crítico	Autonomia/empoderamento	Total ¹⁵
África	0	2	5	2	5	31
Estados Árabes	0	0	1	0	0	9
Ásia e Pacífico	1	2	8	1	2	24
Europa e América do Norte	9	1	5	0	10	40
América Latina e Caribe	1	0	2	0	18	25
Total	11	5	21	3		129

Fonte: National progress report for GRALE 2012; Respostas à pergunta 1.2 “Seu país adotou ou desenvolveu uma definição oficial de alfabetização?” e à pergunta 1.2.1 “Outras definições são usadas na prática?”

alfabetização são implementados, mais do que com a forma como os dados são gerados por departamentos de estatísticas dos ministérios da Educação ou pelas autoridades nacionais de estatística. Quase metade dos 40 países que reportaram não ter qualquer definição oficial são membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na Europa e na América do Norte, o que pode refletir uma mudança no sentido de inserir a alfabetização em quadros mais amplos de habilidades, competências ou qualificações.

A Tabela 1.2 mostra que a maioria dos países inclui os domínios da leitura ou escrita (76 e 74 respectivamente) em suas definições. Vinte e sete países mencionam tanto a leitura quanto a escrita (Tabela 1.3), enquanto 49 adotaram definições que incluem explicitamente o numeramento (Tabela 1.2). A maioria deles está localizada na África, na Europa e na América do Norte. Quarenta e seis países referem-se às três dimensões de leitura, escrita e numeramento em suas definições (Tabela 1.2) e alguns incluem competências em TICs (11), habilidades para a vida (5) e competências linguísticas (21) (Tabela 1.3). Dezoito países, principalmente na África e na América Latina e Caribe, enfatizam a natureza empoderadora de sua abordagem de alfabetização.

Apesar da sua inclusão generalizada em diferentes definições de alfabetização, palavras-chave como leitura e escrita não são necessariamente entendidas da mesma forma. A compreensão dessas ações também evoluiu ao longo do tempo. Em alguns casos, a leitura é caracterizada como a identificação das letras do alfabeto e em outros como a capacidade de reconhecer palavras conhecidas. Isso poderia significar que apenas a imagem da palavra é familiar o suficiente para uma pessoa compreender o seu som ou até mesmo seu significado, sem realmente lê-la. Às vezes isso significa ter habilidades de decodificação (como soa uma palavra), às vezes significa entender o significado de uma palavra e, em alguns casos, significa até mesmo a capacidade de refletir criticamente e agir com base no significado que foi apreendido (FRANSMAN, 2005). Embora algumas dessas habilidades sejam essenciais para a leitura (conhecer o alfabeto ou decodificar palavras conhecidas e não conhecidas), elas não são, em si mesmas, *leitura*. Uma advertência semelhante se aplica à escrita: no passado, vários programas e esforços de medição exigiam que indivíduos escrevessem seus nomes, a fim de demonstrar se eram proficientes na escrita. Todavia, essa tarefa pode ser realizada com o “desenho” de uma

¹⁵ O total representa o número de países que reportaram dados. Cada célula deve ser lida como, por exemplo, “cinco de 31 países africanos incluem habilidades linguísticas em sua definição”.

forma familiar e não com escrita propriamente dita, ao passo que esta é entendida como uma atividade destinada a produzir um texto escrito que tenha significado.

Ao examinar de perto as respostas à questão sobre definições, 23 países – a maioria deles na Europa – incluem atributos da abordagem pedagógica à alfabetização. Embora a maioria das definições que fazem referência à linguagem admita a alfabetização em qualquer idioma, há algumas exceções que consideram uma pessoa alfabetizada somente se for capaz de ler, escrever e falar em um idioma específico (como o inglês, no caso das Bahamas). Na República Popular da China, dadas as características da escrita, dois padrões diferentes foram estabelecidas no conceito oficial de alfabetização: a) para as populações rurais, a capacidade de identificar 1.500 caracteres chineses; e b) para os funcionários de empresas e instituições, bem como para residentes urbanos, a capacidade de identificar 2.000 caracteres.

Catorze países relacionaram a alfabetização a níveis de competências equivalentes a níveis de escolaridade. Por exemplo, a Lei Nacional de Educação da República Democrática Popular do Laos identifica a alfabetização como equivalente ao primeiro e segundo anos da educação primária formal, enquanto na Bósnia e Herzegovina, uma pessoa somente é considerada alfabetizada depois de concluir a educação primária. Embora os níveis de alfabetização aceitáveis possam ser tratados como equivalentes aos resultados esperados de uma experiência de escolarização, é importante considerar que os resultados obtidos pela escolarização podem divergir de seus resultados esperados. Assim, considerar a alfabetização como equivalente a certo número de anos de estudo pode ser enganoso, pois não há garantia de que os alunos adquiram o nível exigido de alfabetização em determinado período de tempo. Pelo contrário, a alfabetização depende da qualidade da oferta, das línguas, de ambientes letrados e de outros fatores¹⁶.

16 Isso foi demonstrado pelos resultados do estudo de 2006, *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)*, que testou os níveis de competência em leitura no quarto ano: 50% das crianças em países de baixa renda tiveram desempenho igual ou inferior ao dos 5% com pior desempenho nos países de alta renda (CROUCH, 2012). De acordo com o Relatório de Monitoramento Global de 2012, de cerca de 650 milhões de crianças em idade de educação primária, 250 milhões não atingiram o quarto ano, ou, se atingiram, não conseguiram atingir padrões mínimos de aprendizagem (UNESCO, 2012, p. 122).

Na Espanha, a *alfabetização* está inserida na fórmula de *educação inicial*, que faz referência ao desenvolvimento das competências básicas necessárias para acessar a educação secundária. A Noruega desenvolveu um Marco de Competências Básicas como ponto de referência e Malta alinha cursos de alfabetização com o primeiro nível do Quadro Europeu de Qualificações¹⁷. Na Europa e na América Latina e Caribe, a alfabetização é vista principalmente como um nível inicial e está inserida na educação básica de adultos.

A noção de alfabetização como um processo de aprendizagem gradual ou contínuo é expressa nas definições de cinco países (um cita a definição operacional da UNESCO de 2003), a maioria dos quais na América Latina e Caribe¹⁸. Dez países empregaram explicitamente as expressões *aprendizagem ao longo da vida* ou *aluno por toda a vida* em seu conceito de alfabetização.¹⁹

Com base nos relatórios nacionais de progresso, a maioria das definições oficiais se concentra nas habilidades de leitura, escrita e numeramento necessárias para executar tarefas simples da vida cotidiana. No entanto, em alguns casos, estas habilidades básicas são chamadas de *alfabetização, linguagem e numeramento, habilidades para a vida* (alfabetização, numeramento e habilidades em TIC) ou *competências essenciais*. Apesar de iniciativas para integrar novas dimensões, como habilidades em TIC, muito pouca atenção é dada nos relatórios nacionais de progresso à inclusão do desenvolvimento de um pensamento crítico, criativo e independente no conceito de competências básicas ou essenciais.

Entretanto, esforços têm sido empreendidos para rever termos existentes e criar novos termos que reconheçam de forma mais diferenciada os dois aspectos da alfabetização:

17 O Quadro Europeu de Qualificações (QE) foi acordado pelas instituições europeias em 2008 com o objetivo de relacionar os sistemas de qualificações nacionais dos diferentes países europeus com um quadro de referência comum. Ele permite que indivíduos e empregadores compreendam melhor e comparem os níveis de qualificações dos diversos países e diferentes sistemas de educação e formação.

18 Bangladesh (definição operacional da UNESCO de 2003), El Salvador, Guiana, Eslovênia e Uruguai

19 Bangladesh, Botsuana, Cabo Verde, Croácia, República Dominicana, México, Portugal, Escócia (Reino Unido), África do Sul e Uruguai.

o processo de ensino e aprendizagem e os resultados (níveis específicos de alfabetização) desse processo. Visões conflitantes de alfabetização muitas vezes existem como parte de uma tensão fundamental entre a amplitude, complexidade e contexto dos processos de aprendizagem e a precisão necessária para medir e avaliar os resultados do processo. Em outras palavras, a forma como a alfabetização é conceituado tem implicações para a forma como é ensinado e aprendido, bem como na maneira como ele é medido. A avaliação das competências de alfabetização de uma população com base em padrões comparáveis pré-determinados tornou-se uma importante preocupação das políticas nacionais e internacionais.

Quanto ao propósito instrumental da alfabetização, prevalecem os objetivos econômicos (de alfabetização para a empregabilidade, para o emprego autônomo, para a autossuficiência, para o desenvolvimento e o crescimento econômico). Alguns países desenvolveram abordagens mais integradas, como a alfabetização familiar ou a alfabetização incorporada na formação profissional. Esse aspecto fica mais explícito nos Quadros Nacionais de Qualificações (QNQ), que definiram níveis básicos específicos de alfabetização e numeramento. Em muitos países, o estabelecimento de tais quadros – que permitem equivalências entre as competências formais e não formais adquiridas – ajudou a pavimentar o caminho para o reconhecimento da alfabetização como um processo contínuo de aprendizagem e uma base para a aprendizagem ao longo da vida.

Nenhuma das definições oficiais de alfabetização menciona a importância de ambientes letrados. Se o objetivo é desenvolver sociedades letradas, bem como indivíduos letrados, então a qualidade do ambiente letrado e suas características são tão cruciais quanto os programas de alfabetização para motivar, desenvolver e manter as competências de alfabetização. O desafio é incluir as características de ambientes letrados em intervenções práticas e avaliações para promover a alfabetização.²⁰

20 Algumas abordagens inovadoras já foram desenvolvidas para medir, por exemplo, a “densidade do ambiente letrado” como um componente do Programa *UNESCO’s Literacy Assessment and Monitoring Programme* (LAMP), ou as “práticas valorizadas”, por meio de abordagens etnográficas e baseadas em práticas (ver estudos de caso de Nepal e Moçambique por MADDIX; ESPOSITO, 2011; MADDIX et al., 2012; MADDIX; ESPOSITO, 2013).

Em suma, a compreensão de alfabetização, refletida em diversas definições, evoluiu paralelamente a novas teorias sociais e pedagógicas, bem como a desenvolvimentos tecnológicos e outras características das sociedades globalizadas, baseadas no conhecimento e cada vez mais complexas. Embora existam alguns países que continuam a usar definições da UNESCO publicadas em 1958 e 1978, mais e mais países consideram a alfabetização como um conjunto de competências essenciais que envolvem a comunicação escrita e a capacidade de acessar e processar informações criticamente, além de buscar e organizar a própria aprendizagem.

Quando a alfabetização é concebida como um *continuum*, não há uma linha definida entre *alfabetizado* e *não alfabetizado*. Em vez disso, a alfabetização torna-se uma espécie de *alvo móvel*. Portanto, a dicotomia refletida no uso generalizado dos termos *analfabetos* e *alfabetizados* não apenas cria um problema conceitual, mas também tem sérias implicações para a formulação de políticas, a começar pelo discurso potencialmente enganoso sobre o objetivo de “erradicar” o analfabetismo. No entanto, a noção em evolução da alfabetização como um *continuum* tem aumentado o interesse na medição direta dos níveis de competências em muitos países.

Quando a alfabetização é concebida como um *continuum* não há uma linha definida entre *alfabetizado* e *não alfabetizado*.

1.4 Medição da alfabetização

O sistema das Nações Unidas e vários países têm usado as definições operacionais da UNESCO²¹ como base para censos e pesquisas de alfabetização. Ao mesmo tempo, outras concepções de alfabetização que vão além das definições (oficiais) de 1958 e 1978 também foram desenvolvidas e promovidas.

As três definições operacionais da UNESCO (1958, 1978 e 2003) foram desenvolvidas principalmente para fins de medição: As duas primeiras foram incluídas nas recomendações para as estatísticas de educação e a mais recente foi elaborada para servir de alicerce para o LAMP. Embora o conceito de *alfabetização* tenha se ampliado devido a uma compreensão mais profunda de suas complexidades, isso não significa que os componentes definidos para sua medição também tenham de ser amplos. No caso da pesquisa internacional em alfabetização de adultos (*International Adult Literacy Survey* (IALS) e do LAMP, a definição

21 Consulte a Seção 1.3.

ampla e multidimensional da alfabetização foi dividida em três domínios: leitura, escrita²² e numeramento²³. Cada um pode ser visto como um processo contínuo de competências que podem ser ainda mais diferenciadas em subdimensões.

A fim de monitorar a implementação do “Marco de Ação de Belém”, os Estados-membros comprometeram-se a “investir em um processo para desenvolver um conjunto de indicadores comparáveis para a alfabetização como um *continuum* e para a educação de adultos” (UNESCO, 2010b, p. 10). Uma série de desafios decorre desses compromissos adotados internacionalmente, à medida que procuram medir a alfabetização como um processo contínuo e por meio do uso de indicadores comparáveis. A exigência de medir os níveis de alfabetização como um processo contínuo é incompatível com uma linha clara entre indivíduos *alfabetizados* e *analfabetos*²⁴.

Alguns países – muitas vezes no contexto de QNQ – já estabeleceram uma escala

de diferentes níveis de alfabetização e desenvolvimento de competências básicas. Por exemplo, o grupo de especialistas em alfabetização da União Europeia, *EU High Level Expert Group on Literacy*, propõe três níveis de alfabetização²⁵, amplamente equivalentes aos níveis 1, 2 e 3 do *Programme for International Student Assessment (PISA)*²⁶:

- 1) *alfabetização básica* (capacidade de ler e escrever em um nível que permite autoconfiança e motivação para maior desenvolvimento);
- 2) *alfabetização funcional* (capacidade de ler e escrever em um nível que permite o desenvolvimento e funcionamento na sociedade em casa, na escola e no trabalho); e
- 3) *alfabetização múltipla* (capacidade de usar as habilidades de leitura e escrita para produzir, compreender, interpretar e avaliar criticamente textos multimodais).

Tabela 1.5
Métodos para obtenção de dados de alfabetização em países (a)

	Censo populacional	Pesquisa domiciliar	Ambos	Nenhum dos dois	Total²⁷
África	28	21	20	2	31
Estados Árabes	6	2	2	2	9
Ásia e Pacífico	15	12	9	6	24
Europa e América do Norte	27	16	11	8	40
América Latina e Caribe	18	14	12	4	25
Total	94	65	54	22	129

Fonte: *National progress report for GRALE 2012; Respostas à pergunta 1.3 “Como são obtidos dados sobre alfabetização no seu país?”*

22 Mesmo que nenhum desses estudos meça as habilidades de escrita.

23 Mais precisamente, esses são: alfabetização em prosa (leitura de textos contínuos), alfabetização documental (leitura de textos não contínuos presentes em formulários, gráficos etc.), e numeramento, ou, em IALS, alfabetização quantitativa (utilização de operações aritméticas com números apresentados por escrito).

24 Isso não exclui a possibilidade de definir um limite em cada processo contínuo considerado aceitável em determinado momento. Esse limite deve ser especificado em termos das competências e das tarefas reais que um indivíduo consegue realizar e pode ser revisitado e redefinido de acordo com a evolução das necessidades e dos desafios.

25 O modelo proposto pelo Grupo de Especialistas, na verdade, inclui *aprender a aprender* como uma competência transversal, alfabetização e numeramento nos três níveis e competência digital e comunicação como elementos que possibilitam e facilitam as competências.

26 O PISA é o Programa da OCDE para Avaliação Internacional de Estudantes. É importante notar que o PISA não mede a escrita.

27 Nesta tabela, o total representa o número de países que forneceram dados. Cada célula deve ser lida como, por exemplo, “28 dos 31 países africanos produziram dados de alfabetização através de censo populacional” (mas não necessariamente desta forma apenas).

O nível de *alfabetização múltipla* foi identificado pela OCDE como o limite mínimo que as pessoas precisam atingir para atender às necessidades de aprendizagem ao longo da vida (EUROPEAN UNION, 2012, p. 13, 103).

Em resposta à pergunta sobre como obtêm dados sobre alfabetização, 105 países indicaram que seus dados sobre alfabetização (essencialmente o número de alfabetizados e analfabetos e as taxas de alfabetização estimadas) são baseados em uma única pergunta feita em seu censo populacional e/ou pesquisas domiciliares (Tabela 1.5). Essa pergunta geralmente é formulada em termos muito simples: “Você sabe ler e escrever?” ou alguma variação disso. A pergunta é feita a cada indivíduo acima de determinada idade ou a um único indivíduo que responde em nome de toda a família. Os dados coletados com base em perguntas como essas apresentam os seguintes problemas: a) elas enquadram a questão como uma dicotomia, b) elas dependem do que cada indivíduo entende como *ler e escrever* e c) elas não refletem as diferenças entre os respondentes. Vários países têm tentado melhorar a formulação da pergunta, incluindo tarefas específicas, em perguntas como: “Você

consegue ler uma mensagem simples?” ou “Você consegue escrever uma mensagem para outra pessoa?”. Além do fato de que essas diferentes perguntas e estratégias de resposta aumentam a complexidade da compilação dos dados em nível internacional, as definições subjacentes de alfabetização e os modos de medição não são estritamente comparáveis. A maior parte dessas estatísticas de alfabetização utiliza informação autodeclarada ou reportada por alguém em nome da família inteira.

Embora a justificativa para o uso de tais estratégias de medição seja bem conhecida (UIS, 2008, p.18), essas estatísticas oferecem representações limitadas da situação de alfabetização em cada país e ignoram os avanços no campo da alfabetização ao longo das últimas décadas. Curiosamente, vários relatórios nacionais de progresso²⁸ mencionaram que os números atualmente disponíveis sobre alfabetização não são confiáveis devido a essas questões e sugerem a realização de estudos para testar os níveis reais de alfabetização. Esses estudos são, no entanto, muito mais exigentes em termos financeiros e técnicos. Certamente, a execução de um teste confiável de alfabetização seria mais caro

Tabela 1.6
Métodos para a obtenção de dados sobre alfabetização em países (b)

	Nível educacional	Testes	Outros
África	21	14	16
Estados Árabes	2	3	3
Ásia e Pacífico	10	7	7
Europa e América do Norte	26	14	20
América Latina e Caribe	14	9	11
Total	73	47	57

Fonte: National progress report for GRALE 2012; Respostas à pergunta 1.3 “Como são obtidos dados sobre alfabetização no seu país?”

28 Por exemplo, Bósnia e Herzegovina, Botsuana, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Jamaica, Quênia, República Democrática Popular do Laos, Malaui, México, Mongólia, Namíbia, Nigéria, Papua Nova Guiné, Peru, Sérvia, Togo, Tunísia, Uganda, Uruguai e Zâmbia.

do que incluir uma simples pergunta em uma pesquisa (domiciliar) existente.

Ao apresentar dados sobre nível educacional (geralmente coletados por meio de uma pesquisa domiciliar), 73 países simplesmente aceitam o número de anos de frequência escolar como indicador de determinado nível de competências, embora isso não seja confiável (ver Tabela 1.6). Por outro lado, 47 países produzem seus dados sobre alfabetização por meio de alguma forma de medição de competências (teste). Na Europa e na América do Norte, os governos nacionais e a OCDE iniciaram na década de 1990 uma série de pesquisas de alfabetização adulta com base em testes diretos. Atualmente, 24 países da OCDE participam do primeiro ciclo de um novo programa internacional sobre avaliação de competências de adultos, *Programme for the International Assessment of Adults Competencies* (PIAAC), que divulgou seus resultados em outubro de 2013. Dezesesseis países mencionam a participação no PIAAC em seus relatórios nacionais de progresso.

Além disso, um número considerável de países africanos, árabes, asiáticos e latino-americanos reporta o uso de abordagens com testes diretos para gerar dados sobre alfabetização. O LAMP, iniciado em 2003, pode ter influenciado essa tendência. O teste de competências é uma abordagem técnica e financeiramente exigente. Além disso, é difícil julgar a confiabilidade dos dados, já que informações detalhadas sobre as metodologias utilizadas muitas vezes não estão disponíveis. Em outros casos, os resultados dos testes são comprometidos por evidências de falhas metodológicas graves. Por exemplo, uma pesquisa nacional de alfabetização com um escore composto sobre alfabetização utilizou informações sobre leitura, escrita, aritmética e conhecimentos gerais, mas a seção de conhecimentos gerais não tinha qualquer relação com competências de alfabetização (GUADALUPE; CARDOSO, 2011, p. 205).

Relatórios nacionais de progresso indicam uma diversidade de abordagens para a geração de dados sobre alfabetização²⁹. Exemplos incluem:

29 Esta lista não é baseada em uma avaliação detalhada de cada experiência relatada na seção aberta da questão 1.3, que perguntou aos países se qualquer outra metodologia (além das categorias mencionadas nas Tabelas 1.5 e 1.6) é utilizada para a obtenção de dados de alfabetização.

- **Pesquisas domiciliares gerais**

Com sua Pesquisa Domiciliar Geral de 2009 e o Censo Nacional de 2011, a África do Sul começou a obter uma visão mais detalhada da alfabetização. Os entrevistados que deixaram a escola antes do sétimo ano foram convidados a indicar seu nível de competência em várias tarefas, que vão desde escrever o próprio nome até o preenchimento de um formulário (McKAY, 2012). Já em países como Brasil, Camboja e Indonésia, dados de pesquisas domiciliares nacionais têm sido usados para mapear e identificar municípios e províncias com os mais altos níveis de pobreza, e aqueles mais propensos a enfrentar grandes desafios de alfabetização. Essas regiões foram alvo de intervenções de alfabetização.

- **Pesquisas nacionais de alfabetização**

Botsuana incluiu um teste em suas Pesquisas Nacionais de Alfabetização, que são realizadas a cada dez anos, desde 1993, para acompanhar sistematicamente a evolução da alfabetização no país (HANEMANN, 2005). A República Democrática Popular do Laos implementou uma Pesquisa Nacional de Alfabetização em 2001, que mostrou que, embora a taxa de alfabetização da população de 15-59 anos fosse de 72%, apenas 45% da população teve um desempenho aceitável (UNESCO, 2006). Desde 1989, pesquisas em alfabetização funcional, educação e mídia, *Functional Literacy, Education and Mass Media Surveys* (FLEMMS), foram realizadas nas Filipinas para fornecer informações sobre a situação de alfabetização básica e alfabetização funcional e de exposição à mídia de massa. A FLEMMS 2008 foi realizada com a coordenação do Conselho Coordenador de Alfabetização e do Ministério da Educação e consistiu de um questionário autoadministrado preenchido por 69.482 indivíduos com idade entre 10 e 64 anos, em 25.505 domicílios amostrados para a pesquisa. A quinta de uma série de FLEMMS está atualmente sendo preparada.³⁰

30 Nesta pesquisa, "uma pessoa funcionalmente alfabetizada é aquele que sabe ler, escrever e calcular ou aquele que sabe ler, escrever e compreender. Pessoas que concluíram a escola secundária ou um nível mais alto de educação também são consideradas funcionalmente alfabetizadas" (Disponível em: <<http://www.census.gov.ph/content/almost-nine-out-tenfilipinos-are-functionally-literate-final-results-2008-functional>>).

- **Pesquisas de alfabetização baseadas em testes**

Bangladesh elencou uma série de pesquisas de alfabetização baseadas em testes realizados no período de 2002 a 2010, incluindo uma pesquisa chamada *Education Watch*, conduzida por uma organização guarda-chuva da sociedade civil (*Campaign for Popular Education*), em 2002, e outra por uma ONG com experiência em cooperação com a UNESCO, Dhaka, em 2005. O departamento de estatística também realizou uma Pesquisa de Avaliação da Alfabetização, em 2008. Em 2007, como parte da iniciativa da *Education Watch*, a Coligação para a Educação das Ilhas Salomão e a *Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education (ASPBAE)* realizaram um teste padronizado para avaliar os níveis de alfabetização, que indicaram uma crise na alfabetização, na qualidade da escola e no envolvimento dos jovens na aprendizagem (ASPBAE, 2007). Uma pesquisa semelhante da Experiência Educacional e Avaliação da Alfabetização foi conduzida pela ASPBAE em colaboração com a rede de promoção da educação, *Papua New Guinea Education Advocacy Network (PEAN)* em cinco províncias de Papua Nova Guiné, de 2009 a 2011, que indicou uma situação de alfabetização comparável (ASPBAE, 2011).

- **Pesquisas governamentais de alfabetização em grande escala baseadas em testes**

A testagem direta foi realizada na Alemanha em 2010 e publicada como “Estudo de Nível Um” no início de 2011. Uma amostra aleatória de 7.035 adultos com idades entre 18 e 64, e uma amostra aleatória adicional de 1.401 adultos com baixo nível de alfabetização foram testadas. Os resultados mostraram que um total de 7,5 milhões de adultos, o que correspondia a cerca de 14% da população economicamente ativa, possuem um nível de alfabetização muito baixo. Uma nova rodada do “Estudo de Nível Um” está prevista para ocorrer junto com o PIAAC. Na Inglaterra (Reino Unido), pesquisas governamentais em grande escala foram realizadas em 2003 e 2010-11 para identificar os níveis de alfabetização, numeramento e uso de tecnologias da informação por adultos (idades entre 16 e 65). Um teste presencial foi aplicado aos entrevistados por meio de um programa de computador.

Em 2007, a *Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)* iniciou uma série de estudos regionais, *information et vie quotidienne (IVQ)*, previstos para serem concluídos em 2012, na França. Após a assinatura de um acordo em 2010 entre a ANLCI e a sede do Serviço Militar, a ANLCI desenvolveu uma ferramenta de teste adaptada para os militares, que também será usada em centros de formação profissional.

- **Autoavaliação online**

Canadá e Nova Zelândia disponibilizaram ferramentas *online* para motivar os cidadãos a testar seus níveis de competências e, se necessário, se inscrever em programas relacionados.

- O programa LAMP da UNESCO foi totalmente implementado na Jordânia, Mongólia, na Palestina e no Paraguai. Outros países (El Salvador, Marrocos, Níger e Vietnã) concluíram o estudo de campo, mas a aplicação foi adiada por motivos políticos e/ou financeiros. Afeganistão, Jamaica, República Democrática Popular do Laos e Namíbia estão atualmente implementando o LAMP.

Alguns países informaram que possuem sistemas de coleta nacionais (por exemplo, Cabo Verde) e sistemas nacionais de informação gerencial para a alfabetização de adultos (por exemplo, Uganda), ainda que esses sistemas sejam mais voltados ao armazenamento de dados do que à geração de dados. Outros países mencionam pesquisas nacionais sobre temas específicos, como pesquisas demográficas e de saúde (República Dominicana, Serra Leoa), pesquisas sobre as populações economicamente ativas (Espanha, Suíça) que incluem alfabetização, ou censos de âmbito local em bairros com altos índices de analfabetismo (Indonésia). De um modo geral, as perguntas sobre alfabetização incluídas nessas pesquisas espelham perguntas censitárias convencionais, como “Você é alfabetizado? Sim ou não”. O UNICEF tem apoiado uma série de países na implementação de estudos agrupados de indicadores múltiplos, *Multi-indicator Cluster Surveys (MICS)*, que seguem uma abordagem semelhante. Na Sérvia, por exemplo, um estudo MICS realizado em 2010 incluiu um teste de alfabetização. Esse estudo será implementado a cada três anos a partir de

Tabela 1.7
Mudanças nos métodos de coleta de dados sobre alfabetização desde 2006 em 38 países

	Nova definição conceitual de alfabetização estabelecida para a política	Nova definição conceitual de alfabetização estabelecida somente para a coleta de dados	Nova avaliação das competências de alfabetização de jovens e/ou adultos	Aumento da frequência de coleta, sem mudanças conceituais significativas	Outras mudanças
África	5	6	4	1	3
Estados Árabes	3	2	2	0	1
Ásia e Pacífico	6	6	6	4	2
Europa e América do Norte	4	4	6	1	6
América Latina e Caribe	2	2	6	2	1
Total	20	20	24	8	13

Fonte: *National progress report for GRALE 2012; Respostas à pergunta 1.4: "Seu país mudou os métodos de coleta de dados de alfabetização desde a revisão de meio termo da UNLD em 2006?"*

2012. Marrocos realizou um levantamento nacional sobre analfabetismo e falta de escolaridade em 2006 e planeja realizar outras pesquisas de acompanhamento.

É interessante notar que vários países utilizaram múltiplos métodos para produzir dados de alfabetização, incluindo censos populacionais e pesquisas domiciliares. No entanto, quando vários métodos são utilizados em momentos diferentes, surgem desafios no que diz respeito à comparabilidade dos dados. Por outro lado, alguns países informaram que contam com um método (por exemplo, pesquisa domiciliar, grau de escolaridade ou testes educacionais) como a única fonte de dados sobre alfabetização.

Quando perguntados se mudaram os métodos de coleta de dados de alfabetização desde 2006 (ano em que foi realizada a revisão de meio-termo da UNLD), 38 países (32%) reportaram ter mudado, ao passo que uma maioria de 81 (68%) não mudou. Aqueles que mudaram seus métodos foram solicitados a selecionar as opções que melhor descrevem as alterações.

Os resultados são apresentados na Tabela 1.7. Vinte e quatro países reportaram que suas mudanças envolveram uma nova avaliação das competências de alfabetização de jovens e/ou adultos e 20 países indicaram que fizeram mudanças em função de novas definições, para fins de políticas ou apenas para coleta de dados. Oito países experimentaram um aumento na frequência de produção de dados de alfabetização, sem mudanças conceituais significativas.

Alguns países deram razões muito específicas para as mudanças em sua coleta de dados:

- Melhor coordenação entre o Ministério da Educação e Cultura e o Bureau Central de Estatísticas da Indonésia, no âmbito de um Memorando de Entendimento.
- Implementação da nova Política Nacional de Alfabetização a partir de 2012 nas Ilhas Salomão, que incorporou algumas das mudanças recomendadas pela Pesquisa de Experiência Educacional ASPBAE.
- Em 2007, a Comissão de Educação Terciária desenvolveu uma Ferramenta de Avaliação de Alfabetização e

Numeramento³¹ para adultos na Nova Zelândia. Essa é uma ferramenta de avaliação diagnóstica adaptável, predominantemente *online*, que ajuda os alunos a avaliar suas competências de alfabetização e numeramento dentro do quadro de progressões de aprendizagem estabelecido.

- O “Estudo de Nível Um” realizado em 2010 na Alemanha envolveu uma mudança metodológica, que passou de um estudo de caso para uma pesquisa baseada em amostra.
- Com o PIAAC, novos elementos foram introduzidos no teste direto de competências de alfabetização, como a solução de problemas em um ambiente rico em tecnologia, utilização de competências em TIC e perguntas sobre as competências exigidas no emprego atual ou anterior do entrevistado.
- Em 2007, o governo escocês assinou um acordo com os governos locais para que reportassem sob um acordo unificado de resultado no âmbito de um Quadro Nacional de Desempenho. Em 2009, foi realizada uma avaliação da alfabetização baseada em pesquisas.

Diante do exposto, é importante destacar que quase três em cada quatro países que responderam (88 de 118 países) indicaram que enfrentam desafios na coleta de dados de alfabetização³².

Entre os desafios apontados, os mais importantes foram os seguintes:

- Desafios relacionados a acesso e logística (intervenções de alfabetização em áreas remotas); falta de vontade política; falta de recursos; falta de capacidade e rotatividade de pessoal; falta de instrumentos de coleta de dados claros e padronizados; problemas com a adaptação dos instrumentos para línguas locais; e falta de coletores de dados competentes em campo (foi o caso, por exemplo, de Afeganistão, Barbados, Belize, Brasil, Butão, Burkina Faso, Camarões, Camboja, Colômbia, Costa do

Marfim, Eritreia, Escócia [Reino Unido], Etiópia, Gabão, Gana, Grécia, Honduras, Ilhas Salomão, República Democrática do Congo, República Dominicana, República Democrática Popular do Laos, Lesoto, Paraguai, São Vicente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Suriname, Uganda, Zâmbia e Zimbábue).

- Falta de segurança; acomodação precária da população; migração da força de trabalho (caso, por exemplo, de Afeganistão, Camboja, China, Jordânia, Montenegro, Palestina, Romênia e Sérvia); relutância de determinados grupos da população (por exemplo, mulheres, idosos) em fazer um teste de alfabetização ou incapacidade de comunicar o seu verdadeiro nível de alfabetização (caso, por exemplo, de Bangladesh, Chile e Uruguai).
- Coletas de dados descoordenadas e paralelas, sem integração dentro do subsetor da alfabetização e sem integração de todo o setor: dados de alfabetização adulta não são incluídos nos sistemas de informação gerencial da educação existentes e/ou os provedores não governamentais (privados) de programas de aprendizagem de adultos relutam em informar dados para o ministério (por exemplo, Egito, Espanha, Madagascar, Moçambique, Quênia, Ruanda e Serra Leoa).
- Falta de credibilidade das taxas de alfabetização, dada a forma como são produzidas, (grau de escolaridade autodeclarado etc.) e nenhuma avaliação nacional de alfabetização estabelecida (falta de teste direto) para fornecer um retrato fiel da distribuição real de habilidades no país (caso de Maurício, Mongólia e Tunísia).
- Incapacidade de gerar dados confiáveis sobre a taxa de alfabetização atual em uma base regular (por exemplo, Áustria, Bósnia e Herzegovina, Eslovênia, Guiana, Jamaica, Letônia, México, Papua Nova Guiné, Peru, Polônia e Trinidad e Tobago).
- Não existe uma definição de alfabetização estabelecida que possa orientar a coleta de dados de alfabetização (caso de Nauru) e definições não baseadas em pesquisas

31 Disponível em: <<http://www.literacyandnumeracyforadults.com/resources/356174>>.

32 Apenas 25% (30 países) informaram não enfrentar desafios.

podem não ser aplicáveis porque a definição de quem é ou não alfabetizado depende de contexto e momento (por exemplo, Filipinas e Países Baixos).

- Desafios mais específicos com a realização da pesquisa de 2003³³ (testes de alfabetização e numeramento) na Inglaterra (Reino Unido) incluem: o escopo da pesquisa em termos de idade, a ligação entre a numeramento e a alfabetização e a dificuldade de avaliar habilidades específicas, como escrever e compreender o que se ouve.

A República da Coreia apresenta uma visão contrastante e expressou confiança de que a sua taxa já alta de alfabetização (98,3%), que se baseia em uma pesquisa realizada pelo Instituto Nacional da Língua Coreana, torna a coleta de dados de alfabetização “uma questão relativamente menos importante”.³⁴ No entanto, alguns pesquisadores independentes estão particularmente preocupados com o descaso com habilidades para a vida mais amplas, como o debate e a discussão, a redação criativa, a resolução criativa de problemas, a aprendizagem prática e o estudo independente. Eles sugerem que um foco exclusivo em algumas habilidades ou competências-chave nos currículos e nas estratégias de ensino e aprendizagem, que se concentram muito em preparar os alunos para passar nos testes, também pode se tornar um problema (por exemplo, JAMBOR, 2010).

Decisões difíceis precisam ser tomadas sobre que tipo de alfabetização vale à pena avaliar e para que fins, especialmente em países em desenvolvimento³⁵. O que isso significa, na prática, é que os governos devem decidir onde investir os recursos limitados alocados para a alfabetização. No entanto, aqui surge um dilema: recursos gastos na produção de dados confiáveis são retirados da implementação dos programas; contudo, a implementação eficaz

33 O relatório de 2011 ainda não havia sido publicado no momento em que esse relatório nacional foi entregue ao UIL. Contudo, os dados (achados principais) já haviam sido disponibilizados na forma de um artigo de pesquisa em dezembro de 2011.

34 Ver relatório nacional progresso da República da Coreia para GRALE 2012.

35 Outra questão fundamental na escolha do que medir e como medir a alfabetização é: “quem vai usar as informações coletadas e como fará isso?”

dos programas exige dados confiáveis. Os relatórios nacionais de progresso sugerem que os governos devem rever suas políticas em matéria de medição do alfabetização e alocar os recursos necessários, não apenas financeiros, mas também profissionais, para implementar iniciativas de medição e testagem de alfabetização confiáveis.

Em resposta ao desafio de produzir dados estatísticos comparáveis de alfabetização, grandes pesquisas entre países têm sido desenvolvidas. Muitas são baseadas no modelo IALS criado pela OCDE na década de 1990, como o PIAAC (entre países industrializados) e o LAMP. Vários países da OCDE mencionaram em seus relatórios de progresso que estão participando do novo PIAAC e aguardam seus primeiros resultados em 2013. O LAMP da UNESCO tem procurado adaptar-se a uma variedade de contextos, linguagens e textos. Ele confere atenção especial aos potenciais vieses etnocêntricos e a formas cultural, linguística e contextualmente mais sensíveis de medir os níveis de alfabetização em países não membros da OCDE.

A comparabilidade é uma grande preocupação, mas a validade também é muito importante. Por exemplo, o LAMP reconhece que vários componentes de leitura são específicos à linguagem e ao texto e não podem ser comparados de maneira significativa. O LAMP sempre esteve aberto para aprender com outras abordagens, como estudos etnográficos realizados em testes de campo em El Salvador, na Mongólia e no Paraguai. No entanto, permanece o desafio de equilibrar as necessidades internacionais, nacionais e locais, bem como a viabilidade e a acessibilidade, para uso geral desses modelos de avaliação diretos.

É difícil estabelecer um padrão internacional para um nível mínimo de alfabetização a ser atingido por todos os países, em qualquer contexto e em qualquer momento, a fim de cumprir a exigência de comparabilidade. Os contextos são muito diversificados. Indicadores globalmente comparáveis precisam ser muito gerais, adaptáveis a situações específicas e baseados em amplo consenso. Além disso, a produção de dados globais e comparáveis exige mais conhecimentos profissionais, além de mais tempo e recursos do que a mera compilação de taxas de alfabetização. Também

As respostas dos países que forneceram dados indicam que a maior parte da coleta de dados ainda é baseada na abordagem dicotômica tradicional na determinação das taxas de alfabetização e analfabetismo.

Quadro 1.1**Alinhamento dos marcos internacionais com um marco nacional para medir a alfabetização e o numeramento de adultos: um exemplo da Austrália**

Uma pesquisa conduzida por uma equipe do *Work-based Education Centre* da Universidade de Victoria, na Austrália, mostrou que o alinhamento entre os marcos da pesquisa internacional da OCDE sobre ALLS e o *Australian Core Skills Framework* (ACSF) é possível. Além disso, esse alinhamento oferece o potencial para medir de maneira mais regular o progresso em relação aos objetivos nacionais. O ACSF oferece uma maneira de monitorar as melhorias na alfabetização e no numeramento de adultos de uma maneira mais sutil do que a ALLS. As principais falhas da ALLS são: a) ela é projetada para fornecer um resumo de competências de alfabetização e numeramento, em vez de ser usada como uma ferramenta de avaliação; e b) é administrada apenas a cada dez anos. Por outro lado, o ACSF pode ser aplicado individualmente e fornece evidências de progresso. Além disso, dados sobre o desempenho dos alunos em competências essenciais podem ser obtidos em intervalos frequentes.

Em suas conclusões, os autores levantam uma questão mais fundamental ao perguntar se o estabelecimento de níveis de competências, conforme medidos pelas pesquisas ALLS ou PIAAC, é o indicador mais adequado do trabalho que a Austrália tem feito para ajudar as pessoas a desenvolver suas competências de alfabetização e numeramento. Apesar de reconhecer a pertinência dos indicadores utilizados pela ALLS e as pesquisas PIAAC no contexto internacional para fornecer uma medida comparável da posição da Austrália em relação a outros países da OCDE, a equipe de pesquisa enfatiza a necessidade de também utilizar os indicadores nacionais, como os desenvolvidos pelo ACSF, que têm mais significado contextual e permitem um monitoramento mais detalhado e regular do progresso na consecução dos objetivos nacionais.

Fonte: *National Centre for Vocational Education Research, 2012.*

implica muitos desafios epistemológicos, institucionais e políticos. Uma tentativa de alinhar um quadro nacional de competências com a pesquisa da OCDE sobre alfabetização e habilidades para a vida de adultos, *Adult Literacy and Life Skills* (ALLS) para medir a alfabetização e a numeramento de adultos foi realizada na Austrália (ver Quadro 1.1). No entanto, isso também levantou questões sobre a adequação do uso de indicadores internacionais para monitorar o progresso em relação aos objetivos nacionais e sobre a necessidade de fazê-lo de forma mais contextualizada e diferenciada.

Há dificuldades consideráveis na padronização dos níveis de alfabetização, dos instrumentos e dos procedimentos de pesquisa em todos os países, bem como no estabelecimento de melhores práticas para todos os componentes de tal pesquisa. Preocupações nesse sentido já foram formuladas pela revisão metodológica da primeira rodada do IALS (NATIONAL CENTRE FOR EDUCATIONAL STATISTICS, 1997, Anexo A, p.14-15).

Outra questão é a importância de diferenciar *leitura* e *componentes de leitura*

(conhecimento de um texto, habilidades de decodificação, fluência e automaticidade), que são pré-requisitos para a leitura. Informações sobre os componentes de leitura são fundamentais para informar as intervenções.

No geral, as respostas dos países que forneceram dados indicam que a maior parte da coleta de dados ainda é baseada na abordagem dicotômica tradicional que determina as taxas de alfabetização e analfabetismo. A grande maioria dessas taxas consiste em estimativas baseadas em dados de censos nacionais, pesquisas domiciliares e grau de escolaridade. Elas combinam várias abordagens ao questionário (autodeclaração ou respostas fornecidas por outra pessoa da família) e produz informações de confiabilidade limitada. No entanto, esse método de medição da alfabetização ignora desenvolvimentos conceituais substantivos que ocorreram ao longo dos últimos 50 anos, em especial, a compreensão da alfabetização como um *continuum*.

Muitos países que consideram os números de alfabetização atualmente disponíveis pouco confiáveis devido às questões mencionadas sugerem a realização de

estudos para testar os níveis reais de alfabetização. No entanto, eles também reconhecem que a realização desses estudos exigiria mais recursos do que são atualmente alocados. Isso é particularmente desafiador em países de baixa renda. Embora esse quadro levante questões sobre a relação de custo-efetividade das intervenções de alfabetização, especialmente quando há escassez de dados significativos sobre alfabetização, muitos governos nacionais têm implementado políticas para aumentar a alocação de recursos e melhorar seus dados de alfabetização.

Mais abordagens qualitativas, como a identificação participativa e etnográfica e a medição de práticas de alfabetização valorizadas por indivíduos, podem servir de complemento a pesquisas nacionais amplas e padronizadas. Além das práticas de alfabetização, dados também podem ser gerados em ambientes letrados por meio de um conjunto de variáveis observáveis. Além de medir o nível de desempenho de um indivíduo na realização de diferentes tarefas que envolvem o uso de materiais escritos, também é importante medir o impacto que diferentes programas ou intervenções de alfabetização podem ter na vida dos alunos. Esse tipo de informação deve incluir estudos longitudinais e considerar diferentes domínios para ser capaz de ajudar os formuladores de políticas a tomar decisões sobre investimentos em alfabetização.

1.5 Conclusão

A Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA VI) foi um marco importante por destacar a importância da alfabetização como um fundamento indispensável para a aprendizagem independente em todas as fases do processo de aprendizagem. Os Estados-membros comprometeram-se a: a) garantir que todas as pesquisas e coletas de dados reconheçam a alfabetização como um processo contínuo e b) investir em um processo de desenvolvimento de indicadores comparáveis para a alfabetização. No entanto, esse compromisso impõe desafios quase intransponíveis para a tarefa de compreender e medir a alfabetização de formas diferentes e internacionalmente comparáveis.

Ainda não há um entendimento comum para abordar a alfabetização como um processo contínuo e um processo de aprendizagem

ao longo da vida. Alguns países utilizam elementos da definição operacional da UNESCO de 2003. Outros começaram a discutir como alinhar sua abordagem com o paradigma de aprendizagem ao longo da vida e a necessidade de estabelecer um sistema padronizado, baseado em níveis, que seja capaz de fornecer dados confiáveis e comparáveis. Apesar disso, há já um número crescente de práticas que tratam a alfabetização como um processo de aprendizagem ao longo da vida. Abordagens integradas, como a aprendizagem intergeracional, a alfabetização familiar e a alfabetização incorporada à educação e à formação técnica e profissional, bem como mecanismos de reconhecimento, validação e credibilidade de todas as formas de aprendizagem, inserem a alfabetização no âmbito da aprendizagem ao longo da vida. Os quadros nacionais e regionais de qualificação, com diferentes níveis de habilidades e qualificação que permitem equivalências entre as competências adquiridas formalmente e não formalmente, têm ajudado a abrir caminho para o reconhecimento da alfabetização como um processo contínuo de aprendizado e uma base da aprendizagem ao longo da vida.

O desafio de gerar dados confiáveis, críveis e comparáveis de alfabetização em nível internacional também complica a tarefa de avaliar e analisar o progresso dos países em relação ao Objetivo 4 da EPT.

O Relatório de Monitoramento Global da EPT “Alfabetização para a vida” (UNESCO, 2005) revelou diferenças nos resultados de alfabetização com base em avaliações indiretas e diretas³⁶.

Estudos recentes em pequena escala realizados pela ASPBAE na região do Pacífico³⁷ mostram que apenas um terço dos entrevistados que se declaram *alfabetizados* conseguiram realizar um teste de alfabetização relativamente simples. Em suma, a análise do progresso nacional com base em dados de alfabetização expressos em números e taxas (incluindo os que foram

³⁶ As evidências que o UIS compila e publica, baseadas em observações dos Estados-membros, não são compatíveis com o que os especialistas, profissionais e interessados pensam sobre a alfabetização.

³⁷ Por exemplo, na Província de Shefa (ASPBAE, 2011a), em cinco províncias de Papua Nova Guiné (ASPBAE, 2011) e nas Ilhas Salomão (ASPBAE, 2007).

explicados neste capítulo) gera preocupações em relação à validade e à confiabilidade, o que significa que esses dados só podem ter valor referencial.

Por enquanto, a maioria dos países continua a usar os métodos tradicionais mencionados (censos populacionais, pesquisas domiciliares e grau de escolaridade) para estimar as taxas de alfabetização, que ainda são baseadas na abordagem dicotômica de classificar uma pessoa como alfabetizada ou analfabeta. No entanto, há cada vez mais esforços em âmbito local, nacional e internacional para a realização de pesquisas de alfabetização específicas que envolvem a medição direta (teste) de competências de alfabetização. Mesmo que a qualidade dos dados produzidos nem sempre seja conhecida, um número crescente de países se envolve em discussões e iniciativas que promovem o conceito de alfabetização como um processo contínuo e melhoram a qualidade da oferta de alfabetização e de dados.

Em suma, há poucos indícios de grandes mudanças desde 2009 no que diz respeito às definições de alfabetização e na forma como os países produzem dados de alfabetização. Isso não significa que há uma falta de consciência das limitações, das contradições e dos problemas existentes. Há muitos anos de experiência e iniciativas interessantes e inovadoras para aproveitar. Exemplos de diferentes países mostram que são possíveis mudanças conceituais e abordagens pragmáticas de baixo custo que ajudam a definir prioridades estratégicas.

Mensagens principais:

- A política de alfabetização deve se concentrar em elevar e desenvolver habilidades básicas como um todo e incluir a criação de ambientes letrados ricos e sociedades de aprendizagem. A lente da aprendizagem ao longo da vida e de toda a vida é a perspectiva mais promissora para enfrentar o desafio da alfabetização.
- As taxas de alfabetização são em grande parte baseadas em dados e métodos simplistas e pouco confiáveis. A testagem direta tem ganhado força, mas é complexa e dispendiosa. Para avançar, é necessária uma abordagem dupla: o desenvolvimento de ferramentas e métodos de medição culturalmente apropriados e a melhoria da qualidade das pesquisas convencionais que envolvem autodeclaração e que são de custo mais baixo.
- A produção e o intercâmbio de pesquisas confiáveis e comparáveis são indispensáveis para a formulação de políticas em todos os âmbitos, inclusive internacional. A construção de consenso na comunidade dos Estados-membros para identificar as necessidades e as demandas de pesquisa relevantes para a política traria benefícios para todos. Seria apropriado que a UNESCO realizasse a moderação desse processo.
- Houve um grande avanço no alcance do Objetivo 4 da EPT (50% de melhoria nos níveis de alfabetização adulto até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e à educação continuada para todos os adultos), mas muitos indivíduos e grupos desfavorecidos ainda são deixados para trás.
- A alfabetização é um *continuum*, não uma dicotomia. A aprendizagem e o uso de habilidades de alfabetização é um processo contínuo e vinculado a um contexto, que ocorre dentro e fora de ambientes explicitamente educacionais e ao longo da vida. Esse entendimento implica o desenvolvimento articulado de políticas intersetoriais.

Bibliografia

- ASPBAE. *Solomon Islands: summary report; education experience survey, education, language and literacy experience*. Mumbai: ASPBAE, 2007.
- ASPBAE. *PNG Education experience survey and literacy assessment: a report on 5 provinces; New Ireland, NCD, Chimbu, Sandaun and Gulf Provinces*. Mumbai: ASPBAE, 2011.
- ASPBAE. *Education experience survey and literacy assessment*. Mumbai: ASPBAE, 2011a.
- BELANGER, P.; WINTER, C.; SUTTON, A. *Literacy and basic education in Europe on the eve of the 21st century: report of the Sixth All-European Conference of Directors of Educational Research Institutions*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger, 1992.
- CROUCH, L. *Literacy: the entry point into elusive "quality" goals?* In: WORLD LITERACY SUMMIT, Oxford, United Kingdom, 1- 4 Apr. 2012. *Proceedings...* Oxford: GPE, 2012.
- ESPOSITO, L.; KEBEDE, B.; MADDOX, B. Literacy practices and schooling: a case study from Mozambique. *World Development*, v. 39, n. 10, p. 1796-1807, 2011.
- EUROPEAN UNION. *EU High Level Group of Experts on Literacy: final report*. Brussels, 2012. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/literacy-report.pdf>>.
- FRANSMAN, J. *Understanding literacy: a concept paper*. Paris, 2005. (Documento de referência para o Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2006: Alfabetização para a Vida). (mimeo).
- GUADALUPE, C.; CARDOSO, M. Measuring the *continuum* of literacy skills among adults: educational testing and the LAMP experience. *International Review of Education*, v. 57, n. 1-2, p. 199-217, 2011.
- HANEMANN, U. *Literacy in Botswana*. Paris: UNESCO, 2005. (Documento de referência para o Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2006: Alfabetização para a Vida). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001460/146005e.pdf>>.
- JAMBOR, P. The reluctance of Korean education in the face of change. *Academic Leadership Journal*, v. 8, n. 3, p. 152-163, 2010.
- LIND, A. *Desk study on current trends of defining and conceptualizing literacy*. 2012. (Documento encomendado pelo UIL). (mimeo).
- MADDOX, B.; ESPOSITO, L. Sufficiency re-examined: a capabilities perspective on the assessment of functional adult literacy. *Journal of Development Studies*, v. 47, n. 9, p. 1315-1331, 2011.
- MADDOX, B.; ESPOSITO, L. Literacy inequalities, mediation and the public good: a case study of physical proximity and social distance in Nepal. *British Journal of Sociology of Education*, v. 34, n.2, p. 243-261, 2013.
- MADDOX, B.; ESPOSITO, L.; KEBEDE, B. The Value of Literacy Practices. *Q-Squared Working Papers*, n. 59, 2012. Disponível em: <http://www.trentu.ca/ids/documents/Q2_WP59_Esposito_etal.pdf>.
- McCAFFERY, J. et al. *Developing adult literacy: approaches to planning, implementing, and delivering literacy initiatives*. Oxford: Oxfam, 2007.

McKAY, V. *A Critical review of Adult Basic Education and Training (ABET) provision in South Africa*. Pretoria: Department of Higher Education, 2012.

McNAIR, S. *Demography and lifelong learning*. Leicester: NIACE, 2009. (IFLL thematic document, 1).

NATIONAL CENTRE FOR EDUCATIONAL STATISTICS. *Adult literacy in OECD countries: technical report on the first international literacy survey*. Washington, DC.: U.S. Department of Education/Office of Educational Research and Improvement, 1997. Disponível em: <<http://nces.ed.gov/pubs98/98053.pdf>>.

NATIONAL CENTRE FOR VOCATIONAL EDUCATION RESEARCH. *Does 1=1? mapping measures of adult literacy and numeracy*. Adelaide, Australia, 2012. (Research report).

St. CLAIR, R. *Why literacy matters: understanding the effects of literacy education for adults*. Leicester: NIACE, 2010.

UIL. *Global LIFE mid-term evaluation report 2006-2011: looking forward with LIFE (Literacy Initiative for Empowerment)*. Hamburg, 2012.

UIS. *Adult and youth literacy: national, regional and global trends, 1985–2015*. Montreal, 2013. (UIS information document). Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/literacy-statistics-trends-1985-2015.pdf>>.

UIS. *Adult and youth literacy, 1990-2015: analysis of data for 41 countries*. Montreal, 2012. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/UIS-literacy-statistics-1990-2015-en.pdf>>.

UIS. *International literacy statistics: a review of concepts, methodologies and current data*. Montreal, 2008.

UIS. *The next generation of literacy statistics: implementing the Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP)*. Montreal, 2009. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Tech1-eng.pdf>>.

UNESCO. *Alcançando os marginalizados: relatório de monitoramento global de educação para todos 2010*. Brasília, 2010a.

UNESCO. *Alfabetização para a vida: relatório de monitoramento global de educação para todos 2006*. Brasília, 2005a.

UNESCO. *Aspects of literacy assessment: topics and issues from the UNESCO Expert Meeting, 10-12 Jun. 2003*. Paris, 2005b.

UNESCO. *A crise oculta: conflitos armados e educação; relatório de monitoramento global de EPT, 2011, relatório conciso*. Brasília, 2011.

UNESCO. *EFA global monitoring report 2006: regional overview; East Asia and the Pacific*. Paris, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001497/149781E.pdf>>.

UNESCO. *Juventude e habilidades: colocando a educação em ação; relatório de monitoramento global de educação para todos 2012, relatório conciso*. Brasília, 2012.

UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187787por.pdf>>.

WHO. *World report on disability*. Genebra, 2011. Disponível em: <http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf>.



CAPÍTULO 2

PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM UMA PERSPECTIVA DE APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA

2.1 Introdução

O estabelecimento de uma política de educação de adultos é o primeiro passo para reconhecer a necessidade e o valor da aprendizagem na idade adulta e ao longo da vida. Além desse reconhecimento, a política de educação de adultos é uma declaração de intenções que orienta as ações, estabelece princípios e cria – ou pelo menos prevê – as condições necessárias para proporcionar oportunidades de aprendizagem e permitir que os alunos se beneficiem delas. Assim, a política estabelece o compromisso político com a aprendizagem e a educação de adultos, um pré-requisito para a alocação de recursos e para a oferta de alta qualidade.

Na seção de recomendações de políticas do “Marco de Ação de Belém”, foram incluídos alguns atributos básicos com relação à natureza e ao escopo das políticas de provisão de aprendizagem e educação de adultos, conforme definidos anteriormente no Marco (ver Quadro 2.1).

Considerando os compromissos e as recomendações para a formulação de políticas contidos nesse documento, esse capítulo descreve as tendências das políticas de aprendizagem e educação de adultos ao redor do mundo, incluindo a alfabetização de adultos e a aprendizagem ao longo da vida, desde a conclusão do primeiro GRALE, em 2010. Especificamente, ele se concentra em três aspectos: a) a compreensão conceitual que serve de base para legislação e políticas específicas sobre aprendizagem e educação de adultos e aprendizagem contínua; b) os objetivos e os propósitos da educação de adultos e as políticas de educação; e c) as políticas de língua de instrução como um indicador de inclusão. Neste capítulo, políticas são interpretadas em um sentido amplo para incluir emendas constitucionais, atos, leis,

decretos, estratégias, planos e planos de ação, conforme indicado pelos países em seus relatórios nacionais de progresso.

Quadro 2.1 Recomendações de políticas do “Marco de Ação de Belém”

“Políticas e medidas legislativas para a educação de adultos precisam ser abrangentes, inclusivas e integradas na perspectiva de aprendizagem ao longo da vida e de toda a vida, com base em abordagens setoriais e intersetoriais, abrangendo e articulando todos os componentes da aprendizagem e da educação” (UNESCO, 2010a, p. 7).

2.2 Premissas conceituais e princípios subjacentes nas políticas de educação de adultos

O escopo geral e a integração das políticas, juntamente com suas metas e seus objetivos, indicam o quanto a aprendizagem e a educação de adultos são entendidas como uma prioridade política. Relacionado a isso está a questão de saber se existe uma definição diferente de aprendizagem e educação de adultos em determinado país e, em caso afirmativo, quais os pressupostos conceituais de tal definição. Em seu preâmbulo, o “Marco de Ação de Belém” oferece várias referências para o entendimento da aprendizagem e da educação de adultos (ver Quadro 2.2).

Três princípios podem ser extraídos do “Marco de Ação de Belém” para ajudar a

Quadro 2.2**Trechos do Preâmbulo do “Marco de Ação de Belém”**

“A educação de adultos é reconhecida como um componente essencial do direito à educação, e precisamos traçar um novo curso de ação urgente para que todos os jovens e adultos possam exercer esse direito” (UNESCO, 2010a, p. 5, par. 1).

“Apoiamos a definição de educação de adultos inicialmente estabelecida na Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos adotada em Nairóbi em 1976 e aprofundada na Declaração de Hamburgo em 1997, qual seja, a educação de adultos engloba ‘todo processo de aprendizagem, formal ou informal, em que pessoas consideradas adultas pela sociedade desenvolvem suas capacidades, enriquecem seu conhecimento e aperfeiçoam suas qualificações técnicas e profissionais, ou as redirecionam, para atender suas necessidades e as de sua sociedade’” (UNESCO, 2010a, p. 5, par. 3).

“Afirmamos que a alfabetização é o alicerce mais importante sobre o qual se deve construir aprendizagens abrangentes, inclusivas e integradas ao longo de toda a vida para todos os jovens e adultos” (UNESCO, 2010a, p. 6, par. 4).

“Aprendizagem ao longo da vida, ‘do berço ao túmulo’, é uma filosofia, um marco conceitual e um princípio organizador de todas as formas de educação, baseada em valores inclusivos, emancipatórios, humanistas e democráticos; [...]” (UNESCO, 2010a, p. 6, par. 7).

“Reconhecemos que aprendizagem e educação de adultos representam um componente significativo do processo de aprendizagem ao longo da vida, envolvendo um *continuum* que passa da aprendizagem formal para a não formal e para a informal” (UNESCO, 2010a, p. 6, par. 8).

“Além disso, estamos convictos de que a aprendizagem e educação de adultos preparam as pessoas com conhecimentos, capacidades, habilidades, competências e valores necessários para que exerçam e ampliem seus direitos e assumam o controle de seus destinos” (UNESCO, 2010a, p. 7, par. 9).

esclarecer as implicações no que se refere às políticas de aprendizagem e à educação de adultos:

Abordagem baseada em direitos: a educação de adultos, incluindo a alfabetização de adultos, é parte do direito humano à educação, o que impõe certas obrigações sobre o Estado e a sociedade. Proporcionar oportunidades de aprendizagem para jovens e adultos, portanto, não deve ser visto pelos governos como um luxo ou um investimento adicional a ser feito depois que outras necessidades são atendidas. A oferta de oportunidades de aprendizagem para jovens e adultos é um elemento essencial para a realização do direito à educação.

Marco de aprendizagem ao longo da vida: a aprendizagem e a educação de adultos são parte integrante da aprendizagem ao longo da vida, que inclui todos os modos de aprendizagem e educação ao longo do percurso de aprendizagem. Diante dessa perspectiva, a alfabetização, como uma habilidade fundamental, é uma parte importante da aprendizagem e da educação de adultos.

Caráter abrangente e multidimensional: a educação de adultos ocorre em muitas áreas da vida individual e social e tem múltiplos objetivos. Ela envolve a aprendizagem em uma série de esferas (econômica, política, social, cultural e ambiental) para adquirir os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias para que as pessoas se tornem agentes ativos de seu desenvolvimento pessoal e social.

Para entendermos como esses princípios são traduzidos em políticas, uma pergunta sobre a existência de uma definição de educação de adultos foi incluída no modelo para os relatórios nacionais de progresso. Dos 129 relatórios válidos, 58% indicam a existência de uma definição oficial de educação de adultos no país (54% na África, 43% nos Estados Árabes, 41% na Ásia e Pacífico, 61% na Europa e América do Norte, 73% na América Latina e Caribe). No que diz respeito à existência de uma definição de alfabetização, um número um pouco mais alto de países respondeu positivamente: 67% indicaram que têm uma definição oficial em seu país (74% na África, 84% nos

Estados Árabes, 64% na Ásia e Pacífico, 52% na Europa e América do Norte, 83% na América Latina e Caribe). Um exame mais detalhado das explicações fornecidas nos relatórios indica que mesmo os países que responderam que não têm uma definição *oficial* de aprendizagem e educação de adultos têm entendimentos conceituais subjacentes de aprendizagem e educação de adultos que são aplicadas na prática.

Além de perguntar se existe uma *definição oficial*, o modelo também perguntou se existe uma “definição utilizada na prática”. O que, então, pode ser dito sobre a orientação conceitual dos países que responderam? Comparados com o compromisso assumido no “Marco de Ação de Belém”, os conceitos indicados podem ser classificadas como visões unidimensionais ou como visões abrangentes da aprendizagem e da educação de adultos.

Interpretações unidimensionais da educação de adultos prevalecem em cerca de metade dos países que apresentaram relatórios ao UIL. Essas interpretações limitadas podem ser divididas em três grupos. O primeiro é baseado em faixas etárias e, em geral, entende a educação de adultos como aquela que atende pessoas com 15 anos de idade ou mais, sem especificar o procedimento ou o propósito. Essa interpretação foi encontrada em um pequeno número de países (5), e ela também tende a igualar a educação de adultos com a alfabetização de adultos. No segundo tipo, o entendimento da educação de adultos abrange a educação básica e a educação de segunda oportunidade, bem como treinamento em habilidades para a vida. Um sexto dos países indicou que aplicam esse conceito limitado de educação de adultos. Eles estão distribuídos em todas as regiões do mundo, mas predominantemente localizados na América Latina. O terceiro tipo iguala a educação de adultos à educação e formação técnica e profissional (EFTP). Quando solicitados a definir a educação de adultos, muitos indicaram a EFTP como o único foco temático.

Cerca de metade dos países que responderam aplicam definições oficiais mais amplas de educação de adultos, que é concebida em termos de níveis, modos e propósitos de aprendizagem e integração de elementos instrumentais e humanistas. Essas definições normalmente incluem uma combinação de educação geral, profissional, cultural, política e para a cidadania. Objetivos

de desenvolvimento individual, social e nacional fazem parte da definição, assim como a empregabilidade, a participação cívica, a qualidade de vida ou o empoderamento. Embora essa perspectiva tenha sido adotada por países em diversas regiões (por exemplo, Brasil, Cabo Verde, China, Jamaica e Palestina), ela é particularmente comum entre os países europeus.

Em alguns países, a educação de adultos é definida explicitamente como parte integrante da aprendizagem ao longo da vida – em casos excepcionais, a integração na aprendizagem ao longo da vida foi levada tão longe que não existe mais uma definição separada para a educação de adultos (caso de Malásia, Filipinas, República da Coreia e Vietnã). Alguns países referem-se abertamente à definição da CONFINTEA¹, ou a adotaram literalmente. Um exemplo notável é o Uruguai, onde a educação de adultos está legalmente estabelecida como parte da aprendizagem ao longo da vida e alinhada ao direito à educação ao longo da vida para todos os habitantes.

Em suma, os relatórios nacionais de progresso mostram que ainda existe a divisão entre aqueles que adotam uma definição restrita e aqueles que abraçam uma perspectiva mais ampla compatível com os objetivos da CONFINTEA. Isso aponta para desafios ainda por resolver na defesa, na promoção e no esclarecimento do conceito, apesar dos resultados do processo da CONFINTEA desde 1949, da Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos de 1976, aprovada na Conferência Geral da UNESCO em Nairóbi (UNESCO, 1976), e da recente adoção do “Marco de Ação de Belém” por 144 países em 2009.

Definições refletem o entendimento conceitual, mas também é preciso examinar como esses conceitos se refletem nas políticas. Portanto, a seção seguinte analisa a forma como as definições são refletidas na formulação ou na implementação das políticas. As políticas discutidas aqui incluem leis, regulamentos e outras medidas de políticas públicas, bem como iniciativas ou

Os relatórios nacionais de progresso mostram que ainda existe a divisão entre aqueles que adotam uma definição restrita e aqueles que abraçam uma perspectiva mais ampla compatível com os objetivos da CONFINTEA.

1 “[...] a educação de adultos engloba ‘todo processo de aprendizagem, formal ou informal, em que pessoas consideradas adultas pela sociedade desenvolvem suas capacidades, enriquecem seu conhecimento e aperfeiçoam suas qualificações técnicas e profissionais, ou as redirecionam, para atender suas necessidades e as de sua sociedade’” (UNESCO, 2010a, p.5, par. 3).

estratégias cujo foco principal é o apoio à aprendizagem ao longo da vida, à educação de adultos ou à alfabetização de adultos.

A maioria (87%) dos 110 países que responderam à questão relevante em seus relatórios nacionais de progresso indicou que tem uma política de aprendizagem ao longo da vida: as maiores proporções regionais são encontradas na Europa e América do Norte (95%), seguidas pela América Latina e Caribe (89%) e África (89%). As outras três regiões informaram que têm leis com menor foco na aprendizagem ao longo da vida, como pode ser observado na Tabela 2.1.

Embora a maioria de 87% impressione, um olhar mais atento revela que muitas das medidas informadas pelos países como políticas de aprendizagem ao longo da vida na verdade não fazem referência explícita à aprendizagem ao longo da vida ou não incluem

uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida. Por exemplo, a lei nacional de educação que trata da educação formal frequentemente é mencionada como um instrumento da política de aprendizagem ao longo da vida. Em muitos outros casos, medidas com foco na educação não formal, na educação continuada ou na formação profissional de adultos são classificadas como aprendizagem ao longo da vida. Em alguns casos, a política classificada como aprendizagem ao longo da vida é a mesma que a indicada como política de educação de adultos.

Países da Europa e da América do Norte constituem a maioria dos que possuem estratégias nacionais de aprendizagem ao longo da vida. Isso não é surpreendente, já que a aprendizagem ao longo da vida foi um dos principais pontos da Estratégia de Lisboa 2000-2010, que diz respeito ao plano de ação e desenvolvimento da União Europeia. Ao

Tabela 2.1
Existência de leis, regulamentos legais ou outras medidas/iniciativas de política pública com foco principal no apoio à aprendizagem ao longo da vida

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Sim	24	4	16	35	17	96
Não	3	1	6	2	2	14
Total	27	5	22	37	19	110

Fonte: National progress report for GRALE 2012; Respostas à pergunta 2.1 “Seu país tem leis, regulamentos legais ou outras medidas/iniciativas de política pública com foco principal no apoio à educação ao longo da vida?”

Tabela 2.2
Existência de leis, regulamentares legais ou outras medidas/iniciativas de política pública com foco principal no apoio à educação de adultos

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Sim	25	5	16	37	24	107
Não	2	1	5	1	0	9
Total	27	6	21	38	24	116

Fonte: National progress report for GRALE 2012; Respostas à pergunta 2.1 “Seu país tem leis, regulamentos legais ou outras medidas/iniciativas de política pública com foco principal no apoio à educação de adultos?”

mesmo tempo, deve-se notar que naquela região as estratégias de aprendizagem ao longo da vida centram-se principalmente na educação e na capacitação continuada de adultos, muitas vezes com vistas à melhoria profissional. Muitas dessas políticas, especialmente nos países da Europa Oriental, surgiram entre 2005 e 2007 (por exemplo, na Bulgária, no Chipre, na Estônia, na Letônia, na Lituânia e na República Tcheca). Estratégias de aprendizagem ao longo da vida mais recentes surgiram na Áustria (2011; ver Quadro 2.3) e na Sérvia (*National Education Development Strategy* de 2020), ou foram elaboradas, mas ainda não foram formalmente adotadas, em Malta, Montenegro e Eslovênia. Fora da Europa, exemplos de países que estão se aproximando de, ou que já desenvolveram, estratégias nacionais de aprendizagem ao longo da vida incluem Jamaica, Japão e Namíbia (em projeto). Malásia, República da Coreia e Tailândia (Lei Nacional de Educação) possuem estratégias nacionais de aprendizagem ao longo da vida que abrangem todos os tipos de educação, incluindo a educação de adultos. Enquanto isso, o Vietnã tem como objetivo a construção de uma sociedade de aprendizagem.

No que diz respeito às políticas de educação de adultos, 107 (ou 92%) dos 116 países que informaram sobre isso indicam que têm essa política. Na América Latina e Caribe, todos os países indicaram que têm uma política de educação de adultos (ver Tabela 2.2).

Uma análise mais detalhada revela que, em todas as regiões, as políticas dos países classificadas como políticas de educação de adultos tendem a se concentrar em

formação profissional e melhoria das qualificações, com vistas a ajudar os adultos a obter qualificações e, assim, contribuir para o desenvolvimento nacional. Como foi destacado na discussão sobre definições, em alguns casos, as políticas de educação de adultos se concentram na alfabetização, exclusivamente ou em combinação com outras áreas de atuação, como a formação profissional. Especificamente na Europa, mais duas áreas de foco são comuns: a integração de imigrantes (incluindo o ensino de línguas) e a educação liberal ou geral.

Ainda persiste a tendência identificada no primeiro GRALE (UNESCO, 2010b), de a educação de adultos se concentrar em grande parte no desenvolvimento e na melhoria das qualificações e das competências para o mercado de trabalho. Questões para além da área do trabalho e benefícios mais amplos – como a saúde, a realização pessoal, a cidadania ativa, maior coesão social e participação democrática – são incluídas como objetivos da aprendizagem de adultos e ao longo da vida (por exemplo, na Agenda Europeia Renovada para a Educação de Adultos da Comissão Europeia, 2011). No entanto, o desenvolvimento de recursos humanos em resposta às necessidades econômicas domina claramente o atual campo da educação de adultos (MOUTSIOS, 2009; KING, 2011; RUI, 2007, p. 257; PREECE, 2011, p. 104; LEE; FRIEDRICH, 2011, p. 160; BALL, 1998, p. 126). O diretor-geral adjunto para a Educação da UNESCO, Qian Tang, ressaltou esse ponto: “De fato, o desenvolvimento de competências através da EFTP é hoje uma das prioridades

Uma análise mais detalhada revela que, em todas as regiões, as políticas dos países classificadas como políticas de educação de adultos tendem a se concentrar em formação profissional e melhoria das qualificações.

Tabela 2.3

Existência de leis, regulamentos legais ou outras medidas/iniciativas de políticas públicas com foco principal no apoio à alfabetização de adultos

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Sim	26	8	14	29	20	97
Não	1	1	6	6	0	14
Total	27	9	20	35	20	111

Fonte: *National progress report for GRALE 2012; Respostas à pergunta 2.1 “Seu país tem leis, regulamentos legais ou outras medidas/iniciativas de política pública com foco principal no apoio à alfabetização de adultos?”*

mais frequentemente mencionadas pelos ministros da educação, tanto em países em desenvolvimento quanto desenvolvidos” (TANG, 2011, p. 14).

Enquanto isso, 97 (ou 88%) dos 111 países que informaram sobre esse aspecto indicam que têm uma lei, regulamento ou política de alfabetização de adultos. Todos os 20 países da região da América Latina e Caribe reportaram a existência de políticas de alfabetização de adultos, assim como 96% dos países africanos respondentes (ver Tabela 2.3).

Os relatórios nacionais de progresso apontam para três tendências na forma como as políticas de alfabetização de adultos são abordadas nos países. A tendência mais significativa é o tratamento da alfabetização de adultos como um componente isolado do sistema de educação. Nesses casos, o foco é bastante

específico – muitas vezes, estabelecer um comitê ou uma comissão –, com prazos curtos (por exemplo, em Bangladesh, Burkina Faso e Costa do Marfim).

A segunda tendência é a inclusão de elementos de alfabetização de adultos nas leis nacionais de educação, nas políticas globais de aprendizagem ao longo da vida, nas políticas de educação de adultos (por exemplo, em Botsuana, Bulgária, Gâmbia e Quênia) ou nas políticas de formação profissional. Nesses casos, é preciso examinar cuidadosamente se a alfabetização de adultos recebe a atenção e o espaço necessários ou se é marginalizada, como parte de uma política de educação mais ampla.

Apesar disso, a ligação entre a alfabetização de adultos e a formação profissional é apoiada pelos dados coletados nos relatórios nacionais de progresso, com a

Tabela 2.4
Exemplos de leis, regulamentos e outras medidas/iniciativas de políticas públicas com foco principal na educação de adultos ou na aprendizagem ao longo da vida implantadas em Estados-membros da UNESCO desde 2008

Educação de adultos

País	Título da lei, do regulamento ou da medida política*	Descrição
Antiga República Iugoslava da Macedônia	Estratégia para a Educação de Adultos 2010-2015 (2010)	Fortalece o sistema de educação de adultos por meio do monitoramento da mobilidade educacional de adultos; cria condições para a aprendizagem e mobilidade ao longo da vida; melhora a qualidade e a eficiência da educação e da capacitação de adultos; promove a igualdade, a coesão social e a cidadania ativa; promove a educação de adultos e de uma cultura de aprendizagem.
Brasil	Resolução “CNE/CEB nº 3” (2010)	Estabelece diretrizes operacionais para a educação de jovens e adultos, incluindo a duração dos cursos, a idade mínima para admissão nos cursos e nos exames de certificação e a educação a distância. Ver Quadro 2.3.
Burkina Faso	Decreto nº 2009/644/PRES/MEBA para Organizar a Educação Não Formal (2009)	Define o escopo e as definições, os princípios gerais e os objetivos, as estruturas e as disposições comuns da educação não formal, bem como a organização pedagógica e as disposições comuns da educação não formal.
Canadá	Lei de Educação de Adultos da Nova Escócia (2010)	Apoia programas e serviços de aprendizagem de adultos para habilitar os alunos adultos a desenvolver seu potencial e adquirir os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias para contribuir para uma sociedade saudável e uma economia próspera e sustentável.
Estônia	Plano de Desenvolvimento da Educação de Adultos da Estônia (2009-2013)	Destina-se a: a) melhorar o acesso à educação formal e não formal, b) diminuir a proporção de pessoas com idade entre 25 e 64 anos com baixos níveis de escolaridade e sem formação profissional e c) criar as condições para que as pessoas alcancem um nível mais elevado da educação.

Etiópia	Estratégia de Educação de Adultos (2008)	Contém capítulos sobre a situação e a importância da educação de adultos, diretrizes estratégicas relativas à acessibilidade e à qualidade da educação de adultos, bem como a gestão e a organização da educação de adultos.
Geórgia	Estratégia de Educação de Adultos no Contexto da Aprendizagem ao Longo da Vida (2009)	Concentra-se em uma das mais importantes formas de aprendizagem ao longo da vida: a educação não formal de adultos. O conceito de aprendizagem ao longo da vida está integrado ao programa de governo, com ênfase na inclusão social.
Montenegro	Lei de Educação de Adultos (2011)	Revoga a Lei de Educação de Adultos anterior (nº 64/02, alterada pela 49/07) e contém disposições sobre os objetivos, as formas e os programas de educação, o <i>status</i> e os direitos dos adultos na educação, bem como sobre planejamento educacional.
Nigéria	Referência Nacional Revisada para a Educação Não Formal (2008)	Fornece indicadores para a avaliação das seguintes ações: programas, centros e metodologias de alfabetização; facilitadores, materiais e equipamentos; currículo, horas de contato, razão de alunos para facilitadores e mensuração de resultados; acesso, monitoramento, avaliação e garantia de qualidade; governança e parcerias; continuidade da aprendizagem; e papéis das partes interessadas, incluindo os parceiros de desenvolvimento internacionais.
Noruega	Lei de Educação de Adultos (2009)	Regulamenta o setor de educação não formal de adultos, incluindo associações de estudo e instituições de ensino a distância.
País de Gales (Reino Unido)	Provisão da Aprendizagem Comunitária para o País de Gales (2010)	Estabelece objetivos estratégicos para a aprendizagem de adultos na comunidade e define as ações fundamentais para a Assembleia Galesa (Legislativo regional) e provedores de educação de adultos.
Palestina	Versão final da Estratégia para a Educação de Adultos no Contexto da Aprendizagem ao Longo da Vida	Mede pontos fracos, pontos fortes e oportunidades no setor de educação de adultos.
Paraguai	Política de Educação de Jovens e Adultos Inclusiva “Vamos acender o fogo” (2011)	Garante acesso, aceitabilidade, eficiência e equidade da educação ao longo da vida como um bem público e um direito humano para jovens e adultos, em especial para as populações que foram historicamente marginalizadas.
Quênia	Política de Educação de Adultos e Educação Continuada (2010)	Reconhece que jovens e adultos fora da escola merecem educação de qualidade e relevante que lhes permita alcançar seu pleno potencial.
Suazilândia	Política Nacional do Setor de Educação e Capacitação (2011)	Aborda questões de educação e capacitação de modo holístico. A seção sobre educação não formal e continuada tem como objetivo desenvolver e regular o sistema de educação não formal e continuar a facilitar o acesso flexível a oportunidades de educação relevantes para alunos carentes, idosos ou pessoas com deficiência, para melhorar suas perspectivas de emprego e sua capacidade de desempenhar um papel significativo na vida socioeconômica do país.

Aprendizagem ao longo da vida

País	Título da lei, do regulamento ou da medida política*	Descrição
Armênia	Documento Conceitual sobre Aprendizagem ao Longo da Vida (2009)	Define os princípios e os conceitos da aprendizagem ao longo da vida, os principais problemas na área e suas possíveis soluções.
Áustria	Estratégia Nacional de Aprendizagem ao Longo da Vida (2011)	Estabelece os princípios, os objetivos e as áreas de ação para o desenvolvimento de uma abordagem holística da aprendizagem ao longo da vida. Ver Quadro 2.3.
Bulgária	Estratégia Nacional de Aprendizagem ao Longo da Vida (2008-2013)	Fornece diretrizes para ações que o governo búlgaro deve tomar a fim de assegurar a preparação futura dos cidadãos para que eles participem ativamente na economia global baseada no conhecimento.

Eslováquia	Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida (2009)	Regulamenta a aprendizagem ao longo da vida (em que a educação adicional está vinculada aos níveis e graus da educação escolar), a educação continuada, os programas de certificação, as regras e os procedimentos para a certificação e o reconhecimento dos resultados educacionais, incluindo o QNQ.
Finlândia	Decreto Governamental sobre o Conselho para a Aprendizagem ao Longo da Vida (2009)	Estabelece as funções e a composição do Conselho para a Aprendizagem ao Longo da Vida, um órgão especializado que funciona dentro do Ministério da Educação para promover a cooperação entre os mundos da educação e do trabalho e também para melhorar ainda mais as condições da aprendizagem ao longo da vida e da educação de adultos.
Jamaica	Política Nacional de Aprendizagem ao Longo da Vida (legislação em desenvolvimento para apoiar o Plano Estratégico Nacional de Educação) (2011)	Promove um clima que permite a participação contínua da população para a aquisição de conhecimentos e habilidades, levando a uma melhor produtividade pessoal e nacional e maior empregabilidade, bem como à cidadania ativa, famílias fortes e uma população mais saudável.
Letônia	Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida (2007, renovada em 2009)	Concentra-se na educação de adultos, o elo mais fraco do sistema de educação da Letônia. O objetivo de longo prazo é promover a aprendizagem ao longo da vida com base nos interesses, nas habilidades e nas necessidades socioeconômicas dos cidadãos.
Lituânia	Estratégia de Garantia da Aprendizagem ao Longo da Vida (2008)	Define o desenvolvimento de políticas de aprendizagem ao longo da vida e medidas de implementação, com ênfase na formação profissional e na educação de adultos.
Malásia	Roteiro para a Inculcação da Aprendizagem ao Longo da Vida para a Malásia (2011-2020)	Fornece um roteiro para criar uma cultura de aprendizagem ao longo da vida na Malásia.
Tailândia	Promoção da Lei de Educação Não Formal e Informal (2008)	Apoia os mecanismos e os processos relacionados com a oferta de educação não formal e informal. Promove e apoia a educação não formal e informal como um processo sistemático e contínuo. Ver Quadro 2.3.
Uruguai	Lei Geral da Educação nº 18.437 (2008)	Promove a coordenação e a complementaridade da educação formal e não formal como princípios da aprendizagem ao longo da vida. Desde a CONFINTEA VI, planos de ação nacionais foram desenvolvidos e/ou atualizados tanto na alfabetização de adultos quanto na aprendizagem e na educação de adultos, incluindo novos regulamentos para a validação e a certificação dos resultados de aprendizagem anteriores.

* Nota de tradução: Os títulos em português são traduções livres.

alfabetização cada vez mais entendida como uma habilidade essencial para o emprego e fortemente associado ao sucesso econômico (por exemplo, no Canadá e nos Estados Unidos da América, especialmente no contexto da alfabetização familiar).

Finalmente, existem regulamentos ou políticas específicas sobre alfabetização de adultos na França, na Irlanda, no Marrocos (Estratégia Nacional de 2004 revista em 2009), na Namíbia (onde a Política de Alfabetização de Adultos de 1996 está sendo revisada), na Nova Zelândia, nas Filipinas e na Escócia (Reino Unido). Essa abordagem abrangente é ilustrada pela África do Sul, onde a alfabetização de adultos é abordada no âmbito das políticas de desenvolvimento dos jovens.

As tendências e as políticas na alfabetização de adultos, na educação de adultos e na aprendizagem ao longo da vida descritas acima são confirmadas por vários estudos. Em algumas regiões, a noção de aprendizagem ao longo da vida já está integrada no diálogo e no discurso nacional e transnacional de política pública, tanto como um objetivo estratégico para a reforma da política de educação quanto como um meio para alcançar outros objetivos (CENTENO, 2011). A aprendizagem continuada para jovens e adultos está mais claramente enunciada nas políticas, especialmente na Ásia Oriental e na Europa. O número crescente de países que têm elaborado novas leis e políticas ou revisto suas políticas indica o crescente interesse pela aprendizagem ao longo da vida, a educação de adultos e a alfabetização

de adultos. Se tal interesse se traduz em compromisso político e se recursos adequados serão alocados são outras questões. Nesse meio tempo, a aprendizagem ao longo da vida é representada quase como uma nova panaceia política para problemas não resolvidos em um contexto global de crescentes divisões econômicas dentro e entre países, marcado por desenvolvimentos sociais e técnicos acelerados (HINZEN, 2011; KEMING, 2011; VARAVARN, 2011).

A “desigualdade no discurso de política pública entre o Norte e o Sul” na aprendizagem ao longo da vida – que foi destaque no primeiro GRALE (UNESCO, 2010b, p. 24) – ainda existe, mas um número crescente de países do Hemisfério Sul está se movendo na direção dos países do Norte. Além disso, os conceitos que sustentam a política de aprendizagem ao longo da vida e a aprendizagem de adultos, quando existem, também revelam que a abordagem da política de aprendizagem ao longo da vida, na maioria dos casos, não é nem inclusiva nem coesa. A aprendizagem ao longo da vida ainda não é usada como um marco para a educação, mas é, de modo geral, considerada um elemento da educação. Ao mesmo tempo, muitas políticas específicas de educação de adultos são unidimensionais, limitadas ou à alfabetização e à educação básica ou à educação profissional e técnica (POPOVIC, 2009; LEE; FRIEDRICH, 2011).

A situação se torna ainda mais complicada pelo fato de que a distinção feita pelos formuladores de políticas, e até mesmo por muitos especialistas e estudiosos, entre a aprendizagem ao longo da vida e a educação de adultos ainda não está clara, nem incontestada. Teoricamente, a ideia de aprendizagem ao longo da vida parece significar claramente “aprendizagem do berço ao túmulo”. Essa ideia de aprendizagem ao longo da vida existe em praticamente todas as culturas. No entanto, na prática, a aprendizagem ao longo da vida é operacionalizada de diferentes maneiras, começando no nível da política. Enquanto o “Marco de Ação de Belém” se refere à aprendizagem ao longo da vida como “um princípio de organização de todas as formas de educação” (UNESCO, 2010a, p. 5), a realidade em quase todos os países é diferente. Em vez de constituir o marco geral no qual toda a educação é concebida, a aprendizagem ao longo da vida é geralmente entendida como um único elemento ou, possivelmente, uma série de elementos. Ela se localiza dentro do

sistema de educação, mas fora do setor da educação formal.

Além disso, o próprio conceito de política pública é complexo, e pode ser mais facilmente entendido se for considerado um produto e um processo ao mesmo tempo. Como explica Yang, políticas não consistem apenas de planos, decisões, documentos e propostas, mas também abrangem os processos anteriores que acompanham e se seguem aos produtos: intenções, ideias e objetivos bem como atividades e desempenhos, e também a falta deles: “Além de formas escritas, as políticas podem incluir ações, práticas e até mesmo omissões dos governos” (RUI, 2007, p. 244).

Os processos subjacentes à formulação de políticas muitas vezes não são lineares nem racionais. Assim, os resultados são, muitas vezes, caracterizados por incoerências e tensões contínuas. Sendo o resultado de negociação e consenso entre interesses conflitantes e que envolvem partes interessadas com diferentes valores e premissas, os processos de formulação de políticas e os produtos das políticas são necessariamente multifacetados.

O contexto é um determinante crítico, tanto em âmbito nacional quanto local. Essa dificuldade foi captada eloquentemente por Ball:

A formulação de políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de bricolagem: uma questão de pegar emprestado e copiar fragmentos de ideias de outros lugares, aproveitando e modificando abordagens experimentadas e testadas localmente, canibalizando teorias, pesquisas, tendências e modas e, não raro, buscando qualquer coisa que pareça que pode funcionar. Em sua maioria, as políticas são tentativas fragmentadas, negociadas, empíricas, que são reformuladas, corrigidas, cheias de nuances e aplicadas por meio de complexos processos de influência, produção de texto, divulgação e, em última análise, recriação em contextos de prática (BALL, 1998, p. 126).

Apesar das limitações mencionadas acima, é instrutivo examinar os casos da Áustria, do Brasil, de Cabo Verde e da Tailândia, onde diferentes características de uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida são incorporadas nas políticas.

A aprendizagem ao longo da vida é geralmente entendida como um único elemento, ou, possivelmente, uma série de elementos.

Quadro 2.3

Abordagens de políticas públicas à aprendizagem ao longo da vida em quatro países diferentes

LLL 2020: estratégia austríaca de aprendizagem ao longo da vida

A estratégia de aprendizagem ao longo da vida, *Lifelong Learning Strategy* (LLL 2020), da Áustria foi desenvolvida em conjunto pelos ministérios da Educação, Ciência, Assuntos Sociais e Economia, e foi assinada em julho de 2011 pelos quatro ministros. Para coordenar e monitorar a implementação da Estratégia, uma força-tarefa composta por representantes dos quatro ministérios irá produzir relatórios anuais até 2020. Baseada no marco da política de aprendizagem ao longo da vida europeu, a LLL 2020 austríaca conta com 12 metas estratégicas e indicadores de referência a serem alcançados até 2020, que incluem a formulação de políticas específicas, o aumento da taxa de participação e o desenvolvimento de normas. Ela incorpora todos os subsectores da educação (primeira infância, educação escolar, formação profissional inicial, educação de adultos, educação superior, profissionalização e reconhecimento dos resultados de aprendizagem). A estratégia é explicitamente abrangente, transversal e setorial, e coloca o aluno no centro do foco. A participação na aprendizagem é apoiada em diferentes fases da vida, por meio de orientação, oferta educacional baseada em competências e medidas motivacionais. Dez linhas de ação concretas orientam a implementação para a consecução desses objetivos. Com base em uma avaliação da situação atual e com a indicação de rumos para cada linha de ação, estas especificam os objetivos e as medidas a serem tomadas. As linhas de ação incluem o reforço da aprendizagem pré-escolar como um requisito básico de longo prazo, a oferta de educação básica e a igualdade de oportunidades nas escolas e na educação formal, para garantir, assim, habilidades básicas na idade adulta, a promoção e o reforço da educação comunitária pelas instituições locais e organizações da sociedade civil e ambientes de trabalho que facilitam a aprendizagem.

Fonte: *Austria. Bundesministerium fur Unterricht, Kunst und Kultur, 2011.*

Uma visão holística da educação: o triângulo mágico de Cabo Verde

Cabo Verde apresenta um caso convincente a favor de uma visão holística da educação em uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida, com base em um ambiente de política favorável e condições flexíveis, abertas e sensíveis às diversas necessidades de aprendizagem, independentemente de onde a aprendizagem ocorre e em que idade. Cabo Verde foi apontado como uma história de sucesso pelo Banco Africano de Desenvolvimento em sua análise de 2012 e seu *status* foi elevado para o de país de renda média em 2008. Um dos fatores cruciais para essa conquista é seu histórico bem-sucedido de desenvolvimento humano. Com recursos naturais limitados, Cabo Verde concebeu e desenvolveu seus recursos humanos como o principal recurso do país. Como resultado, foram atingidas as metas de acesso universal à educação primária e secundária e de alfabetização quase pleno entre os jovens. Para consolidar esse sucesso econômico e social, são aplicados os princípios do pluralismo e da participação e uma abordagem inclusiva é adotada na elaboração de políticas. Durante a reunião de acompanhamento africano após a CONFINTEA VI, em novembro de 2012, Cabo Verde apresentou sua abordagem de política integrada de educação, que articula educação, capacitação e emprego (o *triângulo mágico*), por meio do envolvimento ativo dos três ministérios (Educação e Esportes; Juventude, Emprego e Recursos Humanos e Ensino Superior e Inovação), com a colaboração adicional de empresas privadas e investimentos públicos no setor da saúde. Essa abordagem de política intersectorial segue a tradição de democratização do ensino e da aprendizagem com o objetivo de desenvolver uma população engajada e ativa. Ela também visa a enfrentar o desafio das altas taxas de desemprego, especialmente entre os jovens.

Fonte: *African Development Bank, 2012.*

Por um marco de política de aprendizagem ao longo da vida abrangente na Tailândia

Políticas de educação dentro de um marco de aprendizagem ao longo da vida têm sido gradualmente desenvolvidas e aperfeiçoadas na Tailândia há mais de uma década. Os princípios da educação ao longo da vida, que integram a educação formal, não formal e informal, já foram definidos na Lei Nacional de Educação da Tailândia, de 1999. Na Lei de Promoção da Educação Não Formal e Informal, de 2008, mecanismos específicos para a provisão de educação não formal e informal foram delineados, o que promoveu e garantiu apoio a oportunidades não formais e informais de aprendizagem como um processo sistemático e contínuo. Isso foi seguido por reformas educacionais destinadas a garantir a qualidade e aumentar as oportunidades de aprendizagem. Um novo conjunto de políticas para apoiar a aprendizagem ao longo da vida foi introduzido em 2011. Com o objetivo de garantir o acesso igual e justo à educação de qualidade e à aprendizagem ao longo da vida para todos os grupos da população e tornar o sistema de educação mais eficiente, essas políticas específicas são voltadas para o desenvolvimento profissional dos professores, a modernização das possibilidades de formação profissional, o uso das TICs, a pesquisa e a inovação. Estratégias de implementação incluem a ampliação das oportunidades de aprendizagem para as populações de difícil alcance, oferta de *tablets* para crianças em idade escolar, oferta de cursos de inglês formais e não formais, criação de centros de formação profissional na comunidade e conexão dos centros de aprendizagem comunitários por meio da internet. Para completar e coordenar as reformas e as diferentes medidas de política, uma Lei Geral de Educação ao Longo da Vida foi elaborada e está em discussão.

Fonte: *Apresentação nacional realizada durante o evento Seminar on National Policy Frameworks for Lifelong Learning in the ASEAN Countries, Hanói, Vietnã, 10-11 jan. 2013.*

Um Plano Nacional de Educação 2011-2020 integrado e participativo no Brasil

O objetivo do Plano Nacional de Educação do Brasil é a criação de um sistema nacional de colaboração entre as autoridades públicas, em diferentes âmbitos governamentais (municipais, estados, federal), a fim de garantir uma abordagem integrada para a educação em diversos níveis, etapas e modalidades (formais e não formais). Elaborado com a participação de interessados de organizações governamentais e não governamentais, o Plano Nacional de Educação apresenta dez diretrizes e 20 metas, seguidas de estratégias de implementação específicas para a segunda década do século. Todas as diretrizes são concebidas em uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida e o direito dos jovens e adultos ao ensino básico gratuito, fora ou além das escolas, é priorizado. Estratégias específicas são voltadas para a inclusão de minorias, populações indígenas e rurais, população carcerária, crianças e jovens fora da escola. Outras abordam a formação inicial e contínua dos docentes. Está previsto o acompanhamento e a avaliação regular de cada indivíduo envolvido na educação – alunos, estudantes, professores, profissionais, gestores. O plano determina a expansão progressiva de investimentos públicos em educação para atingir um mínimo de 7% do PIB, com uma revisão desse percentual prevista para 2015. Uma vez aprovado pelo Congresso Nacional, o Plano Nacional servirá de base para os planos de educação a serem elaborados pelos estados.

Fonte: *National progress report for GRALE 2012*.

Embora o papel-chave dos governos no desenvolvimento e na implementação de políticas nacionais seja inegável, o impacto das políticas regionais não deve ser subestimado. O papel da Estratégia de Lisboa de 2000 no desenvolvimento de

políticas de aprendizagem ao longo da vida em países da União Europeia (UE) não pode ser medido precisamente, mas é evidente que desde 2000, Estados-membros da UE vêm elaborando políticas, estratégias e planos de aprendizagem ao longo da vida.

Quadro 2.4

Iniciativas de marcos de política regionais

A educação não formal e a aprendizagem de adultos como parte de uma visão holística, integrada e diversificada de educação na África

“A situação ideal na educação [...] é que todas as formas de oferta de educação, independentemente de seus grupos-alvo, modalidades de provisão, subsetor em que elas estão inseridas etc., são de igual dignidade. Todas elas contribuem para a realização da educação ao longo da vida, mantêm de forma dinâmica interações frutíferas e merecem ser valorizadas, apoiadas, articuladas e coordenadas no marco de uma visão holística, integrada e diversificada de educação” (p. 11). Orientado por esse princípio e seguindo um processo de consulta com especialistas de governos e organizações multinacionais, o grupo de trabalho sobre educação não formal, *Working Group on Non-formal Education of the Association for the Development of Education in Africa (ADEA)*, desenvolveu o “*Strategic Orientation Framework for Non-formal Education in a Holistic, Integrated and Diversified Vision of Lifelong Education*”, finalizado em 2012. O marco foi concebido para ajudar a entender e aplicar abordagens de políticas holísticas de educação. Os problemas mais críticos são abordados por quatro áreas estratégicas: apropriação da visão holística entre as partes interessadas; melhoria da governança e reforma da educação; estabelecimento de sistemas de financiamento sustentáveis; e desenvolvimento da inovação por meio da pesquisa. Por ser uma ferramenta pragmática, o marco contém uma matriz para o monitoramento e a avaliação da implementação dessa abordagem holística da educação.

Fonte: *ADEA, 2012*.

Definição do foco da cooperação europeia em matéria de políticas de educação de adultos para 2012-2020

Com base no Plano de Ação 2008-2010 e no contexto do marco estratégico para a cooperação europeia em educação e treinamento, (*Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training (ET 2020)*), o Conselho da União Europeia aprovou uma resolução sobre uma agenda europeia renovada para a educação de adultos em 2011. Essa resolução ressalta que a educação de adultos é um componente vital do processo de aprendizagem ao longo da vida e, assim, é uma importante contribuição para a inclusão social, a cidadania ativa e o desenvolvimento pessoal.

A resolução destaca a necessidade de desenvolver novas competências para a participação ativa continuada, para aumentar o acesso dos adultos à educação superior e para fomentar a solidariedade entre as diferentes faixas etárias, culturas e pessoas de todas as origens.

(cont.)

(cont.)

O foco é a aprendizagem mais tarde na vida para promover o envelhecimento ativo, autônomo e saudável. Para melhorar a coerência e a cooperação, a resolução indica a nomeação de coordenadores nacionais para facilitar a cooperação com a Comissão Europeia e a articulação com os diversos interessados em cada país.

Cinco áreas prioritárias são definidas na resolução para a educação de adultos na Europa para o período de 2012-2014. São elas:

1. tornar a aprendizagem e a mobilidade ao longo da vida uma realidade;
2. melhorar a qualidade e a eficiência da educação e da capacitação;
3. promover a equidade, a coesão social e a cidadania ativa por meio da educação de adultos;
4. melhorar a criatividade e a inovação dos adultos e de seus ambientes de aprendizagem; e
5. melhorar a base de conhecimentos sobre a educação de adultos e o monitoramento do setor de educação de adultos.

Fonte: *European Union, 2011*.

Objetivos educacionais para a América Latina para 2021

“Metas 2021 (Metas Educacionais 2021): a educação que queremos para a geração do bicentenário” é uma iniciativa liderada pela Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Ciência, a Educação e a Cultura (OEI) e adotada em 2010 pelos ministros da Educação dos países de língua espanhola e de língua portuguesa da América Latina, bem como a Espanha e Portugal.

O objetivo final desse documento de política é desenvolver, ao longo da próxima década, um sistema de educação que atenda às demandas sociais urgentes, de modo a garantir que as pessoas possam aprender e estudar por mais tempo, com uma provisão justa e inclusiva, com a participação da grande maioria das instituições e de todos os setores da sociedade. Baseia-se na convicção de que a educação é a estratégia fundamental para o avanço da coesão e da inclusão social.

Onze objetivos com indicadores e metas específicas compõem o corpo do documento. A aprendizagem ao longo da vida está refletida em quase todos os objetivos, mas em particular no objetivo geral 8, que visa a oferecer a todos os indivíduos oportunidades de educação ao longo da vida, além de garantir o acesso à educação para jovens e adultos mais necessitados.

Fonte: *OEI, 2010*.

Esses exemplos demonstram que, cada vez mais, no âmbito regional, têm sido adotados marcos de políticas de educação de adultos que partem de uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida. No caso da África, a ADEA promove o papel da educação não formal como parte da visão holística da aprendizagem ao longo da vida. Na UE, presume-se que a educação de adultos está incluída nas políticas mais amplas dessa comunidade internacional. Na América Latina e Caribe, os países têm respondido ao desafio de proporcionar oportunidades de aprendizagem não apenas para crianças e jovens, mas também para adultos.

2.3 Metas e objetivos das políticas de educação de adultos

Além de compreender as bases conceituais das políticas de educação de adultos, também é essencial considerar os grupos de alunos atendidos pelas políticas nacionais de educação de adultos. Uma análise das respostas recebidas nos relatórios nacionais de progresso revela quatro parâmetros de alunos: a) relacionados com a idade; b) específicos de gênero; c) carentes ou marginalizados; e d) relacionados com trabalho ou emprego.

Em relação aos parâmetros relacionados com a idade, cerca de metade (56) dos 129 países que forneceram informações indica que suas políticas atendem alunos adultos de todas as idades. Isto inclui grupos em que os alunos são identificados a partir de certa idade (principalmente acima de 15 anos) ou situações em que a força de trabalho de todas as idades é atendida (ou seja, entre 15 e 65 anos). Uma parcela menor de países especifica uma faixa etária fechada (por exemplo, entre 15 e 45 anos).

Isso pode ser baseado no que é considerado o grupo mais ativo da força de trabalho em cada caso. Quase o mesmo número de países (60), igualmente distribuídos entre as regiões, atendem de maneira particular os jovens. Outra faixa etária especificada é a dos idosos, indicada por 11 países da Europa e América do Norte como um grupo-alvo.

Quanto a gênero, as mulheres são um grupo-alvo em todas as regiões (no entanto, nos Estados Árabes, isso só se aplica a alguns países). Essa segmentação aborda a desigualdade de gênero histórica na educação em todas as regiões, mas é impressionante que apenas um terço dos países que reportaram deu destaque às mulheres como grupo-alvo. Na Palestina, os alunos são atendidos “independentemente do sexo”. O número de países que identificam os homens como grupo-alvo é muito pequeno ou inexistente nos Estados Árabes, na Ásia e Pacífico e na Europa e América do Norte. No entanto, na África e na América Latina e Caribe vários países estão atualmente considerando os homens como um grupo prioritário.

Populações marginalizadas parecem constituir um importante grupo-alvo. Essas populações sofrem desvantagens de vários tipos, com relação à localização geográfica (populações rurais ou isoladas), nível socioeconômico (socialmente excluídos, sem-teto, imigrantes) e educação (analfabetos, pessoas que abandonaram a escola, trabalhadores pouco qualificados). Também incluem a população carcerária ou ex-detentos, pessoas portadoras de deficiência ou pessoas que sofrem de doença mental ou física. Especialmente nos países da América Latina, os povos indígenas são apontados como um grupo-alvo específico. Pessoas que procuram a educação de segunda oportunidade constituem o maior grupo-alvo destacado por todas as regiões, exceto os Estados Árabes.

A última categoria indicada nos relatórios nacionais de progresso se refere a um setor específico de atividade, o de trabalho ou emprego. Noventa dos 129 países informaram atender grupos-alvo que já estão em áreas específicas de emprego (por exemplo, empregados do setor público na Costa do Marfim, empregados no Butão e em Cuba, trabalhadores na República Popular da China e adultos que

trabalham em Maurício) ou pessoas que estão desempregadas ou subempregadas (por exemplo, candidatos a emprego no Gabão, interessados em melhorar seus conhecimentos, suas habilidades e suas competências laborais em Uganda, desempregados no Uzbequistão e na Estônia, pessoas não qualificadas ou com baixas qualificações na Dinamarca, na Alemanha, na Hungria, no Reino Unido e na Irlanda do Norte).

Em suma, muitos dos grupos-alvo indicam uma ênfase na educação de adultos relacionada com o trabalho.

Além de visar a grupos específicos de alunos, as políticas são desenvolvidas para atingir determinados objetivos. Nos relatórios nacionais de progresso, 71% dos países indicam que estabeleceram metas para suas políticas de educação de adultos. Em termos da natureza dos objetivos destacados pelos países, três tendências podem ser observadas. Duas dizem respeito ao próprio sistema de educação, de a) melhorar a função de todo o sistema ou de seus elementos ou b) melhorar os resultados produzidos pelo sistema (eficácia interna). A terceira tendência relaciona-se com o impacto ou os benefícios mais amplos de aprendizagem e educação de adultos.

Em todas as regiões, a maioria dos países destaca diferentes aspectos de eficácia interna ao indicar seus objetivos para as políticas de educação de adultos, as quais vão desde maior acesso à oferta de educação e melhor articulação entre a educação de adultos e a formação profissional até o estabelecimento de um sistema de aprendizagem ao longo da vida. A noção geral de oferta de educação de alta qualidade é importante em todas as regiões.

Os objetivos mais citados são a melhoria do funcionamento e da eficácia da educação de adultos; taxas mais altas de participação (indicadas por 46 países, principalmente na Europa e América do Norte); e níveis mais altos de alfabetização e qualificação (indicados por 37 países, em todas as regiões, exceto nos Estados Árabes e na Ásia e Pacífico).

Os objetivos que apontam para o impacto ou os benefícios mais amplos da aprendizagem e da educação de adultos são mencionados

Em suma, muitos dos grupos-alvo indicam uma ênfase na educação de adultos relacionada com o trabalho.

com muito menos frequência nos relatórios nacionais de progresso. Esses benefícios incluem melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento sustentável, integração social e empregabilidade. Apenas dois países mencionaram questões relativas à cidadania (promover a cidadania ativa, mencionado pela Antiga República Iugoslava da Macedônia; desenvolver uma consciência cidadã profunda, mencionado pela República Dominicana).

Exemplos de benefícios mais amplos indicados são: elevar o nível cultural e profissional da população (Cabo Verde), “desenvolver medidas [...] para realizar a aprendizagem ao longo da vida como um direito e uma obrigação de todos os cidadãos” e “incluir a imaginação e as habilidades de todos os cidadãos [...] e sua participação ativa em todos os aspectos da vida” (Croácia).

As decisões sobre o uso da língua na educação são cruciais, já que elas vão além da esfera da educação e envolvem questões de justiça social, coesão social e desenvolvimento individual.

Em geral, os objetivos das políticas de educação de adultos indicados nos relatórios nacionais de progresso refletem as tendências destacadas nas seções anteriores. As definições e os títulos das políticas sugerem uma compreensão da importância da aprendizagem e da educação de adultos, e é possível perceber um ponto de vista humanista. No entanto, à medida que nos movemos em direção a objetivos e metas concretas para as políticas, bem como prioridades práticas, surge uma perspectiva funcionalista, com um foco claro sobre o setor de trabalho e empregabilidade.

2.4 Políticas linguísticas como indicador de inclusão

O “Marco de Ação de Belém” prevê políticas inclusivas de aprendizagem e educação de adultos que eliminem barreiras à participação resultantes, por exemplo, da língua (ver UNESCO, 2010a). Ele ressalta que as políticas nacionais em contextos multilíngues e multiculturais abordam cada vez mais a aprendizagem da língua materna, mas poucos países têm políticas consistentes e abrangentes para a diversidade linguística e cultural, por exemplo, para as línguas indígenas e de minorias (UNESCO, 2010a). As políticas linguísticas desempenham um papel importante para as sociedades multilíngues e móveis de hoje; elas podem combater barreiras linguísticas dentro do sistema de educação, bem como barreiras entre o sistema de educação e a aprendizagem em outras áreas sociais.

Políticas linguísticas para a inclusão são, portanto, importantes para melhorar o multilinguismo social e individual como um meio de comunicação que atravessa as fronteiras linguísticas.

As decisões sobre o uso da língua na educação são cruciais, já que elas vão além da esfera da educação e envolvem questões de justiça social, coesão social e desenvolvimento individual. Essas implicações são internacionalmente reconhecidas e consagradas nos direitos linguísticos incluídos nos direitos à educação e à aprendizagem. Por exemplo, a UNESCO identificou três princípios básicos para a língua na educação em suas declarações e recomendações (UNESCO, 2003, p. 30). Em primeiro lugar, “a UNESCO apoia a *instrução na língua materna* como um meio de melhorar a qualidade da educação com base no conhecimento e na experiência dos alunos e professores”. No que diz respeito aos processos de ensino e aprendizagem, a escolha da língua de instrução e o ensino de línguas deve proporcionar condições para a compreensão, a comunicação e a valorização de competências linguísticas em todas as matérias. Não é eficaz ensinar e aprender em uma língua que o aluno não usa e nem domina o suficiente. Como um segundo princípio, “a UNESCO apoia a *educação bilíngue e multilíngue* em todos os níveis de educação, como forma de promover a igualdade social e de gênero e como elemento-chave das sociedades linguisticamente diversas”. Em terceiro lugar, “a UNESCO apoia a língua como um componente essencial da educação intercultural, a fim de estimular a compreensão entre diferentes grupos populacionais e garantir o respeito pelos direitos fundamentais”.

As declarações regionais das conferências regionais preparatórias para CONFINTEA VI em 2008 e 2009 destacam as perspectivas regionais sobre o uso da língua para a alfabetização, a educação e a aprendizagem. No contexto africano, o “uso de línguas africanas [é percebido como] fundamental para a realização de uma África integrada, pacífica e próspera” (UIL, 2008, p. 2). A região da América Latina e Caribe exige “a criação e o fortalecimento da oferta de educação de qualidade ao longo da vida, garantindo que as políticas de educação de jovens e adultos levem em conta as

diversidades culturais, linguísticas, raciais, étnicas e de gênero” (UIL, 2008c, p. 4). A Declaração Pan-Europeia (UIL, 2008b, p. 4) reconhece a importância crucial da língua em estratégias de aprendizagem ao longo da vida para o empoderamento, a inclusão e o bem-estar econômico dos indivíduos. A região da Ásia e Pacífico leva em conta sua rica herança cultural e linguística e ressalta a importância de “respostas culturalmente específicas, com base em conhecimentos e valores tradicionais ou indígenas e na defesa de identidades culturais dentro da economia global” (UIL, 2008a, p. 3).

Como parte da visão e da estratégia da LIFE e da UNLD, tem sido dada atenção à alfabetização e à aprendizagem em contextos bi e multilíngues. A educação e a aprendizagem em contextos multilíngues foram, portanto, um dos principais assuntos discutidos nas Conferências Regionais de Apoio Global à Alfabetização (2007-2008), nas reuniões regionais da LIFE (2007-2008), e nas conferências regionais preparatórias para a CONFINTEA VI (2008-2009). Os documentos resultantes dessas conferências sugerem que programas multilíngues baseados na língua materna são cada vez mais aceitos como um elemento necessário para: a) a educação de alta qualidade, b) o desenvolvimento de ambientes letrados, e c) o desenvolvimento social que fortalece o potencial de todos os cidadãos em uma sociedade democrática.

Para monitorar o *status* da implementação do “Marco de Ação de Belém” em relação à língua de instrução, foi perguntado aos Estados-membros se eles têm uma política de língua de instrução para a educação de adultos, incluindo a alfabetização. Essa pergunta aborda uma questão central com relação ao uso da língua na educação, como destaca Tollefson: “na educação, as decisões mais importantes de planejamento em relação a línguas estão relacionadas à escolha do meio de instrução” (TOLLEFSON, 2008, p. 3). Essa escolha deve ser sensível às competências linguísticas dos alunos adultos e a seu ambiente sociolinguístico. De acordo com os relatórios nacionais de progresso, 73 dos 125 países que responderam têm uma política sobre a língua de instrução. Em muitos países, as políticas linguísticas referem-se ao setor de educação geral, não apenas à educação e à alfabetização de adultos. As políticas

diferem em termos de grau de restrição ou de aceitação da diversidade linguística no que diz respeito às línguas de instrução. As políticas também diferem em relação ao nível de escolaridade até o qual as línguas não oficiais são permitidas como meio de instrução. A Tabela 2.5 a seguir apresenta uma visão geral das políticas linguísticas com base nos relatórios nacionais de progresso e, em alguns casos, em fontes adicionais.

A comparação regional das políticas mostra que a região africana tem a maior variação em termos de políticas linguísticas, seguida da região da Ásia e Pacífico. Os países do Caribe e dos Estados Árabes apresentam a menor variação. Curiosamente, apesar da agenda multilíngue da UE, 22 países europeus que responderam não têm uma política de língua de instrução para a educação de adultos ou só permitem a utilização da língua oficial. No entanto, alguns oferecem medidas para a superação das barreiras linguísticas que os imigrantes enfrentam em relação às línguas oficiais: seis países europeus foram além da pergunta feita no relatório modelo e indicaram que oferecem cursos especiais de língua estrangeira para a integração de imigrantes adultos.

Tabela 2.5
Natureza das políticas de língua de instrução por região e país

Regiões Natureza das políticas para língua de instrução	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico
Nenhuma política	Costa do Marfim, Gana, Madagáscar, Malawi, Maurício, Togo	Egito, Jordânia, Palestina, Iêmen	Azerbaijão, Japão, Malásia, Mongólia, Nauru, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Filipinas, República da Coreia, Ilhas Salomão, Tailândia
Política permite a língua oficial e talvez uma língua local como ferramenta de ensino	Angola, Cabo Verde, Moçambique	Bahrein	República Democrática Popular de Laos, Vietnã
Política permite, além da língua nacional/oficial, uma língua estrangeira (inglês)	-	-	Butão
Política permite a utilização de duas línguas oficiais	Lesoto, Suazilândia	-	República de Palau, Sri Lanka
Política permite a utilização de mais de duas línguas oficiais	Ruanda, África do Sul	-	-
Além da(s) língua(s) oficial(ais), a política permite uma ou várias línguas nacionais adicionais no nível básico e/ou superior	Botsuana, Chade, Gabão, Níger, Zâmbia	Marrocos	Uzbequistão
Além da(s) língua(s) oficial(ais), a política permite uma ou várias línguas nacional(ais)/minoritária(s) adicional(ais)	Burkina Faso, Camarões, Zimbábue	-	Afeganistão, Camboja, China
Política permite todas as línguas locais no nível básico/níveis inferiores/alfabetização	República Democrática do Congo, Eritreia, Gâmbia, Namíbia, Nigéria, Senegal, Uganda	-	Bangladesh, Indonésia
Política permite todas as línguas maternas/línguas locais/minoritárias sem especificação dos níveis ou em todos os níveis	Etiópia, Quênia, Serra Leoa	-	-
Categoria não está clara	-	-	Nepal
Países que oferecem cursos para o ensino de imigrantes adultos na língua oficial do país e em línguas maternas se necessário como ferramenta de ensino	-	-	-
Número total de países	31	6	23

Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Número total de países
Armênia, Áustria, Bélgica, República Tcheca, Inglaterra (Reino Unido), Estônia, Finlândia, Geórgia, Alemanha, Irlanda, Malta, Polônia, Portugal, Escócia (Reino Unido), Eslováquia, Suécia, Suíça, Estados Unidos da América, País de Gales (Reino Unido)	Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Jamaica, Panamá, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago, Uruguai	52
Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, França, Grécia, Lituânia, Turquia	Bahamas, Barbados, Belize, Brasil (incluindo o LIBRAS), Cuba, Guiana, Suriname	21
-	-	1
-	Paraguai	5
Bósnia e Herzegovina, Luxemburgo, Eslovênia (em algumas regiões)	-	5
Países Baixos, Noruega	-	9
Letônia, Montenegro, Romênia, Sérvia, Espanha, Antiga República Iugoslava da Macedônia	Equador, Guatemala, México, Peru	16
-	-	9
-	Bolívia	4
Hungria, Israel	-	3
Inglaterra (Reino Unido), França, Alemanha, Israel, Noruega, Estados Unidos da América	-	6
40	125	125

Nota: Além de relatórios nacionais de progresso, alguns outros recursos foram consultados e estão listados abaixo. Os *sites* foram todos acessados pela última vez em 30 de maio de 2013:

Afganistão <www.afghanembassy.com.pl/cms/en/afghanistan/languages/>;

Bósnia-Herzegovina: <www.language-rich.eu/home/country-profiles/profiles-overview/bosnia-and-herzegovina.html>

Chipre: <ec.europa.eu/languages/documents/cy_en.pdf>;

Dinamarca: <www.language-rich.eu/home/country-profiles/profiles-overview/denmark.html>;

Marrocos: <www.marroconstitution.com/2011/05/article-3-langues-2/>;

República de Palau: Ministério da Educação, Outubro de 2006, Plano Diretor para a Educação 2006-2016, República de Palau;

Status do francês como língua oficial: <www.francophonie.org/Denombrement-des-francophones.html#h322e7>;

Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral: <www.sadc.int/memberstates/>;

Sri Lanka: <www.languagesdept.gov.lk/>;

Zimbabwe: <www.sacmeq.org/education-zimbabwe.htm>.

Apesar de uma série de crises econômicas, ecológicas e sociopolíticas na segunda década do século XXI, a importância crítica da aprendizagem e da educação na juventude e na idade adulta não recebe o mesmo reconhecimento pelos formuladores de políticas ao redor do mundo.

Os relatórios nacionais de progresso refletem duas grandes orientações das políticas de língua de instrução. Um grupo, composto por 32 países, usa a(s) língua(s) oficial(ais) como meio de instrução em todos os níveis de educação, com uma exceção que, adicionalmente, promove a instrução em língua estrangeira, o inglês. Esse primeiro grupo inclui dez países que têm duas ou mais línguas oficiais, que é uma forma de responder à diversidade linguística. O outro grupo, composto por 38 países, permite línguas não oficiais como meio de instrução, além da(s) língua(s) oficial(ais). O escopo de inclusão varia em termos dos níveis de educação em que são permitidas: nove países permitem uma ou várias línguas nacionais adicionais no nível básico e/ou superior de escolaridade, 16 países permitem várias línguas nacionais ou minoritárias adicionais, nove países permitem todas as línguas locais no nível básico/de alfabetização, e quatro países permitem que todas as línguas maternas, línguas locais e de minorias sejam usadas sem especificação de níveis ou em todos os níveis.

Para concluir, muitas recomendações de alto nível para políticas regionais e internacionais sobre alfabetização adulta e educação de adultos dizem respeito à importância de uma escolha cuidadosa das línguas de instrução, sensível à diversidade linguística e cultural e aos princípios de educação de qualidade. Entre os países com políticas de língua de instrução para a educação de adultos, a maioria promove em diferentes graus o uso de duas ou mais línguas como línguas de instrução, reconhecendo e “contestando as desigualdades históricas que relegaram as línguas minoritárias, e as pessoas que as falam, às margens sociais e políticas” (maio de 2008, p. 26). Esse relatório não determinou quantas e quais pessoas permanecem excluídas em cada caso. As experiências dos países que abraçam a diversidade linguística são uma fonte de inspiração e aprendizado para as políticas, as pesquisas e as práticas. Inovações e boas práticas podem ser encontradas em cada região. No entanto, esse breve panorama mostra que em todas as regiões, políticas de línguas de instrução precisam ser mais desenvolvidas para corresponder aos requisitos da inclusão e da educação de qualidade, das visões regionais expressas para a educação de adultos e do “Marco de Ação de Belém”.

2.5 Conclusão

Apesar de uma série de crises econômicas, ecológicas e sociopolíticas na segunda década do século XXI, a importância crítica da aprendizagem e educação na juventude e na idade adulta não recebe o mesmo reconhecimento pelos formuladores de políticas ao redor do mundo. Depois de 60 anos do processo CONFITEA e de seus documentos e diálogo de política, uma noção de aprendizagem e educação que incluía crianças, jovens e adultos além das vias formais ainda não foi sistematicamente inserida nas agendas internacionais de educação e desenvolvimento, nem se tornou uma prioridade de política em um grande número de arenas nacionais (DUKE; HINZEN, 2011; PAMOJA WEST AFRICA, 2010; AITCHISON, 2012).

O “Marco de Ação de Belém” deixa claro que “a aprendizagem e educação de adultos representam um componente significativo do processo de aprendizagem ao longo da vida” (UNESCO, 2010a, p. 6). A falta de clareza conceitual sobre a aprendizagem e a educação de adultos, por um lado, e sobre a aprendizagem ao longo da vida do outro, já identificada no primeiro GRALE (UNESCO, 2010b), ainda caracteriza a maioria dos processos de formulação de políticas em âmbito nacional e transnacional. Nos relatórios nacionais de progresso de 2012, a política de aprendizagem ao longo da vida, com poucas exceções, ainda é tratada como sinônimo de política de aprendizagem contínua não formal para jovens e adultos fora da escola – ou seja, como política de educação de adultos.

Dada a complexidade desse campo, em termos de processo e de política, o intervalo de tempo é curto – possivelmente muito curto – para a ocorrência de uma evolução pós-CONFITEA VI concreta. A natureza de longo prazo das mudanças nas políticas de educação de adultos ou de aprendizagem ao longo da vida que ocorreram desde 2008/2009, como refletido nos relatórios nacionais de progresso e pesquisas relacionadas, sugere que elas não são necessariamente o resultado do “Marco de Ação de Belém”. É, no entanto, evidente que os debates e os diálogos sobre políticas associadas à CONFITEA influenciaram e moldaram o pensamento em políticas que estão em elaboração.

É significativo que as respostas nacionais sobre políticas não tenham feito referência específica à EPT e aos ODM em termos do desempenho da educação e da aprendizagem ao longo da vida de adultos nas vésperas do prazo final de 2015 e como essas preocupações podem ser abordadas no discurso internacional e nacional em curso sobre a agenda de desenvolvimento pós-ODM e pós-EPT. Há lições a serem aprendidas com a EPT e os ODM (ver discussão sobre os objetivos 3 e 4 da EPT do Capítulo 1) sobre a necessidade de promover a centralidade da aprendizagem de adultos, bem como da educação e da aprendizagem ao longo da vida adulta em qualquer visão de futuro do desenvolvimento, com o fortalecimento da capacidade humana como um tema essencial.

Na esteira da crise financeira global, a pobreza e o desemprego entre os jovens trouxeram à tona o objetivo instrumental de trabalho e de desenvolvimento de competências relacionadas com o emprego.

É preciso repensar a forma de encontrar uma abordagem equilibrada e inserir a educação de adultos em uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida, além de mudar o foco de um interesse quase exclusivo na competitividade econômica para uma perspectiva mais ampla de melhoria da capacidade humana e do empoderamento. A crescente aceitação e utilização do princípio da aprendizagem ao longo da vida na elaboração de agendas de educação é uma tendência positiva, o que demonstra uma crescente consciência da natureza integrada dos diferentes formatos e modalidades da educação. No entanto, os atores na área de educação em âmbito nacional e internacional precisam lembrar que a educação de adultos não é sinônimo de aprendizagem ao longo da vida, mas apenas um de seus componentes significativos. Concomitantemente, é preciso que fique claro que a educação de adultos é mais do que a alfabetização, ou que a aprendizagem ao longo da vida é maior do que a EFTP. É preciso intensificar os esforços no sentido de um esclarecimento conceitual, que é indispensável para o desenvolvimento de políticas e crucial para promover a agenda da educação não formal de adultos, não apenas por si só, mas como parte da aprendizagem ao longo da vida abrangente e integrada.

Além de esclarecimento conceitual e priorização política, o maior desafio no que diz respeito à aprendizagem e à educação de adultos continua a ser passar da retórica para a ação, ou seja, operacionalizar o que foi adotado no nível de política.

Os atores da área de educação precisam se concentrar sobre a questão de como implementar as políticas de educação de adultos em âmbito regional, nacional e local, de acordo com condições econômicas, políticas e sociais diversas.

Mensagens principais:

- A aprendizagem e a educação de adultos são partes integrantes da aprendizagem ao longo da vida e de toda a vida como um marco para a promoção e o apoio ao desenvolvimento da cidadania democrática ativa. Ainda não foi atingido o potencial das visões de políticas no que diz respeito aos jovens e adultos, para além dos sistemas e das pedagogias formais.
- Depois de quatro anos da CONFITEA VI, ainda é muito cedo para avaliar o impacto concreto, mas os relatórios nacionais de progresso mostram claramente que os debates e os diálogos assumiram os temas principais e têm gradualmente transmitido mensagens fundamentais para os atuais processos de formulação e implementação de políticas.
- Ainda são grandes as lacunas entre os discursos de política e de pesquisa e a construção de pontes mais sólidas entre esses dois contextos é uma tarefa fundamental para as organizações e as agências internacionais. O *Asia-Europe Meetinggo Lifelong Learning Hub* (ASEM-LLL) pode ser visto como um exemplo de boa prática.

Bibliografia

- ADEA. *Strategic orientation framework for non-formal education in a holistic, integrated and diversified vision of lifelong education*. Ouagadougou: ADEA Working Group on Non-Formal Education, 2012.
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK. *Cape Verde success story: Regional-West 2 Department (ORWB)*. 2012. Disponível em: <<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-operations/Cape%20Verde%20-%20A%20Success%20Story.pdf>>.
- AITCHISON, J. *Youth and adult education in Southern Africa: overview of a five nation study commissioned by OSISA*. Rosebank, África do Sul: Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), 2012.
- BALL, S. J. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, v. 34, n. 2, p. 119-130, 1998.
- CENTENO, V. Lifelong learning: a policy concept with a long past but a short history. *International Journal of Lifelong Education*, v. 30, n. 2, p. 133-150, 2011.
- DUKE, C.; HINZEN, H. Adult education and lifelong learning within UNESCO: CONFINTEA, Education for All, and beyond. *Adult Learning*, v. 22, n. 4, p. 18-23, 2011.
- EUROPEAN UNION. *Council Resolution on a Renewed European Agenda for Adult Learning*. Brussels: Council of the European Union, 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:372:0001:0006:EN:PDF>>.
- HINZEN, H. Policy developments towards lifelong learning in the European Union. In: YANG, J.; VALDÉS-COTERA, R. (Eds.). *Conceptual evolution and policy developments in lifelong learning*. Hamburg: UIL, 2011. p. 98-109.
- KEMING, H. The development of an institutional framework of lifelong learning in China. In: YANG, J.; VALDÉS-COTERA, R. (Eds.). *Conceptual evolution and policy developments in lifelong learning*. Hamburg: UIL, 2011. p. 61-69.
- KING, K. Towards a new global world of skills development? TVET's turn to make its mark. *Network for Policy Research, Review and Advice on Education and Training (NORRAG)*, n. 46, Special Issue, Sep. 2011.
- LEE, M.; FRIEDRICH, T. Continuously reaffirmed, subtly accommodated, obviously missing and fallaciously critiqued: ideologies in UNESCO's lifelong learning policy. *International Journal of Lifelong Education*, v. 30, n. 2, p. 151-169, 2011.
- MAY, S. Language education, pluralism and citizenship. In: MAY, S.; HORNBERGER, N. (Eds.). *Encyclopedia of language and education*, v.1. 2.ed. New York: Springer Science+Business Media LLC, 2008. p. 15-29.
- MOUSIOS, S. International organisations and transnational education policy. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 39, n. 4, p. 469-481, 2009.
- OEI. 2021 *Metas educativas: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: Organización dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2010.
- PAMOJA WEST AFRICA. *West Africa policy analysis project report 2010: youth and adult education policy analysis in 5 anglophone West African countries*. Bamako, Pamoja West Africa, 2010.

- POPOVIC, K. Adult education in South-Eastern Europe. In: GARTENSCHLÄGER, U. (Ed.). *European adult education outside the EU*. Bonn: DVV International, 2009. (International perspectives in adult education, 63).
- PREECE, J. Research in adult education and lifelong learning in the era of CONFINTEA VI. *International Journal of Lifelong Education*, v. 30, n. 1, p. 99-117, 2011.
- RUI, Y. Comparing policies. BRAY, M.; ADAMSON, B.; MASON, M. (Eds.). *Comparative education research: approaches and methods*. Hong Kong: Springer, 2007. p. 241-262.
- TANG, Q. TVET for a changing world: global developments, local resonance. *Network for Policy Research, Review and Advice on Education and Training (NORRAG)*, n. 46, Special Issue, p. 14-15, Sep. 2011.
- TOLLEFSON, J. W. Language planning in education. MAY, S.; HORNBERGER, N. (Eds.). *Encyclopedia of Language and Education*, v.1. 2.ed. New York: Springer Science+Business Media LLC, 2008. p. 3-14.
- UIL. *African statement on the power of youth and adult learning and education for Africa's development*. CONFINTEA VI Preparatory Conference in Africa, Nairobi, 2008.
- UIL. *Building equitable and sustainable societies in Asia and the Pacific*. CONFINTEA VI Preparatory Conference in Korea, Seoul, 2008a.
- UIL. *Pan-European statement on adult learning for equity and inclusion in the context of mobility and competition*. CONFINTEA VI Preparatory Conference in Europe, Budapest, 2008b.
- UIL. *Recommitting to lifelong learning: proposals from Latin America and the Caribbean*. Regional Literacy and CONFINTEA VI Preparatory Conference of Latin America and the Caribbean: From Literacy to Lifelong Learning: Towards the Challenges of the 21st Century, Mexico City, 2008c.
- UNESCO. *Education in a multilingual world*. Paris, 2003. (UNESCO education position paper).
- UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187787por.pdf>>.
- UNESCO. *Recommendation on the Development of Adult Education*. UNESCO General Conference, Nairobi, 1976.
- UNESCO. *Relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>>.
- VARAVARN, K. *Policy framework designed to build a learning society in Thailand*. 2011.
- YANG, J.; VALDÉS-COTERA, R. (Eds.). *Conceptual evolution and policy developments in lifelong learning*. Hamburg: UIL, 2011. p. 110-113.



CAPÍTULO 3

IMPLANTAÇÃO DE ESTRUTURAS E PROCESSOS DE GOVERNANÇA

3.1 Introdução

A governança constitui “o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país em todos os níveis. Contempla os mecanismos, os processos e as instituições por meio dos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e mediam suas diferenças” (UNPAN, 2013). Ela retrata a forma como as diversas partes interessadas – atores governamentais e não governamentais, bem como os cidadãos – se relacionam entre si na implementação de políticas (DFID, 2006). Em um campo diverso e complexo como a educação de adultos, no entanto, a forma como os diferentes atores de um país exercem autoridade lado a lado, ao aplicar também os princípios da responsabilização, permanece um desafio. No “Marco de Ação de Belém” (UNESCO, 2010a), os Estados-membros adotaram dois princípios-chave para a promoção da boa governança na alfabetização de adultos e na educação de adultos, e fizeram duas recomendações para sua implementação:

- 1) A boa governança facilita a implementação da política de aprendizagem e da educação de adultos de forma eficaz, transparente, responsável e justa.
- 2) A representação e a participação de todos os parceiros são indispensáveis para garantir a capacidade de resposta às necessidades de todos os educandos, principalmente dos mais vulneráveis.

Entre as recomendações específicas para a aplicação desses princípios na governança da educação de adultos estão as seguintes:

- a) criar e manter mecanismos para o envolvimento de autoridades públicas em todos os níveis administrativos, de organizações da sociedade civil, de parceiros sociais, do setor privado, da comunidade e de organizações de educandos adultos e de educadores no desenvolvimento, na implementação e na avaliação de políticas e programas de aprendizagem e educação de adultos;
- b) empreender indicadores de formação para apoiar a participação construtiva e informada de organizações da sociedade civil, da comunidade e de organizações de educandos adultos, conforme o caso, no desenvolvimento, na implementação e na avaliação de políticas e programas;
- c) promover e apoiar a cooperação intersetorial e interministerial” (UNESCO, 2010a, p. 7).

Este capítulo examina os progressos ocorridos em relação a essas recomendações desde a CONFITEA VI. Ele começa com a apresentação de uma visão geral sobre os diferentes atores e partes interessadas que atuam na alfabetização de adultos e na educação de adultos nos países contidos no relatório. A seção seguinte examina os amplos e diversos mecanismos de coordenação entre os países, já que a boa governança requer a coordenação eficaz entre todos os interessados. A seguir, o documento explora os padrões e as tendências, bem como seu impacto, na alfabetização e na educação de adultos, com foco especialmente para a grande tendência da tomada de decisão ser transferida das autoridades nacionais centrais para os âmbitos subnacionais da administração. A última seção descreve o progresso relatado pelos países na provisão de desenvolvimento de capacidades para a governança eficaz da alfabetização e da educação de adultos.

3.2 Envolvimento de atores e das partes interessadas na prática da governança

A *boa governança* é vista como “um ideal no qual os processos políticos traduzem a vontade do povo em políticas públicas e estabelecem as regras de provisão eficiente e eficaz de serviços a todos os membros da sociedade” (CROUCH; WINKLER, 2008, p. 3). A literatura identifica várias características de uma boa governança, incluindo o Estado de direito, a transparência, a responsabilização e a prestação de contas, além da eficiência e eficácia, participação e capacidade de resposta.

A questão da boa governança coloca muitos desafios no campo da alfabetização de adultos e educação de adultos em função da diversidade e dos diferentes graus de envolvimento nas fases de implementação de políticas. Na maioria dos Estados-membros, os ministérios da Educação arcam com as principais responsabilidades pela alfabetização e educação de adultos. No entanto, em média, cinco outras instituições governamentais estão envolvidas nessa oferta no nível nacional (por exemplo, ministérios da Saúde, Esportes, Gênero, Trabalho, Desenvolvimento social,

Agricultura, Defesa e outros). Uma média de quatro organizações, instituições e órgãos não governamentais, estão envolvidos no planejamento, na implementação e na avaliação de políticas de educação e alfabetização de adultos em cada Estado-membro.

A Tabela 3.1 apresenta o envolvimento de instituições governamentais e não governamentais na alfabetização e na educação de adultos no que diz respeito ao planejamento, à implementação e à avaliação de políticas. Esse envolvimento pode ser dividido em três categorias:

- 1) apenas as instituições governamentais envolvidas no planejamento, na implementação e na avaliação de políticas de alfabetização e educação de adultos;
- 2) envolvimento combinado de organizações governamentais e não governamentais; e
- 3) apenas instituições não governamentais envolvidas.

A análise dos relatórios nacionais de progresso indica uma tendência geral de combinação de envolvimento governamental e não governamental no planejamento, na

Tabela 3.1
Número e percentual de países onde as instituições governamentais e não governamentais estão envolvidas na alfabetização e na educação de adultos

Região		Primordialmente instituições governamentais (nº de países)	%	Envolvimento misto (nº de países)	%	Primordialmente instituições não governamentais (nº de países)	%
África	Alfabetização de adultos	3	10	25	83	2	7
	Educação de adultos	4	16	21	84	0	-
Estados Árabes	Alfabetização de adultos	2	25	6	75	0	-
	Educação de adultos	2	33	3	50	1	17
Ásia e Pacífico	Alfabetização de adultos	2	11	15	83	1	6
	Educação de adultos	5	25	13	65	2	10
Europa e América do Norte	Alfabetização de adultos	5	15	26	76	3	9
	Educação de adultos	6	15	31	78	3	8
América Latina e Caribe	Alfabetização de adultos	7	33	14	67	0	-
	Educação de adultos	7	30	16	70	0	-

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 3.1 “Por favor, liste os nomes de organizações, instituições ou agências envolvidas na alfabetização e educação de adultos.”

implementação e na avaliação de políticas, tanto para a alfabetização quanto para a educação de adultos. Tendo em conta esses padrões de governança mista, é interessante observar as formas específicas como órgãos governamentais e não governamentais contribuem para a formulação de políticas em diferentes contextos regionais e nacionais.

Exemplos de diferentes países que apoiam as três categorias acima mencionadas:

1) Envolvimento primordial de instituições governamentais

Bahrein e Barbados são exemplos de países que têm a responsabilidade pela governança centralizada no Ministério da Educação. No Japão, o Ministério da Educação, com o seu Escritório de Aprendizagem ao Longo da Vida e do Instituto Nacional para Pesquisa da Política Educacional, lidera a implementação da política de educação de adultos. Na Mongólia, o Centro Nacional de Educação Não Formal e à Distância assume a responsabilidade e na Malásia, a Divisão de Planejamento e Pesquisa do Ministério da Educação Superior implementa políticas de educação de adultos no âmbito nacional.

2) Combinação de envolvimento governamental e não governamental

Na Eritreia, embora o Ministério da Educação tenha responsabilidade primária pela alfabetização e pela educação de adultos por meio de seu Departamento de Educação de Adultos e Mídia, outros ministérios executam vários programas de formação profissional. Em especial, o Ministério da Saúde, que administra programas para enfermeiros, farmacêuticos, profissionais e técnicos de saúde locais, e o Ministério da Agricultura, com programas para uma ampla gama de funcionários do ministério e também para agricultores. A união nacional de mulheres da Eritreia, *National Union of Eritrean Women*, é responsável pelos programas de alfabetização de mulheres e o sindicato nacional da juventude e dos estudantes da Eritreia, *National Union of Eritrean Youth and Students*, oferece uma variedade de programas educacionais para jovens (AMADIO; GEISSELER, 2008, p. 91). Em Serra Leoa e na Zâmbia, amplas coalizões de atores governamentais e não governamentais estão envolvidos no planejamento, na implementação e na avaliação da educação de adultos, enquanto

em Botsuana, instituições governamentais e não governamentais são responsáveis pela política de alfabetização de adultos. Na Tunísia, dez ministérios, incluindo o Gabinete do Primeiro-Ministro, estão envolvidos na implementação de políticas de alfabetização de adultos no âmbito nacional. No nível subnacional, o Marrocos oferece nove exemplos de instituições governamentais de diferentes setores que operam na alfabetização de adultos, incluindo agricultura, pesca, esporte e os militares. ONG também assumem uma responsabilidade significativa nos Estados Árabes. O instituto de cooperação internacional da associação alemã de educação de adultos, o *dvv international*, é mencionado como importante ator na provisão de programas de alfabetização de adultos na Jordânia e na Palestina.

No Afeganistão, além do Ministério da Educação, outros sete ministérios são responsáveis pela implementação da política nacional de alfabetização de adultos. Outro exemplo de ampla divisão de responsabilidades, tanto no âmbito nacional quanto subnacional, é a Indonésia, que, além de envolver vários ministérios nacionais, delegou autoridade para alfabetização de adultos a 33 governos provinciais e municipais e uma variedade de ONG. Em Bangladesh, embora haja forte envolvimento de vários ministérios na alfabetização de adultos, muitas instituições não governamentais maiores desempenham um papel igualmente importante na implementação de políticas (*Bangladesh Rural Advancement Committee – BRAC; Campaign for Popular Education – CAMPE; Friends in Village Development Bangladesh – FIVDB; Caritas Bangladesh; Nijera Kori and the Centre for Mass Education in Science – CMES*). Na Nova Zelândia, além do Ministério da Educação e outros ministérios nacionais, a Comissão de Educação Terciária, a Autoridade Nacional de Qualificações, o Departamento de Correções, a Polícia e as Forças de Defesa são instituições envolvidas na implementação da política de alfabetização e educação de adultos com o apoio de uma forte coalizão de atores de organizações governamentais, não governamentais e o setor privado.

A Suécia é um exemplo europeu da combinação de responsabilidade governamental e não governamental,

Dado o envolvimento do governo e de ONG nesse campo, uma coordenação eficaz no âmbito local, regional e nacional passa a ser um pré-requisito necessário para a boa governança na alfabetização e na educação de adultos.

onde a implementação da política foi totalmente transferida para quatro agências governamentais nacionais e para a autarquia Conselho Nacional de Educação de Adultos.

Na América Latina, alguns Estados-membros, como Brasil, Colômbia, Chile e México, também envolvem outros ministérios além do da Educação na implementação da política de educação e alfabetização de adultos, como os das áreas de desenvolvimento, trabalho, saúde, agricultura e defesa.

3) Envolvimento primordial de instituições governamentais

Na Geórgia, na Papua Nova Guiné, no Togo e no País de Gales (Reino Unido), diferentes atores não governamentais assumem a liderança na implementação de políticas de alfabetização e educação de adultos. No Togo, por exemplo, cerca de 80 organizações comunitárias e da sociedade civil se concentram primordialmente na alfabetização de adultos.

Em resumo, a grande maioria dos relatórios nacionais de progresso apresentados indicam que o planejamento, a implementação e a avaliação de políticas de alfabetização e educação de adultos normalmente envolvem várias entidades governamentais e não governamentais. Embora os ministérios de Educação geralmente desempenhem um papel importante, a responsabilidade é compartilhada com, ou complementada por, outros órgãos governamentais e por diferentes organizações da sociedade civil, de base comunitária ou religiosa. O envolvimento de instituições não governamentais é ligeiramente maior na alfabetização de adultos do que na educação de adultos.

3.3 Coordenação de atores e atividades na alfabetização e na educação de adultos

A boa governança na alfabetização e na educação de adultos implica a criação e a manutenção de mecanismos de ação voltados para as políticas que envolvem diversas partes interessadas. Deve-se facilitar a transferência vertical de autoridade e recursos, bem como a cooperação eficaz e solidária entre as diferentes partes interessadas.

O potencial para maior envolvimento da sociedade civil na alfabetização de adultos e nas políticas e práticas de educação de adultos emergiu como um tema forte no primeiro GRALE (UNESCO, 2010b). Que tipos de processo têm sido desenvolvidos desde 2009 para melhorar a coordenação entre os atores relevantes? Esta seção irá analisar: a) os mecanismos de coordenação existentes e b) as respectivas ações que têm sido tomadas para facilitar a cooperação entre os interessados com base nos relatórios nacionais de progresso.

Observa-se que 84% dos países informaram ter uma entidade nacional responsável pela coordenação de alfabetização de adultos, enquanto 86% também se referiram a uma entidade coordenadora nacional de educação de adultos. Assim, a maioria menciona um mecanismo de coordenação no âmbito nacional que é responsável pela alfabetização e pela educação de adultos. Essa entidade de coordenação fica, na maioria dos casos, localizada dentro do Ministério da Educação (nacional).

Os dados mostram uma tendência clara entre os países para o desenvolvimento de mecanismos de coordenação da alfabetização e educação de adultos. Cada vez mais, os relatórios dos países têm reconhecido o valor de envolver todos os atores e estabelecer mecanismos de coordenação adequados para desenvolver políticas e implementar programas. No entanto, a entidade responsável nem sempre está localizada diretamente dentro de um ministério. Também pode estar localizada em outros tipos de instituições, como institutos nacionais (é o caso, por exemplo, do México e da Noruega), agências ou universidades.

Os relatórios nacionais de progresso apontam não apenas para a existência de um mecanismo de coordenação, mas também para a organização de atividades concretas para facilitar essa coordenação. No geral, 81% dos países em todas as regiões relatam facilitar a cooperação entre as diversas partes interessadas na alfabetização de adultos e 82% na educação de adultos. As atividades de coordenação concretas consistem principalmente em reuniões periódicas dos atores e das instituições relevantes.

Na África, nove em dez países reportaram a existência de uma entidade responsável pela coordenação da alfabetização e/ou educação de adultos. No entanto, há diferenças no que diz respeito à localização do órgão de coordenação nas estruturas governamentais. Alguns países (por exemplo, Gâmbia, Ruanda, Uganda e Zâmbia) apenas mencionam o ministério; alguns especificam a subestrutura dentro do ministério, como a direção ou o departamento (por exemplo, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Chade, República Democrática do Congo, Eritreia, Gabão, Gana, Madagascar, Moçambique, Namíbia, Níger, Senegal, Serra Leoa, Togo e Zimbábue), e outros se limitam a remeter ao conselho, à comissão ou ao programa (por exemplo, Angola, Comores, Lesoto, Malawi e Nigéria). As atividades de coordenação consistem principalmente em reuniões periódicas de atores e instituições envolvidas em atividades de alfabetização ou educação de adultos. Em alguns casos, as atividades têm como objetivo a criação de uma entidade de coordenação. Vários países informaram que realizam atividades de coordenação em conexão com eventos concretos, como o Dia Nacional da Alfabetização. Alguns mencionaram a provisão ou a distribuição de fundos para fins de coordenação. Na Zâmbia, há um processo consultivo nacional para a formulação de uma política nacional de educação aberta e à distância na educação de adultos, já o Comitê Técnico para a Alfabetização de Adultos e o Grupo Consultivo Setorial (SAG) realizam reuniões de consulta para a coordenação da política de alfabetização de adultos.

Cerca de três em quatro relatórios dos Estados Árabes confirmam que há uma entidade no âmbito nacional responsável pela coordenação da alfabetização de adultos. Cinquenta e sete por cento dos países mencionam uma entidade responsável pela educação de adultos. Muitas vezes, as unidades de coordenação estão localizadas em uma subestrutura do ministério (por exemplo, na Jordânia, na Palestina e no Iêmen), mas atividades de coordenação concretas são pouco mencionadas. Em alguns casos, consistem em reuniões periódicas dos atores (caso da Tunísia e do Iêmen) ou apoio a atividades do programa. No Marrocos, existe uma comissão interministerial presidida pelo primeiro-ministro que supervisiona o comitê de coordenação, que inclui diversos atores técnicos e financeiros.

Três em quatro relatórios da região da Ásia e Pacífico confirmam que há uma entidade no âmbito nacional responsável pela coordenação de alfabetização de adultos e 83% mencionam uma entidade responsável pela educação de adultos. Na maioria dos casos, a responsabilidade pela coordenação encontra-se dentro do Ministério da Educação ou em um de seus departamentos. Na República da Coreia, na Mongólia, no Nepal e no Uzbequistão, um instituto ou centro nacional é responsável pela coordenação. As atividades concretas incluem a organização de reuniões regulares com as partes interessadas, conferências e eventos de rede e, em alguns casos, apoio a determinadas atividades do programa. Em Bangladesh, o Escritório de Educação Não Formal (BNFE), situado na esfera do Ministério da Educação Primária e de Massa, trabalha em estreita colaboração com ONG nacionais e internacionais, parceiros de desenvolvimento e doadores para coordenar atividades de educação não formais (ENF). Na Indonésia, a coordenação com o setor privado utiliza iniciativas de responsabilidade social corporativa (RSC) e também fornece equipamentos e serviços para a educação de adultos, como centros comunitários de leitura em *shoppings* e centros móveis de aprendizagem. A Malásia estabeleceu o Comitê Nacional de Aprendizagem ao Longo da Vida, com base em sua Matriz de Inculturação da Aprendizagem ao Longo da Vida para a Malásia 2011-2020. Na Nova Zelândia, foi estabelecido o Centro Nacional de Alfabetização e Numeramento para Adultos na Universidade de Waikato para facilitar o desenvolvimento profissional e oportunidades de colaboração.

A grande maioria dos dados da Europa e América do Norte indica que governos nacionais fazem a coordenação central da alfabetização e/ou educação de adultos predominantemente por meio de uma entidade em seus ministérios da Educação. No entanto, existem alguns exemplos em que, apesar de haver ampla provisão no geral, não há uma unidade de coordenação nacional para a educação de adultos (por exemplo, na França e na Alemanha) ou alfabetização de adultos (Alemanha). As atividades de coordenação se concentram essencialmente na melhoria da cooperação entre as partes interessadas, na facilitação da implementação de políticas, na melhoria

Cada vez mais, os relatórios dos países têm reconhecido o valor de envolver todos os atores e estabelecer mecanismos de coordenação adequados para desenvolver políticas e implementar programas.

da qualidade do programa e na distribuição de fundos. Na Noruega, a responsabilidade de coordenar a educação de adultos foi delegada à Vox, a Agência Norueguesa para a Aprendizagem ao Longo da Vida, que monitora o campo da educação de adultos, administra o programa nacional de competências básicas no local de trabalho, gerencia o sistema governamental de verbas para ONG e coordena as sinergias nacionais para a educação formal e não formal de adultos. Na Finlândia, o Ministério da Educação tem uma Divisão de Educação e Formação de Adultos, cuja tarefa inclui a formulação de toda a política nacional de educação de adultos, em cooperação com outras divisões. Em Luxemburgo, existem órgãos de coordenação, tanto para a alfabetização quanto para a educação de adultos e uma comissão consultiva para a educação de adultos foi criada para assessorar o ministro da Educação em questões relativas a esse tema. Na Polônia, uma equipe interministerial para a aprendizagem ao longo da vida assegura a coordenação, tanto para a alfabetização e quanto para a educação de adultos. Na Inglaterra (Reino Unido), a responsabilidade geral pela implementação da política é do *Department for Business Innovation and Skills* (BIS). A Agência de Financiamento de Competências é responsável por coordenar o financiamento. Na Letônia, a instituição responsável pela política de aprendizagem ao longo da vida e educação de adultos é o Ministério da Educação e Ciência, que assume as principais tarefas de coordenação, como a cooperação com outros ministérios. No âmbito do Ministério da Educação e Ciência da Sérvia, há um grupo de educação de adultos que se encarrega do ensino secundário, com foco no desenvolvimento de leis e estatutos para a educação de adultos e aprendizagem ao longo da vida.

Na América Latina e Caribe, a maioria dos países relatou a existência de uma entidade nacional responsável pela coordenação da alfabetização de adultos e todos os países mencionaram ter uma entidade responsável pela educação de adultos. Essas unidades de coordenação, na maioria dos casos, estão dentro dos ministérios da Educação. Em alguns casos (como na Guatemala e no México), a coordenação é de responsabilidade de um comitê ou instituto nacional.

Observou-se uma participação mais ampla dos interessados no campo, uma vez que “[...] o sucesso da implementação de políticas públicas é cada vez mais dependente de uma variedade de organizações públicas, privadas e voluntárias [...]” (HUSEMANN; HEIKKINEN, 2004, p. 14). No entanto, a mera existência de mecanismos de coordenação, como uma entidade nacional, ou ações específicas para facilitar a cooperação, não indica se esses esforços são eficazes nem se representam uma boa governança.

Nesta seção, argumentamos que entidades e atividades de coordenação para facilitar a cooperação entre as partes interessadas são mecanismos indispensáveis para a alfabetização e a educação de adultos. O próximo desafio que precisa ser abordado é como tornar esses mecanismos mais eficazes. A seção 3.4 analisa se essas entidades só devem ser estabelecidas no âmbito nacional, em um ministério ou instituto.

3.4 Processos de descentralização

A coordenação de atores e atividades na alfabetização e na educação de adultos é caracterizada pela interação de dois elementos: por um lado, há a necessidade de estruturas de gestão eficazes, fontes de financiamento sustentáveis e ampla participação dos atores na formulação de políticas e provisão e, por outro, o desenvolvimento contínuo do diversificado campo da alfabetização e educação de adultos.

Essa interação também é influenciada pela descentralização, o que afeta não apenas a formulação de políticas, as linhas de responsabilização e a distribuição de fundos, mas também a participação e a eficácia da provisão de aprendizagem. Muitos países têm se movido em direção à responsabilidade compartilhada entre os atores governamentais e não governamentais, o que significa que os efeitos da descentralização precisam de atenção especial.

A transferência do poder de decisão e do controle dos recursos de autoridades centrais para níveis administrativos mais baixos se tornou uma grande tendência mundial na reforma da governança do setor

Tabela 3.2

Porcentagem de países onde as comunidades locais desempenham um papel no planejamento, na implementação e na avaliação de programas de alfabetização e de educação de adultos

Região	Tipo de provisão	Porcentagem de países em cada região	Número de países que responderam
África	Alfabetização de adultos	97	29
	Educação de adultos	92	23
Estados Árabes	Alfabetização de adultos	86	6
	Educação de adultos	80	4
Ásia e Pacífico	Alfabetização de adultos	74	17
	Educação de adultos	86	18
Europa e América do Norte	Alfabetização de adultos	81	25
	Educação de adultos	84	31
América Latina e Caribe	Alfabetização de adultos	65	15
	Educação de adultos	55	12

Fonte: *Relatórios nacionais de progresso para o GRALE 2012; Respostas à pergunta 3.5 “As comunidades locais desempenham um papel no planejamento, na implementação e na avaliação de programas de alfabetização de adultos/ educação de adultos?”*

público em todo o mundo. Desde os anos 1990, muitos países têm tentado melhorar a eficácia dos serviços públicos, reduzir custos e implementar linhas de tomada de decisão mais curtas. Uma vez que estão mais próximos das comunidades locais e, portanto, mais sensíveis às necessidades dos cidadãos, os governos locais e regionais são considerados mais eficazes do que governos nacionais na provisão de serviços públicos e sociais (BRAY; De GRAUWE, 2009, p. 1; KIMR, 2008). No entanto, para que reformas de descentralização na educação tenham sucesso, o governo federal precisa apoiar os atores governamentais e não governamentais locais e regionais por meio de capacitação e financiamento (LUGAZ; De GRAUWE, 2009, p. 4; HEALEY; CROUCH, 2012, p. 16).

Apesar do volume considerável de pesquisa sobre a descentralização na educação, muito pouco tem como foco a alfabetização e a educação de adultos. Fica claro que a sociedade civil compensa em grande parte a limitada intervenção estatal na alfabetização e na educação de adultos, em comparação com outras áreas do setor da educação (CLOSSON et al., 2002). Em outras palavras, o Estado não é o único ator na implementação de políticas de alfabetização e de educação de adultos. Muitas vezes, a implementação é incorporada a uma série de atividades de desenvolvimento e provisão de serviços públicos, como a

formação para o empreendedorismo, extensão agrícola, saúde e saneamento. Portanto, a descentralização na alfabetização e na educação de adultos requer monitoramento e avaliação minuciosos, bem como atividades de capacitação locais para garantir a entrega (CLOSSON et al., 2002, p. 38). Com base nos relatórios nacionais de progresso, é possível perceber que as comunidades locais desempenham um papel importante no planejamento, na implementação e na avaliação de programas tanto de alfabetização quanto de educação de adultos (uma média de 80% dos países que responderam). Na África, o envolvimento da comunidade é ainda mais significativo, enquanto na América Latina e Caribe, as comunidades locais estão menos envolvidas (ver Tabela 3.2).

Envolver os alunos é parte integrante do processo de descentralização. A maioria dos Estados africanos relatou o envolvimento dos alunos no diálogo sobre as políticas (79% para a alfabetização de adultos e 80% para a educação de adultos). Os números globais são 55% e 59% para a alfabetização e a educação de adultos, respectivamente, o que confirma a importância que os governos atribuem à participação dos alunos no planejamento, na implementação e na avaliação de políticas de alfabetização e educação de adultos (ver Tabela 3.3).

Tabela 3.3
Porcentagem de países onde os alunos estão envolvidos em diálogo para a formulação de políticas na alfabetização e na educação de adultos

Região	Tipo de provisão	Porcentagem de países que relataram envolvimento dos alunos nos diálogos sobre políticas	Número de países que responderam
África	Alfabetização de adultos	80	25
	Educação de adultos	79	29
Estados Árabes	Alfabetização de adultos	50	6
	Educação de adultos	67	9
Ásia e Pacífico	Alfabetização de adultos	64	22
	Educação de adultos	58	24
Europa e América do Norte	Alfabetização de adultos	51	39
	Educação de adultos	40	35
América Latina e Caribe	Alfabetização de adultos	46	24
	Educação de adultos	36	22
Total	Alfabetização de adultos	59	116
	Educação de adultos	55	119

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 2.8 “Os alunos da alfabetização de adultos/ou educação de adultos foram envolvidos nas discussões sobre suas políticas e planos?”

Estudos de caso sobre a descentralização da alfabetização e da educação de adultos: Brasil, Canadá, Indonésia, Uganda e Eslovênia

O impacto dos processos de descentralização na alfabetização e na educação de adultos não é uniforme.

Para demonstrar seus variados efeitos, selecionamos quatro países¹ com estruturas descentralizadas (Brasil, Canadá, Indonésia e Uganda) como estudos de caso, para mostrar até que ponto a implementação da política resultou em provisão. A Eslovênia também foi escolhida como estudo de caso, pois tem uma estrutura política altamente centralizada, com entrega descentralizada de alfabetização e de educação de adultos.

No Brasil, a educação tem sido descentralizada desde a aprovação da Constituição de 1988, que permitiu que os municípios assumissem a responsabilidade operacional pelos primeiros quatro anos da educação básica e os estados federados assumissem a responsabilidade do 5º ao 9º ano. O Brasil também transferiu toda a responsabilidade pela administração

de pessoal e custos que não são de pessoal para os municípios, com amplas responsabilidades no financiamento e algumas responsabilidades no planejamento do desenvolvimento curricular. Isso inclui não apenas o sistema de educação formal, mas também a educação básica de adultos.

Embora as novas políticas de descentralização criadas em 2006 estipulassem claramente a divisão de recursos entre o sistema escolar formal e o de alunos adultos, pesquisas mostram que, na realidade, os tomadores de decisão locais têm alocado a maior parte dos fundos disponíveis para a educação básica no sistema escolar formal. Na verdade, a reforma que levou à descentralização resultou em consideráveis cortes no financiamento da educação e da alfabetização de adultos. As políticas educacionais no Brasil sempre foram marcadas pelo desafio de alcançar a equidade e a qualidade em um país diverso e multifacetado. A cooperação entre todos os níveis de governo para alcançar a equidade e a qualidade tem estado sempre na agenda. A distribuição desigual de recursos e o processo de reforma criaram desigualdades dentro e entre os diferentes municípios, mas também entre os diferentes níveis de governo (Di GROPELLO, 2004, p. 3; Di PIERRO; PINTO, 2011; UNESCO, 2009, p. 147).

1 O UIL encomendou documentos de referência em 2011 para o segundo GRALE de pesquisadores de educação de adultos em cinco países (Brasil, Canadá, Indonésia, Eslovênia e Uganda).

No Canadá, não há um Ministério da Educação em âmbito federal, nem existe um sistema federal integrado de educação. Na verdade, o Canadá é o único país da OCDE sem um ministério da educação e, portanto, sem políticas nacionais de educação (CMEC, 2008, p. 6; SHANAHAN; JONES, 2007, p. 32). Assim, as províncias têm a principal responsabilidade pela provisão da educação e o *Council of Ministers of Education* (CMEC) atua como órgão de coordenação entre eles. No entanto, o governo central é responsável pela provisão direta de serviços de educação para as populações que estão sob sua jurisdição, como os povos das Primeiras Nações² (ELFERT; RUBENSON, 2013, p. 224).

Ao longo da última década, grande parte da responsabilidade e do financiamento para a formação profissionalizante foi transferida do governo federal para as províncias. O *Office of Literacy and Essential Skills* (OLES); *Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles* (BACE), uma subunidade da instituição *Human Resources and Skills Development Canada* (HRSDC); *Ressources Humaines et Développement des Compétences Canada* (RHDC) prevê o financiamento de projetos de alfabetização e educação básica nas províncias. Apesar da alfabetização e da educação de adultos serem questões provinciais, o governo federal ativamente orienta a agenda e a alocação de recursos com base em nove habilidades essenciais da HRSDC, que são usados como base para a instrução, a aprendizagem e a avaliação (HRSDC, 2013). As políticas continuam a variar muito entre as províncias, mas têm sido fortemente influenciadas pela agenda de competências essenciais. Como consequência, "cada vez mais a educação de adultos tem se tornado sinônimo de formação de competências profissionalizantes" (ELFERT; RUBENSON, 2013, p. 228). Apesar do compromisso federal com a alfabetização e a educação de adultos, as estruturas do governo provincial desempenham um papel fundamental no planejamento e na implementação do programa; uma variedade de diferentes atividades é realizada sob sua exclusiva responsabilidade (OUELLET, 2011; SHANAHAN; JONES, 2007, p. 32).

A educação era altamente centralizada na Indonésia até 1999, quando uma lei de descentralização foi introduzida para substituir a estrutura anterior em favor da redistribuição de competências para as autoridades locais. Essa lei delineou os poderes e as responsabilidades de cada nível de governo e levou à formação de uma nova estrutura de responsabilidades para o escritório de educação do distrito ou da cidade, o escritório provincial de educação e o governo central. A autonomia regional é acompanhada por uma correspondente delegação de autoridade e funções nas áreas de finanças, orçamento e despesas, bem como aquisição de bens e contratação de pessoal. O governo central desenvolve padrões de serviços básicos para a alfabetização e a educação de adultos (por exemplo, a padronização de qualidade, supervisão, monitoramento e avaliação de políticas e a alocação de financiamento educacional nacional com orientação favorável aos pobres). Os escritórios provinciais de educação e os escritórios distritais/municipais de educação, em cooperação com os provedores de programas, têm amplos poderes para iniciar novos modelos de serviços e atualizar métodos e abordagens.

Isso requer atividades contínuas de capacitação para os governos, os provedores e os atores locais (SYIHAB, 2011).

A descentralização do poder no setor de educação em Uganda, do nível central para os níveis locais de governo, realizou-se após a aprovação da nova Constituição de 1995 e da Lei do Governo Local de 1997. Uganda foi um dos poucos países a descentralizar totalmente a educação para as autoridades regionais e locais. Essa experiência também tem sido descrita como uma história de sucesso da governança na educação (CROUCH; WINKLER, 2008, p. 14). A descentralização foi escolhida como a abordagem mais propensa a promover a boa governança e o desenvolvimento ao trazer a provisão dos serviços de educação para o controle das comunidades locais, de modo a garantir a eficácia e a responsabilização (UNESCO, 2009, p. 146). As políticas governamentais de alfabetização e educação de adultos são executadas por meio de três principais níveis de tomada de decisão e de planejamento:

- 1) o Ministério do Gênero, Trabalho e Desenvolvimento Social de Uganda provê o marco das políticas e a supervisão geral dos programas (o Ministério da Educação

² Nota da tradução: *Primeiras Nações* é a expressão usada na América do Norte, em especial no Canadá, para fazer referência às populações indígenas do território, com exceção dos inuítes e dos métis.

- e do Desporto, o Ministério da Saúde, o Ministério da Agricultura e o Ministério da Água e Meio Ambiente também participam no planejamento, na implementação e na avaliação de políticas);
- 2) os governos locais e os conselhos distritais são responsáveis pela alocação de recursos, pela mobilização das comunidades, pela aprovação do recrutamento de pessoal, pelo acompanhamento e supervisão de programas específicos, pela promoção de articulações intersetoriais, por incentivos para professores e facilitadores e pela aprovação dos planos e orçamentos; e
 - 3) os agentes de desenvolvimento comunitário implementam programas de alfabetização e educação de adultos no nível local, sob a supervisão de funcionários públicos em vários níveis.

As organizações da sociedade civil estão envolvidas na provisão direta de serviços de alfabetização e de educação de adultos em Uganda. Por meio de promoção e do *lobby*, construiu-se uma parceria de sucesso entre a sociedade civil, organizações religiosas e o governo. Ao mesmo tempo, a descentralização em Uganda não apenas trouxe os serviços públicos para perto das pessoas, mas também a corrupção. Em resposta, a sociedade civil e as organizações religiosas têm tentado treinar administradores locais no acompanhamento do orçamento, a fim de controlar a forma como o financiamento para a alfabetização e a educação de adultos está sendo gasto (OKECH, 2011).

Embora muitos países tenham descentralizado seus sistemas de educação – incluindo a alfabetização e a educação de adultos – a Eslovênia mantém sua estrutura centralizada (DROFENIK, 2011). A Lei de 1996 sobre a Educação de Adultos introduziu duas medidas para gerar interesse público e acelerar o desenvolvimento da educação de adultos: a) uma resolução sobre os programas de educação de adultos, para o período 2005-2010 e b) um programa anual de educação de adultos, que é adotado pelo governo. A Lei de Educação de Adultos também introduziu importantes mudanças na governança. O Conselho de Especialistas para a Educação, dentro do qual a educação de adultos era previamente marginalizada, foi substituído por três conselhos de especialistas. O Conselho de Especialistas da República da Eslovênia para a Educação de Adultos recebeu duas principais funções: a) tomar decisões em matéria de

desenvolvimento da educação de adultos e b) fornecer suporte profissional à política governamental e à regulamentação legislativa da educação de adultos.

No entanto, apenas 12 das 212 comunidades adotaram programas locais e anuais de educação de adultos. As comunidades não têm obrigação legal concernente a esse tema, com uma exceção: o direito constitucional de acesso gratuito à educação primária é de responsabilidade mútua das autoridades estaduais e locais. No entanto, muitas comunidades locais não têm nem capacidade financeira nem pessoal disponível para fornecer acesso ao ensino primário, sem o apoio substancial por parte do Estado.

Além disso, uma resolução sobre o programa de educação de adultos para 2012-2020 está sendo discutida e deve ser adotada no primeiro semestre de 2013. Embora não haja planos para alterar a atual legislação sobre a educação de adultos, a Lei de Organização e Financiamento da Educação, que regula os requisitos para o desempenho das atividades educacionais e define a governança e o financiamento do ensino pré-escolar, primário, secundário, pós-secundário, profissionalizante e adulto, está sendo revisada neste momento na esteira de mudanças políticas.

A Eslovênia também passou por um período de maior centralização, como aumento do financiamento público e da redução do financiamento privado, o que refletiu a política do governo (DROFENIK, 2011).

Embora a descentralização tenha sido utilizada para trazer eficiência, equidade e qualidade aos serviços de educação, há pouca evidência concreta de uma relação direta entre descentralização e aumento de eficiência, equidade e qualidade (De GRAUWE, 2010; CHIKOKO, 2009, p. 202). O processo de transformação de sistemas centralizados em sistemas descentralizados é complexo e tem produzido resultados mistos, principalmente devido à falta de responsabilização em diferentes níveis de tomada de decisão, bem como em função da implementação ineficaz, do atrito político-econômico e da má concepção do programa (HEALEY; CROUCH, 2012). Alguns dos principais argumentos contra a descentralização na educação mencionam, especialmente, risco de maior

Quando os países decidem descentralizar a alfabetização e a educação de adultos, o processo deve complementar e apoiar atores e comunidades locais.

desigualdade, aumento das disparidades, falta de controle financeiro e falta de competências no âmbito do planejamento e gestão educacional no nível local (CHIKOKO, 2009, p. 202; De GRAUWE, 2010; LUGAZ et al., 2010; HEALEY; CROUCH, 2012).

Com base nesta seção, é possível observar que a falta de capacidade nos níveis central, regional e local é um dos principais motivos para o enfraquecimento dos processos de descentralização, não apenas na alfabetização e na educação de adultos, mas também em todo o setor da educação e no âmbito de outros serviços públicos e sociais. Quando os países decidem descentralizar a alfabetização e a educação de adultos, o processo deve complementar a ação e apoiar atores e comunidades locais. Isso pode ser feito por meio do desenvolvimento de capacidades, mas também de mais monitoramento e avaliação. A seção a seguir investiga o tipo de desenvolvimento de capacidades necessário em todos os níveis para a governança eficaz e eficiente na educação de adultos.

3.5 Desenvolvimento de capacidades

Para garantir a boa governança da educação de adultos, é preciso desenvolver as capacidades dos agentes responsáveis. Em particular, são cruciais as habilidades de iniciar e manter o diálogo, mobilizar pessoas, aplicar pesquisa e conscientizar a respeito da alfabetização e da educação de adultos (UIL, 2010).

Apesar da capacitação para a boa governança na educação formal ser amplamente debatida, tem havido menos foco na governança da alfabetização e da educação de adultos. A coordenação eficaz é especialmente importante nesses casos, devido à ampla distribuição de responsabilidades e ao envolvimento de uma série de atores governamentais, não governamentais e do setor privado. A coordenação requer capacidades fortalecidas, tanto no nível individual quanto organizacional, local, regional e nacional.

O desenvolvimento de capacidades é um processo de longo prazo que produz resultados significativos apenas quando os atores colocam em prática essa melhoria das capacidades. Nesse contexto, responsabilização, monitoramento e desenvolvimento de capacidade estão intimamente ligados uns

aos outros. A implementação bem-sucedida requer que os administradores, tanto governamentais quanto não governamentais, sejam treinados e motivados a colocar a política em prática. Administradores de todos os âmbitos – nacional, regional e local – devem ser responsáveis perante os órgãos legislativos e executivos e, em última instância, com relação a seus concidadãos (CROUCH et al., 2007, p. 11).

Vários países (Bolívia, Indonésia, Jamaica, Moçambique, Nigéria, República Popular da China, Ilhas Salomão, Tailândia, Togo, Tunísia e Uzbequistão) organizam oficinas anuais para desenvolver capacidades entre os atores na governança da educação de adultos. Outros países (como Panamá e Turquia) organizam oficinas e conferências exclusivamente focadas na governança da alfabetização de adultos. O Paraguai criou cursos específicos sobre fortalecimento e criação de oportunidades para a participação, a melhoria dos sistemas de gestão financeira e de recursos de informação e sobre planejamento, monitoramento e avaliação de programas de educação de adultos. No Brasil, em Trinidad e Tobago e no Uruguai, os governos nacionais organizam conferências nacionais para treinar provedores e partes interessadas na formulação, no desenvolvimento, na implementação e na avaliação de programas de educação de adultos, para, assim, também fornecer as competências necessárias para uma governança efetiva. No Afeganistão e em Bangladesh, oficinas e seminários são organizados para desenvolver as capacidades dos administradores que implementam a alfabetização de adultos.

No Gâmbia, no Marrocos e no Senegal, os governos oferecem treinamento em monitoramento e avaliação dos procedimentos de gestão administrativa e financeira para os provedores de alfabetização. O *Training Institute in Literacy and Non-Formal Education* (IFAENF) de Níger tem longa experiência na formação de formuladores de políticas e agentes no desenvolvimento, no planejamento, no monitoramento e na avaliação de políticas. No Equador, o treinamento no desenvolvimento de políticas, implementação e gestão de projetos é assegurado e promovido pelo Ministério da Educação.

No Canadá, cada governo provincial e territorial apoia atividades de desenvolvimento de capacidades para assegurar que as diferentes partes interessadas possam participar do

desenvolvimento, da implementação e da avaliação das políticas e dos programas de educação de adultos e iniciativas de desenvolvimento de competências.

Na Lituânia, vários atores do setor da educação de adultos estão envolvidos no diagnóstico, no desenvolvimento e na implementação de prioridades para a política de educação de adultos, por meio de vários estudos, atividades de monitoramento, pesquisas, conferências anuais e discussões. O governo de Burkina Faso lançou um grande programa nacional de capacitação para administradores para melhorar a governança, tanto da alfabetização quanto da educação de adultos. O governo sul-africano oferece treinamento para administradores da educação de adultos por meio de seus nove departamentos provinciais de educação. Uma forma de promover o desenvolvimento de capacidades sustentadas na governança é explorar o potencial do setor universitário. Uganda, por exemplo, colocou em prática programas robustos de desenvolvimento de capacidades, nos quais universidades públicas atendem às variadas necessidades de aprendizagem das diferentes categorias de pessoal envolvidas na execução, na gestão e na avaliação da alfabetização de adultos. A Universidade de N'Djamena, no Chade, e a Universidade de Botsuana apresentam outros exemplos de programas de desenvolvimento de capacidades de longo prazo.

A capacitação em âmbito local é um pré-requisito fundamental para o desenvolvimento da governança eficaz na alfabetização e na educação de adultos, especialmente em países com forte descentralização (ver também seção 3.4). No entanto, embora o desenvolvimento de capacidades nos níveis regional e local seja crucial, em muitos países as capacidades em governança da alfabetização e da educação de adultos tendem a “encolher” à medida que passam para o nível abaixo; a implementação da política fica aquém no nível local devido aos baixos níveis de competência e capacidades no nível local e regional. As competências dos administradores regionais e locais da educação, bem como as capacidades organizacionais no nível local são, portanto, cruciais para a implementação de políticas (CROUCH; WINKLER, 2008, p. 11).

O desenvolvimento de capacidades é essencial para garantir o bom planejamento, bem como a gestão eficiente e o controle de qualidade. No nível de programa, é necessário desenvolver

competências individuais e capacidades institucionais (RICHMOND et al., 2008, p. 59). Na Áustria, por exemplo, a Conferência das Instituições de Educação de Adultos (*Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs – KEBÖ*), formada por dez grandes instituições de ensino, garante a capacidade social e educacional de grandes organizações e suas instituições-membro por meio de acordos especiais. Para proporcionar esse trabalho programático e estratégico regularmente, essas organizações e o governo austríaco criam acordos de *gestão de contratos* por um período de três anos, para definir os objetivos das instituições individuais e alocar financiamento adequado. Devido ao grande envolvimento de ambas as partes na elaboração de normas legais, a relação entre o governo austríaco, representado pelo Ministério Federal da Educação, Artes e Cultura (*Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur – BMUKK*), e as diversas instituições de educação de adultos é bem estabelecido.

A medição dos efeitos positivos do desenvolvimento de capacidades requer muitos anos (De GRAUWE, 2009). Os programas de desenvolvimento de capacidades para a governança na alfabetização e na educação de adultos são de longo prazo e exigem recursos substanciais, bem como compromisso consistente dos governos. A República Tcheca, a Inglaterra (Reino Unido), a Irlanda, a Noruega e a Escócia (Reino Unido) informaram que alocam recursos públicos para o desenvolvimento de capacidades na governança da educação de adultos. Na Irlanda, por exemplo, o Departamento de Educação e Competências prevê financiamento para organizações de educação de adultos para realização de pesquisas, preparação de apresentações e relatórios de apoio à formulação de políticas, além de realizar *lobby* relativo às necessidades dos alunos. Outro exemplo de financiamento público para o desenvolvimento de capacidades pode ser encontrado na Noruega, onde o governo ajuda a financiar tanto os custos operacionais quanto os custos de desenvolvimento institucional das duas principais organizações para a aprendizagem não formal: a Associação Norueguesa para a Educação de Adultos e a Associação Norueguesa de Educação a Distância. Os seminários nacionais sobre a governança de alfabetização de adultos apoiam os administradores na aplicação da legislação vigente.

Fica claro nos relatos que a maioria dos países realiza algum desenvolvimento de

capacidades para assegurar que os diferentes atores nacionais estejam aptos a participar da elaboração de políticas e programas de alfabetização e educação de adultos. No entanto, os relatórios nacionais de progresso revelam que alguns países ainda realizam atividades de desenvolvimento de capacidades apenas com visão de curto prazo ou de forma fragmentada, como conferências ou oficinas nacionais. Embora se possa considerar isso como um primeiro passo em direção a um processo de desenvolvimento de capacidades consistente e de longo prazo, essas conferências ficam aquém do que é necessário para garantir o desenvolvimento de capacidades individuais e organizacionais. Um exercício de reflexão temática realizado pela Força-Tarefa da ONU sobre a Agenda de Desenvolvimento das Nações Unidas Pós-2015 (Governança e Desenvolvimento) destaca a importância da capacidade de governança para a formulação de políticas, leis e tomada de decisão transversais, integradas e inclusivas em todos os níveis (UNDESA; PNUD; UNESCO, 2012, p. 5). Embora alguns países tenham relatado compromisso regular com programas de desenvolvimento de capacidades para a governança na alfabetização e na educação de adultos, muitos requerem financiamento público adicional para governos locais e/ou ONG para garantir a capacitação consistente no nível local.

3.6 Conclusão

Para garantir equidade e qualidade na aprendizagem para todos, os governos devem assegurar mecanismos de boa governança nos âmbitos nacional, subnacional e comunitário. O envolvimento de todos os atores relevantes na alfabetização e na educação de adultos continua a ser um requisito fundamental. Diferentes contextos nacionais exigem diferentes soluções. A tendência de responsabilidade mista entre atores governamentais e não governamentais na alfabetização e na educação de adultos precisa ser combinada com mecanismos efetivos de consulta e coordenação permanentes entre os diferentes interessados.

Não há uma maneira padrão de institucionalizar uma coordenação eficaz. Cada vez mais, os Estados-membros reconhecem a importância de envolver todas as partes interessadas e de estabelecer mecanismos de coordenação adequados no desenvolvimento de políticas e na implementação de programas. No entanto,

a entidade responsável nem sempre está localizada dentro de um ministério. Também pode estar localizada em de outros tipos de instituições, como institutos e agências nacionais ou universidades.

A necessidade de capacitação contínua em todos os níveis para garantir a boa governança e, assim, a igualdade de acesso à alfabetização e à educação de adultos nunca foi tão importante. Muitos Estados-membros ainda oferecem apenas programas de capacitação de curto prazo, o que dificulta o desenvolvimento de uma massa crítica de administradores e provedores treinados capazes de garantir a efetiva implementação de políticas em todos os níveis administrativos. Os processos de descentralização em muitos países exigem maior afinação dos mecanismos de governança. Isso significa que as capacidades precisam ser desenvolvidas e fortalecidas, não apenas no nível nacional, mas também nos níveis regional e local.

Fica claro que alcançar a boa governança na alfabetização e na educação de adultos depende de vontade política abrangente e de longo prazo, bem como de reformas na maneira como as políticas são formuladas e como as decisões são tomadas. É também evidente que é necessário financiamento previsível e sustentável para apoiar tais políticas e mecanismos de governança.

Mensagens principais:

- A descentralização para os níveis regional e local se tornou um instrumento fundamental, mas sua implementação efetiva exige tanto financiamento adequado quanto capacitação abrangente. Uma forte capacidade de coordenação é essencial.
- O envolvimento de todos os atores relevantes continua a ser um requisito fundamental para a boa governança na educação de adultos, e modelos de governança mistos exigem mecanismos e práticas de consulta e coordenação altamente eficazes.
- A aprendizagem e a educação de adultos é um setor inerentemente complexo das ações de políticas, mas as atividades de capacitação e mecanismos de coordenação continuam em uma fase inicial de desenvolvimento. A UNESCO poderia atuar como uma central para a troca de boas práticas entre os Estados-membros.

A tendência de responsabilidade mista entre atores governamentais e não governamentais na alfabetização e na educação de adultos precisa ser combinada com mecanismos efetivos de consulta e coordenação permanentes entre os diferentes interessados.

Bibliografia

AMADIO, M.; GEISSELER, H. *A Compilation of background information about educational legislation, governance, management and financing structures and processes in Sub-Saharan Africa*. Geneva: IBE, 2008. (Background Paper for the Education for all Global Monitoring Report 2009: Overcoming inequality: why governance matters). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178019m.pdf>>.

BRAY, M.; De GRAUWE, A. Revisiting the role of the state. *IIEP Newsletter*, v. 27, n. 3, p. 1-2, 2009.

CHIKOKO, V. Educational decentralisation in Zimbabwe e Malawi: a study of decisional location and process. *International Journal of Educational Development*, v. 29, n. 3, p. 201-211, 2009.

CLOSSON, R. B.; MAVIMA, P.; SIABI-MENSAH, K. The shifting development paradigm from state centeredness to decentralisation: what are the implications for adult education? *Convergence*, v. 35, n. 1, p. 28-42, 2002.

CMEC. *The development and state of the art of Adult Learning and Education*, ALE. Ottawa, Canada: Council of Ministers of Education, Canadian Commission for UNESCO, 2008.

CROUCH, L.; WINKLER, D. *Governance, management and financing of Education for All: basic frameworks and case studies*. Paris: UNESCO, 2008. (Background Paper for the Education for all Global Monitoring Report 2009: Overcoming inequality: why governance matters). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001787/178719e.pdf>>.

De GRAUWE, A. *Decentralisation, reforms and challenges*. Paris: UNESCO, IIEP, 2010. (mimeo).

De GRAUWE, A. *Without capacity there is no development: rethinking capacity development*. Paris: UNESCO, IIEP, 2009.

DFID. *Making governance work for the poor*. London: Government of the United Kingdom, 2006.

DI GROPELLO, E. *Education, decentralization and accountability relationships in Latin America*. Washington, DC: The World Bank, 2004. (World Bank Policy Research Working Paper, 3453).

Di PIERRO, M. C.; PINTO, J. M. de Rezende. *Analysis of the decentralization and public financing to youth and adults for literacy and basic education in Brazil*. 2011. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education 2012). (mimeo).

DROFENIK, O. *The work of adult literacy and adult education policies in the education system in Slovenia*. 2011. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education 2012). (mimeo).

ELFERT, M.; RUBENSON, K. Adult education policies in Canada: skills without humanity. In: NESBIT, T. et al. (Eds.). *Building on critical traditions: adult education and learning in Canada*. Toronto: Thompson Educational Publishing, 2013.

HEALEY, F. H.; CROUCH, L. *Decentralisation for High-Quality Education: elements and issues of design*. North Carolina: RTI International, 2012.

HRSDC. *Literacy and essential skills*. Gatineau: Human Resources and Skills Development Canada, 2013. Disponível em: <<http://www.hrsc.gc.ca/eng/jobs/les/index.shtml>>. Acesso em: 20 set. 2012.

HUSEMANN, R.; HEIKKINEN, A. *Governance and marketisation in vocational and continuing education*. Frankfurt a. M.: Lang, 2004.

KIMR, A. *Decentralization and the provision of public services*. Washington, DC: The World Bank, 2008. (World Bank Policy Research Working Paper, 4503).

LUGAZ, C.; DE GRAUWE, A. Decentralisation in education. *IIEP Newsletter*, v. 27, n. 3, p. 4-5, 2009.

LUGAZ, C., et al. *Schooling and decentralization: patterns and policy implications in Francophone West Africa*. Paris: UNESCO; IIEP, 2010.

OKECH, A. *Adult literacy and decentralization in Uganda*. 2012. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education 2012). (mimeo).

OUELLET, C. *Décentralisation de l'alphabétisation au Canada*. 2011. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education 2012). (mimeo).

RICHMOND, M.; ROBINSON, C.; SACHS-ISRAEL, M. *The global literacy challenge: a profile of youth and adult literacy at the mid-point of the United Nations Literacy Decade 2003-2012*. Paris: UNESCO, 2008.

SHANAHAN, T.; JONES, G. Shifting roles and approaches: government coordination of post-secondary education in Canada, 1995-2006. *Higher Education Research and Development*, v. 26, n. 1, p. 31-43, 2007.

SYIHAB, U. *Adult Literacy and Decentralization in Indonesia*. 2011. (Background Paper for the Global Report on Adult Learning and Education 2012). (mimeo).

UNDESA; PNUD; UNESCO. *UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (governance and development)*. New York: UNDESA, UNDP; Paris: UNESCO, 2012.

UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187787por.pdf>>.

UNESCO. *Relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>>.

UNESCO. *Overcoming inequality: why governance matters; EFA global monitoring report*, 2009. Paris: UNESCO, 2009.

UNPAN. *UN public administration glossary*. New York: UNPAN, 2013. Disponível em: <<http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/tabid/928/language/en-US/Default.aspx>>. Acesso em: 3 mai. 2013.

UIL. *UIL's strategy for strengthening the capacities of governments and civil society to attain EFA and lifelong learning in Africa, 2010-2013*. Hamburg: UIL, 2010.



CAPÍTULO 4

FINANCIAMENTO DA APRENDIZAGEM E DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS

4.1 Introdução

A aprendizagem e a educação de adultos traz benefícios sociais por meio da criação de sociedades mais democráticas, pacíficas, inclusivas, produtivas e saudáveis. Para alcançar os benefícios da educação de adultos, as políticas devem ser apoiadas por recursos adequados. O primeiro GRALE documentou a falta crônica de investimento na aprendizagem e na educação de adultos na maioria dos países do mundo (UNESCO, 2010b). Pouquíssimos países comprometeram pelo menos 1% do seu Produto Interno Bruto (PIB), e até menos em alguns países em desenvolvimento, apesar do amplo e inclusivo papel da educação de adultos delineado pelos acordos dos Estados-membros na Quinta Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos (CONFINTEA V), em Hamburgo, em 1997.

No “Marco de Ação de Belém” (UNESCO, 2010a), os Estados-membros se comprometeram com cinco áreas de ação claras:

- a) buscar investimentos de no mínimo 6% do PIB em educação e buscar trabalhar pelo incremento de recursos na aprendizagem e na educação de adultos;
- b) expandir recursos educacionais e orçamentos em todos os setores governamentais para cumprir os objetivos de uma estratégia integrada de aprendizagem e educação de adultos;
- c) considerar novos programas transnacionais de financiamento para a alfabetização e a educação de adultos, além de ampliar os existentes, à semelhança de ações realizadas no âmbito do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida da União Europeia;
- d) criar incentivos para promover novas fontes de financiamento, por exemplo, do setor privado, de ONG, comunidades e indivíduos, sem prejuízo aos princípios da equidade e da inclusão; e

- e) priorizar investimentos na aprendizagem ao longo da vida para mulheres, populações rurais e pessoas com deficiência.

No entanto, evidências dos relatórios nacionais de progresso sugerem que a educação de adultos continua a receber baixa prioridade de investimento tanto por governos quanto pela assistência ao desenvolvimento internacional. É importante reconhecer os fatores externos e sistêmicos que criaram a lacuna entre os compromissos assumidos na CONFINTEA VI e o subsequente comportamento dos Estados-membros, incluindo a dificuldade de produzir uma avaliação realista sobre o financiamento essencial necessário para produzir progresso significativo em todo o mundo.

Essa falta de investimento tornou-se ainda mais evidente a partir de 2000, quando os ODM incluíram apenas dois objetivos da EPT – os que promovem o ensino primário universal e a paridade de gênero na escola. Embora tenha havido progresso real na consecução desses dois objetivos da EPT, especialmente nos primeiros anos da década, o efeito colateral inesperado foi o abandono do investimento na educação de jovens e adultos.

A força e a profundidade da crise financeira global desencadeada pelo setor bancário nos países industrializados – e agravada por pressões de mercado sobre os Estados-membros da UE com pesadas cargas de dívidas – não estavam previstas no “Marco de Ação de Belém” (UNESCO, 2010a). Conforme destacado pelas Nações Unidas em 2011, os problemas criados pela crise financeira global de 2008 e 2009 para a economia mundial são múltiplos e interligados (UNITED NATIONS, 2011).

[...] evidências dos relatórios nacionais de progresso sugerem que a educação de adultos continua a receber baixa prioridade de investimento tanto por governos quanto pela assistência ao desenvolvimento internacional.

Conforme analisado no capítulo anterior sobre governança, o papel desempenhado pela aprendizagem e pela educação de adultos como catalisadores na consecução de vários objetivos da política social faz com que seja extremamente difícil gerir acordos financeiros interdepartamentais e coordenar investimentos de organizações do setor privado e organizações da sociedade civil (OSC) (ver Capítulo 3). Nesse contexto, os relatórios de progresso nacional quase certamente sub-representam o cenário geral de investimentos, uma vez que poucos são capazes de levar em conta as contribuições do setor privado, das organizações da sociedade civil ou de outros ministérios que não o da Educação.

Diante desse contexto, este capítulo analisa primeiramente o nível de investimento na educação de adultos com base nos dados qualitativos e quantitativos apresentados nos relatórios nacionais de progresso. Em seguida, destaca as práticas e as abordagens bem-sucedidas de mobilização de recursos financeiros e apresenta uma discussão sobre mecanismos inovadores de financiamento da comunidade internacional. A seção final, apresenta um argumento para o aumento do investimento na educação de adultos, ao analisar evidências recém-publicadas sobre o custo-benefício desse investimento.

4.2 Nível de investimento na educação de adultos

As informações quantitativas solicitadas na seção financeira dos relatórios nacionais

de progresso estão relacionadas a gastos com a) o setor da educação, b) a educação de adultos e c) a alfabetização, por vários agentes de financiamento em cada campo. As tabelas 4.1 e 4.2 apresentam uma visão geral das respostas recebidas. Dos 129 países que apresentaram relatórios nacionais, 56 (ou 43%), apresentaram dados sobre o financiamento da educação em geral; 64 (ou 49%) forneceram dados sobre o financiamento da educação de adultos e apenas 32 (ou 25%) incluíram dados sobre o financiamento da alfabetização (Tabela 4.1).

Poucos países apresentaram dados sobre financiamento fornecido por organizações da sociedade civil, doadores internacionais, setor privado ou pelos próprios alunos (Tabela 4.2). A consideração deste capítulo deve levar em conta essas limitações, além das dificuldades inerentes a diversas definições e interpretações de *educação de adultos* utilizadas pelos países em seus relatórios nacionais de progresso (ver Capítulo 2).

A Tabela 4.3 se baseia primordialmente nas informações fornecidas pelos países sobre os gastos com educação e educação de adultos e alfabetização de adultos, também mostra a variação percentual do investimento no setor da educação (coluna 2) e da educação de adultos, incluindo a alfabetização (coluna 3), entre 2009 e 2010. A tabela apresenta, ainda, as despesas com a educação de adultos como porcentagem do orçamento total do setor da educação e do PIB.

Tabela 4.1

Panorama regional de informações sobre financiamento disponíveis nos relatórios nacionais de progresso

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Relatórios apresentados	31	8	23	40	25	129
Relatórios com dados sobre o financiamento da educação	12	2	9	21	12	56
Relatórios com dados sobre o financiamento da educação de adultos	16	3	12	20	13	64
Relatórios com dados sobre o financiamento da alfabetização de adultos	11	1	6	8	6	32

Fonte: National progress report for GRALE 2012.

Tabela 4.2
Disponibilidade de dados financeiros dos relatórios nacionais de progresso

	Órgão financiador	Nº de países que apresentaram dados relacionados	Porcentagem do total de relatórios apresentados
Educação de adultos	Governos nacionais	48	37
	Governos subnacionais	13	10
	OSC	3	2
	Doadores ou ajuda internacional	12	9
	Empresas privadas	4	3
	Alunos	5	4
Alfabetização de adultos	Governos nacionais	43	33
	Governos subnacionais	6	5
	OSC	3	2
	Doadores ou ajuda internacional	9	7
	Empresas privadas	1	1
	Alunos	5	4

Fonte: National progress report for GRALE 2012; Respostas às perguntas 4.5 e 4.6, que solicitavam “números sobre as contribuições financeiras” para a educação e a alfabetização de adultos.

Em geral, os dados recebidos dos países são relativamente escassos, em função de: a) menos da metade dos países que apresentaram relatórios nacionais (ou menos de um terço dos países) terem fornecido dados sobre as finanças; b) os países terem diferentes entendimentos sobre o escopo da educação de adultos; c) poucos atores, a não ser governos, terem sido incluídos no processo de comunicação; e d) haver inconsistências em termos de unidades de gastos, bem como moedas. Essas limitações devem ser consideradas na interpretação dos dados.

A coluna 2 da Tabela 4.3 indica as despesas públicas na educação como porcentagem do PIB. A referência de financiamento internacional amplamente reconhecida é o investimento de pelo menos 6% do PIB na educação, como confirmado nos documentos resultantes da CONFITEA V e VI.

As informações apresentadas no Relatório de Monitoramento Global da Educação para Todos (Relatório EPT) de 2011 indicam que a despesa média é de 5% para os países desenvolvidos, 4,5% para os países em desenvolvimento e 4,7% para o mundo

(UNESCO, 2011). De um total de 70 países que forneceram informações quantitativas sobre finanças em seus relatórios nacionais de progresso, 22 (ou 32%) já atingiram a meta de 6%, 31 (ou 44%) investem entre 4% e 6% e 17 (ou 24%) investem abaixo de 4%. Certamente a despesa pública em educação varia consideravelmente de país para país, com o percentual variando de 13,6%, em Cuba, para 2,7%, no Camboja. Mesmo dentro da mesma região, países com PIB *per capita*¹ semelhante alocam proporções muito diferentes de seus PIBs para a educação. Na América Latina, por exemplo, o Uruguai, com um PIB per capita de USD 10.290, investe apenas 2,9% do PIB em educação, enquanto o Chile, com um PIB de USD 10.750, investe 4,9%.

Pode ser necessário uma análise mais detalhada sobre o tamanho do PIB e os sistemas de distribuição implementados para a educação para que seja possível proporcionar uma compreensão mais sutil e realista do investimento atual.

1 O Banco Mundial iguala o PIB per capita com a RNB (Renda Nacional Bruta). Para definições, veja <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>>.

Tabela 4.3
Despesa pública com a educação e a educação de adultos em 2009 e 2010

Regiões	1	2	3	4	5	6
	País	Despesa pública em educação como porcentagem do PIB 2010	Aumento (%)		Despesa pública em educação como porcentagem do	
			2009-2010		PIB 2010	Educação
		PIB 2010	Educação	Educação de adultos	PIB 2010	Educação
Estados Árabes	Jordânia	5,0*		0,0	0,030	0,60
	Marrocos	5,5	6,5	15,7	0,029	0,44
	Oman	4,7	9,9	4,1	0,075	1,45
Europa Central e Leste da Europa	Bulgária	4,7		80,2	0,013	0,30
	Croácia	4,5	-1,1	38,9	0,002	0,05
	Estônia	6,0	12,1	38,4	0,030	1,04
	Hungria	5,4	-3,0	27,3	0,225	4,63
	Letônia	5,2	11,3	312,5	0,350	9,32
	Polônia	5,3	3,9	...	...	...
	Eslováquia	4,1	...	149,3	0,228	6,00
	Eslovênia	5,8	-1,1	6,6	0,098	1,46
	Antiga República Iugoslava da Macedônia	...	...	4,5	0,056	...
	Turquia	2,9*	...	-4,1	0,052	...
Europa Central e Leste da Europa	Chipre	8,1	3,8	22,6	0,211	2,55
	Dinamarca	8,6	3,8	-3,5	0,340	4,29
	Finlândia	6,7	...	12,2	0,273	4,63
	Grécia	3,9*	-17,1	-4,5	0,008	0,21
	Irlanda	6,6	-0,1	0,0	0,024	0,33
	Israel	6,0		-16,7	0,090	2,09
	Luxemburgo	3,9	17,2	1,5	0,201	5,09
	Malta	6,0	11,6	0,0	0,001	0,02
	Países Baixos	6,1	1,1	-24,5	0,026	0,57
	Noruega	7,4	5,0	10,0	0,144	3,27
	Portugal	5,1	0,6			
	Escócia (Reino Unido)	5,5*	2,4	...	...	7,21
	Suécia	7,2	2,0	3,5	0,175	2,55
Ásia Central	Azerbaijão	3,5	4,7	0,0	0,010	0,03
Leste da Ásia	Mongólia	5,9	33,9	10,0	0,030	0,06
	Camboja	2,7	...	-65,8	0,010	0,59
	China	3,6*	19,9	...	0,002	0,04
	Indonésia	3,1	1,0	-15,0	0,021	2,05
	Malásia	5,9	3,3	3,3	0,692	10,00
	Filipinas	2,7	...	25,3	0,005	0,21
Pacífico	Tailândia	3,9	3,9	58,5	0,360	8,89
	Nova Zelândia	7,6	7,6	-9,5	...	4,86
	Palau	7,8	7,8	-1,2	0,042	0,54
	Ilhas Salomão	7,1	7,1	42,9	0,002	0,18
	Sri Lanka	2,1	2,1	0,0	...	0,01

Tabela 4.3 – Despesa pública com a educação e a educação de adultos em 2009 e 2010 (cont.)

Regiões	1	2	3	4	5	6
	País	Despesa pública em educação como porcentagem do PIB 2010	Aumento (%)		Despesa pública em educação como porcentagem do	
			2009-2010		PIB 2010	Educação
			Educação	Educação de adultos		
Sul da Ásia e Ásia Ocidental	Butão	4,4	-28,0	-5,5	0,079	1,76
	Nepal	4,7	-28,6	...	...	...
América Latina	Bolívia	8,2*	6,6	13,2	0,232	2,82
	Brasil	5,8	...	10,3	0,178	3,36
	Chile	4,9	...	11,7	0,048	0,82
	Colômbia	5,0	...	16,8	0,101	2,46
	Honduras	...	...	-34,8	0,042	...
	México	5,4	17,4	-19,6	0,019	0,62
	Paraguai	4,1	...	23,8	0,117	3,00
	Peru	2,9	3,9	-11,3	0,096	3,14
	Uruguai	2,9*	...	65,4	...	...
Caribe	Bahamas	3,9*	-10,6	-34,5	0,095	2,45
	Belize	6,9	...	30,9	0,151	2,70
	Cuba	13,6	0,8	-23,7	0,195	1,47
	República Dominicana	2,3	5,6	10,4	0,048	2,09
	Trinidad e Tobago	3,9*	3,7	...	...	...
África Subsaariana	Botsuana	8,2	...	-18,7	0,090	1,02
	Burkina Faso	4,0	13,5	...	0,117	2,54
	Chade	7,6	25,4	68,1	0,025	0,95
	Costa do Marfim	4,8	-5,0	24,6	0,022	0,65
	Gâmbia	5,4	...	7,3	0,051	1,66
	Gana	5,6	31,5	254,5	0,030	0,53
	Quênia	6,7	10,6	9,2	0,043	0,78
	Malawi	5,9	28,9	-14,6	0,018	0,39
	Moçambique	6,0	15,8	-3,3	0,030	1,60
	Níger	3,9	-9,9	-12,6	...	...
	Nigéria	...	...	4,6	0,376	...
	Ruanda	4,7	4,7	-36,6	0,012	0,26
	Senegal	5,7	3,4	-19,6	0,033	0,48
	Serra Leoa	4,3	-3,6	40,1	0,070	0,78
	África do Sul	6,1	17,8	6,0	0,063	1,00
	Suazilândia	7,6	-2,6	-0,1	0,060	0,14
Uganda	3,2	14,6	...	...	2,69	
Zimbábue	5,0*	67,4	0,0	...	...

Notas: A subdivisão das regiões segue a do UIS para o Relatório EPT. Os dados apresentados nesta tabela se baseiam primordialmente nos relatórios nacionais de progresso. Em casos de óbvio extravio de dados em alguns dos relatórios, o UIL ajustou as entradas no processo de limpeza de dados. As fontes de dados específicas são:

Coluna 2: Relatório EPT de 2012, dados de 2010 ou do ano mais recente disponível. Em alguns casos (*) são dos relatórios nacionais de progresso.

Colunas 3 e 4: Relatórios nacionais de progresso. A coluna 4 reflete a soma das despesas com a educação e a alfabetização de adultos.

Coluna 5: Cálculo a partir dos dados dos relatórios nacionais de progresso para 2010 e do PIB da coluna 2.

Coluna 6: Cálculo de dados dos relatórios nacionais de progresso para 2010. (...) Indica que os dados não estão disponíveis

A coluna 4 (Tabela 4.3) mostra o investimento na educação de adultos entre 2009 e 2010. Dos 64 países que forneceram dados sobre a educação de adultos, 36 (ou 56%) aumentaram seu investimento, enquanto 22 (ou 34%) relataram uma diminuição e 6 (ou 10%) não mostraram nenhuma mudança no investimento na educação de adultos. Esses dados seguem um padrão semelhante ao do investimento global no setor da educação (coluna 3): entre os 53 países que apresentaram dados, 38 (ou 72%) aumentaram os recursos e 15 (ou 28%) diminuiram os investimentos no mesmo período.

Deve-se enfatizar que as alocações financeiras e os dados de despesas de apenas dois anos consecutivos não constituem uma base adequada para tirar conclusões sobre as tendências dos financiamentos. São necessárias mais informações ao longo de um período de prazo mais longo para que seja viável interpretar essas mudanças no investimento na educação de adultos e no setor global de educação. De acordo com o Relatório de EPT 2011 (UNESCO, 2011), a crise financeira, em 2008, parece ter causado cortes nos gastos com a educação, em 2009 e 2010, em alguns países.

Há outras razões para essas mudanças. No Níger, por exemplo, depois de 2009, a crise alimentar reduziu a receita do governo e os gastos com educação caíram 9,9% entre 2009 e 2010 (UNESCO, 2011). Os gastos com a educação de adultos também caíram mais de 12,6% no mesmo período, como é indicado na coluna 4. Em outros países, o aumento significativo de 2009 para 2010 pode refletir uma recuperação em relação aos cortes de financiamento realizados em 2009. No Chade, por exemplo, a alocação total para a educação caiu 7,2% em 2009 (UNESCO, 2012). No entanto, entre 2009 e 2010, o investimento aumentou significativamente, tanto no setor da educação como um todo (25,4%) quanto na educação de adultos (68,1%).

No entanto, em alguns países, mudanças significativas nas despesas com a educação de adultos podem ser explicadas pela baixa base de financiamento a partir da qual se considera as mudanças. Em casos como o das Filipinas ou o das Ilhas Salomão – que gastaram, respectivamente, apenas 0,21%

e 0,18% de seus orçamentos de educação com a educação de adultos –, um grande aumento nas despesas com a educação de adultos como porcentagem das despesas em educação pode não representar um grande aumento em termos absolutos; já em países como a Malásia ou a Letônia – em que 10% e 9,3%, respectivamente, do total das despesas da educação foram direcionados para a educação de adultos –, um pequeno aumento na taxa poderia significar um aumento substancial em termos absolutos.

Outro aspecto a ser considerado em relação à variação percentual nas despesas na educação e na educação de adultos são as taxas de inflação no país declarante (não refletidos nos relatórios nacionais de progresso), que têm impacto sobre o percentual de aumento ou diminuição em termos reais. Por exemplo, na Nigéria, onde houve uma taxa de inflação de 13,7% em 2010 (WORLD BANK, 2010), o aumento de 4,6% no gasto com a educação de adultos não poderia nem compensar o impacto da inflação. Da mesma forma, em Serra Leoa, que tinha uma taxa de inflação de 16,6% (WORLD BANK, 2010), uma redução de 3,6% nas despesas com educação significa que a situação do financiamento na realidade foi ainda pior.

A coluna 5 da Tabela 4.3 apresenta o percentual do PIB investido na educação de adultos. Mais uma vez, a faixa é bastante ampla, variando de 0,36% na Tailândia e 0,34% na Dinamarca a 0,001% em Malta e 0,002% nas Ilhas Salomão. Embora não haja uma correlação significativa entre o gasto de um país em educação de adultos como uma porcentagem do seu PIB e seu nível de desenvolvimento, em termos de PIB *per capita*, 19 países classificados pelo Banco Mundial (2012)² como países de alta renda destinam o equivalente a 0,1504% do seu PIB para a educação de adultos. Isso é quase 50% a mais do que a despesa de 34 países de renda média, que destinaram em média 0,1080%, e 2,6 vezes mais do que nove países de baixa renda, que destinaram em média 0,0418%.

2 Classificação do Banco Mundial (2012):
 - Países de renda alta = PIB *per capita* acima de US\$ 12.476
 - Países de renda média = PIB *per capita* entre US\$ 1.026 e US\$ 12.475
 - Países de renda baixa = PIB *per capita* abaixo de US\$ 1.025

Tabela 4.4
Evolução das despesas do governo com a alfabetização de adultos em 2009 e 2010

País	Aumento (%)	País	Aumento (%)
República Dominicana	303,6	Irlanda	0
Gana	255,7	Antiga República	0
Suriname	100	Iugoslava da Macedônia	0
Chade	68	Países Baixos	0
Dinamarca	66,7	Sri Lanka	0
Ilhas Salomão	42,9	Tailândia	0
Croácia	38,9	Uganda	0
Costa do Marfim	24,6	Hungria	-0,14
Peru	18,1	Butão	-5,5
Marrocos	15,6	Nova Zelândia	-9,5
Bolívia	9,5	Malawi	-14,6
Oman	8,1	México	-16,8
Suazilândia	6,2	Senegal	-19,6
África do Sul	5,3	Indonésia	-29,4
Noruega	4,8	Ruanda	-36,6
Eslovênia	0,8	Colômbia	-52,4
		Gâmbia	-77,8

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 4.6, que solicitava “números sobre as contribuições financeiras para a alfabetização de adultos”.

Tabela 4.5
Porcentagem média do PIB destinada à educação de adultos em países com diferentes níveis de renda

Nível de renda (número de países)	Porcentagem do PIB alocada para a educação de adultos (média aritmética simples)
Países de baixa renda (9)	0,0418
Países de média renda (34)	0,1080
Países de alta renda (19)	0,1504

Fonte: Cálculos dos autores com base em relatórios nacionais de progresso e Relatório EPT 2012 (UNESCO, 2012).

A Tabela 4.3 também apresenta as despesas com a educação de adultos como um percentual do total das despesas com educação (números indicados na coluna 6). Em 55 dos 61 países que apresentaram dados, esse percentual é inferior a 6%; já em 27 países, está abaixo de 1%.

Como a alfabetização é um componente importante da educação de adultos, o modelo para os relatórios nacionais de progresso permitiu que os países apresentassem

informações específicas sobre suas despesas com programas de alfabetização. Quando a alfabetização foi isolada da educação de adultos, apenas 32 países forneceram informações relacionadas. Metade deles mostrou um aumento no período de 2009-2010, como mostrado na Tabela 4.4.

Assim como acontece com os dados sobre as despesas com a educação de adultos, as grandes mudanças no percentual de despesas com a alfabetização podem, em alguns casos,

ser explicadas por um investimento anterior muito baixo. No entanto, há um aumento significativo no investimento em alfabetização que pode ser atribuído a uma vontade política e esforços verdadeiros. Por exemplo, os dados provenientes da República Dominicana mostram que o aumento considerável no orçamento se deve principalmente a um recente plano nacional, liderado pelo presidente, para intensificar os esforços de alfabetização em todo o país.

É necessário ter cuidado na interpretação desses resultados. As evidências mostram que a maioria dos países não tem uma agência nacional equipada para coletar dados sobre o investimento na educação de adultos, ou seja, o volume de investimento pode muito bem ser subestimado. Por exemplo, uma análise recente da descentralização e do financiamento público da alfabetização e da educação básica de jovens e adultos no Brasil (Di PIERRO; PINTO, 2012) indica que a maior parte das despesas na educação de jovens e adultos por estados e municípios tem sido subestimada.

Em vários países, os administradores e professores/facilitadores da educação de adultos são professores da educação fundamental que trabalham na educação de adultos durante a noite ou em seu tempo livre. Raramente essas situações são incluídas nos custos da educação de adultos, uma vez que estão inseridas nos orçamentos para a educação primária. Na realidade, o investimento na educação de adultos pode ser bem maior do que os dados sugerem. Um estudo realizado por Hassan (2009) sobre o financiamento da educação de adultos e da educação não formal na Nigéria mostra que há várias razões pelas quais o investimento em educação de adultos pode ser subestimado: a) dificuldades em identificar os orçamentos usados para a educação de adultos e educação não formal (por exemplo, a educação de adultos realizada na saúde, agricultura, comércio, indústria ou outros setores não é considerada como educação de adultos e o orçamento dedicado à educação muitas vezes não especifica o percentual destinado para a educação de adultos); b) informação inadequada sobre a divisão de recursos para a educação de adultos e educação não formal entre as agências governamentais; e c) falta de informações sobre financiamento por pessoas físicas e pelo setor privado.

Em resumo, é certo que, mesmo com uma possível subnotificação do investimento

nos dados coletados a partir dos relatórios nacionais de progresso, o investimento atual na educação de adultos não cumpre as metas estabelecidas pelas CONFINTEA V e VI. Essa escassez de investimento contrasta fortemente com a demanda emergente na educação e na alfabetização de adultos. Por exemplo, um estudo da região da Ásia e Pacífico estimou o custo total para alcançar o Objetivo 4 da EPT relativo à alfabetização de adultos para 255,7 milhões de adultos sem alfabetização (205,8 milhões do sexo feminino e 49,9 milhões do sexo masculino) em US\$ 45 bilhões, com base em um custo por aluno de US\$ 176 (RAYA, 2012)³. Países do Sul da Ásia, em particular, terão de enfrentar um grande desafio para a mobilização de tais recursos. Afeganistão, Bangladesh, Índia, Nepal e Paquistão terão de alocar entre 15% e 30% dos seus orçamentos para a educação na alfabetização de adultos. É preciso vontade política e ajuda externa sustentada para combater o déficit de alfabetização de forma eficaz e atingir o objetivo da EPT para alfabetização de adultos.

Embora a falta de dados consistentes sobre as despesas com a educação de adultos nos países torne difícil interpretar as tendências nos últimos anos, algumas conclusões indicativas podem ser tiradas a partir da informação disponível. É possível concluir que os dados coletados ano a ano em 64 países para o período 2009-2010 mostram um aumento global do investimento em educação de adultos de 56%. Uma conclusão importante a partir da análise dos dados é que os países de alta renda tendem a gastar relativamente mais em educação de adultos – e de fato eles investiram 2,6 vezes mais –, em porcentagem do PIB –, do que os países de baixa renda. Infelizmente, no caso da grande maioria dos países, a proporção do orçamento da educação pública para a educação de adultos ainda é muito baixa em comparação com as necessidades da população jovem e adulta.

4.3 Mobilização de recursos financeiros

Em sua maioria, os programas de alfabetização e de educação de adultos são oferecidos por uma ampla gama de provedores que atendem a populações muito heterogêneas de alunos. Essa diversidade precisa ser levada em conta

3 O Objetivo 4 da EPT refere-se a alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, além do acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos.

ao considerar-se a mobilização e a utilização dos recursos financeiros. O financiamento abrange a forma como os recursos financeiros podem ser mobilizados e como podem ser efetivamente gastos. Ao mobilizar e aumentar o nível global de financiamento de todas as fontes possíveis, os países podem assegurar níveis mais adequados de investimento na educação de adultos; e, por meio da utilização justa e eficaz dos recursos financeiros, podem garantir que suas sociedades colham os benefícios mais amplos que a educação de adultos pode gerar.

Uma questão crucial relativa ao financiamento da educação de adultos ou qualquer tipo de aprendizagem e educação é quem paga ou deve pagar. Os custos da educação de adultos incluem os custos de remuneração dos educadores e administradores, o custo das instalações físicas e dos equipamentos, o valor marginal do salário perdido pelos alunos enquanto estão aprendendo, assim como despesas adicionais para viagens, alojamento, material didático, alguém para cuidar de seus filhos etc. Embora haja grande diversidade no tipo de provisão, a educação de adultos de qualidade é cara e é discutível se todos os aspectos podem ser financiados apenas pelo governo ou qualquer outra parte interessada isoladamente. Na maioria dos países, o financiamento para a educação de adultos vem de fontes públicas e privadas.

Em uma reunião da OCDE em 1996 para promover o valor da aprendizagem ao longo da vida, alguns formuladores de políticas e especialistas indicaram que a distribuição dos custos deve refletir melhor os benefícios e beneficiários do ensino e da aprendizagem (SCHUETZE, 2009). Outros sugerem que também deve refletir a capacidade de pagamento das pessoas, com financiamento público concentrado principalmente naqueles que mais necessitam (DOHMEN, 2012). No caso da educação de adultos, os beneficiários são indivíduos, empregadores e várias entidades sociais dos âmbitos local, regional e nacional. Consequentemente, todos esses beneficiários – incluindo o governo, empregadores, sociedade civil, parceiros internacionais de desenvolvimento e indivíduos – devem contribuir para o financiamento da educação de adultos, de modo a equilibrar os benefícios que recebem e sua capacidade de pagamento. Como será visto na seção seguinte, os acordos de financiamento já se baseiam em

uma variedade de abordagens de divisão de custos.

a. Expansão de recursos públicos

Já em 1976, a Recomendação da UNESCO sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos sugeriu princípios para os governos sobre o investimento na educação de adultos:

Para o indivíduo, a falta de fundos não deve constituir um obstáculo à sua participação em programas de educação de adultos. Os Estados-membros devem assegurar a disponibilidade de assistência financeira para fins de estudo para aqueles que dela necessitem para que possam acessar a educação de adultos. Como regra geral, a participação de membros de grupos sociais desfavorecidos deve ser gratuita (UNESCO, 1976, p. 12, par. 60).

O financiamento do governo – seja no âmbito nacional, regional ou local – opera de duas formas principais: do lado da oferta ou da demanda. As políticas do lado da oferta subsidiam o custo da provisão da aprendizagem, já as abordagens do lado da demanda contribuem para a capacidade de pagamento do indivíduo (DOHMEN; TIMMERMANN, 2010).

Na maioria dos países, o governo é um financiador-chave da alfabetização e da educação de adultos. Os Quadros 4.1 e 4.2 apresentam alguns exemplos de abordagens de financiamento com base em relatórios nacionais de progresso. Além de orçamentos explícitos para a educação, os investimentos em alfabetização e educação de adultos, ocasionalmente saem dos orçamentos de outros ministérios, como os responsáveis por emprego, saúde, agricultura, indústria ou defesa. Em Burkina Faso, por exemplo, todo o departamento de governo tem a responsabilidade de planejar, implementar e financiar programas de alfabetização.

Ao longo dos últimos três anos, foram observados os seguintes desenvolvimentos no financiamento público para a educação de adultos: maior atenção para a equidade e a adoção de políticas favoráveis aos pobres; maior eficiência no financiamento público direto de instituições; e descentralização do financiamento e da provisão do serviço.

Os países de alta renda são propensos a gastar relativamente mais na educação de adultos e, de fato, investiram 2,6 vezes mais, como porcentagem do PIB, do que os países de baixa renda.

4 Equivalente a US\$ 6,3 milhões, com base na Taxa de Câmbio Operacional das Nações Unidas, junho 2013.

Quadro 4.1 Exemplos de financiamento governamental da alfabetização

África

Burkina Faso: Como parte da implementação do Programa Nacional de Aceleração da Alfabetização, tem havido um aumento da contribuição do Estado no apoio a atividades de alfabetização e educação não formal por parte das autoridades locais.

Namíbia: O Ministério da Educação aumentou o financiamento por meio da Diretoria de Alfabetização de Adultos.

Nigéria: Foram alocados recursos dos ODM no valor de NGN 1 bilhão (Naira⁴ nigeriano) para a implementação do Programa Nacional de Revitalização da Alfabetização de Jovens e Adultos.

Ásia e Pacífico

República Democrática do Laos: o financiamento estatal para a educação não formal tem aumentado, tanto no nível central quanto local, particularmente para a alfabetização.

Nova Zelândia: A Comissão de Educação Terciária (*Tertiary Education Comition – TEC*) administra vários fundos que apoiam a provisão de alfabetização de adultos, incluindo a alfabetização e numeramento no local de trabalho, alfabetização e numeramento intensivos para alunos com necessidades especiais e a educação de refugiados.

América Latina e Caribe

Argentina: O orçamento para o Programa Nacional de Alfabetização “Encuentro” e o Plano de Conclusão do Ensino Primário e Secundário (Fines) é financiado pelo Estado Federal e o programa “Educação Secundária e Formação para o Trabalho da Juventude” é cofinanciado por uma subvenção da União Europeia.

Fonte: *National progress reports for GRALE 2012.*

A educação de adultos tem o potencial de diminuir as desigualdades econômicas, sociais e culturais. O “Marco de Ação de Belém” recomenda que não pode haver exclusão decorrente de idade, gênero, etnia, condição de imigrante, língua, religião, deficiência, ruralidade, identidade ou orientação sexual, pobreza, deslocamento ou encarceramento (UNESCO, 2010a). O financiamento é fundamental para melhorar a inclusão e a igualdade e há evidências encorajadoras de foco na equidade e na adoção de políticas favoráveis aos pobres nos Estados europeus. Em 2009, o governo nacional da Áustria gastou EUR 2,81 milhões em cursos de integração para estrangeiros. Esses cursos são, muitas vezes, obrigatórios para imigrantes de países de baixa renda, como parte de um esforço para garantir competências linguísticas universais em alemão de nível A2 nesse grupo populacional. Na França, a lei de 29 de novembro de 2009 permite que trabalhadores menos qualificados se

beneficiem mais de formação profissional. Na Eslovênia, foram implantadas novas medidas para incentivar trabalhadores pouco qualificados a participar de programas educacionais e profissionalizantes, além de programas de competências básicas para grupos vulneráveis. Na Irlanda, foi concedido um investimento total de EUR 32 milhões pelo *National Training Fund* (NTF) para oportunidades de educação e formação para 11.500 alunos em todo o país. O NTF se concentra em grupos com baixa qualificação e outros grupos-alvo. Além disso, tem sido usado para financiar o elemento de apoio de tutores e atividades multimídia da Agência Nacional de Alfabetização de Adultos.

Entretanto, em muitos países tem sido prática comum para o governo ou suas agências alocar recursos financeiros diretamente para as instituições públicas de educação de adultos. Asa Sohlman (2011) descreve os mecanismos recentemente implantados para tornar o financiamento público mais eficiente: a) diferentes tipos de incentivos, por exemplo, financiamento baseado em resultados para melhorar a relação custo-benefício; b) descentralização da tomada de decisão financeira, para aumentar a autonomia das instituições locais de educação e formação; e c) garantir concorrência justa em contratos com o governo, por meio da utilização de processos licitatórios. Por exemplo, como apresentado no Quadro 4.3, nos Estados Unidos da América, alguns estados adotaram sistemas de financiamento baseados em desempenho (*performance-based funding – PBF*) para distribuir os recursos da educação de adultos com base no desempenho dos alunos e dos programas.

Alinhado à descentralização da governança da educação de adultos (ver Capítulo 3), a responsabilidade financeira pelo financiamento da educação de adultos também foi descentralizada, o que significa que o governo local arca com mais responsabilidades.

No Brasil, estudos sobre despesas públicas em educação de jovens e adultos demonstraram que, em 2010, o governo federal aprovou 33% das despesas, enquanto estados e municípios foram responsáveis por 67% (Di PIERRO; PINTO, 2012). Na Letônia, a Seção 46 da Lei de Governos Locais determina a responsabilidade das autoridades locais pelo financiamento independente do orçamento para a educação, incluindo a educação de adultos. Nos Estados Unidos da América,

Quadro 4.2 Exemplos de financiamento governamental da alfabetização

África

Gana: Na provisão de financiamento para a formação inovadora tanto no setor formal quanto no informal, o fundo de desenvolvimento de competências de Gana, *Skills Development Fund (SDF)*, faz uma alocação especial dedicada exclusivamente para treinamentos e desenvolvimento do empreendedorismo e para apoiar o setor informal.

África do Sul: A Educação Básica para Adultos é financiada e prestada por dois ministérios: a) o Departamento de Educação Básica, que é responsável pela iniciação por meio de uma campanha de alfabetização e b) o Departamento de Educação Superior, que oferece alfabetização para adultos que precisam do segundo ao quarto níveis da educação básica de adultos. O Departamento de Educação e Formação Superior usa um modelo descentralizado, por meio do qual o financiamento é repassado às nove províncias para execução. Além disso, esse órgão é responsável pelo Fundo Nacional de Competências, a partir do qual diferentes autoridades setoriais de educação e formação alocam fundos para educação básica e formação de competências.

Estados Árabes

Síria: O governo é a principal fonte de financiamento, além do apoio e da assistência de instituições de caridade e organizações internacionais.

Ásia e Pacífico

Butão: O Governo Real do Butão oferece financiamento anual específico para a educação de adultos.

Ilhas Salomão: O governo aumentou o orçamento para a EFTP e parte do orçamento para a EFTP é concedida anualmente à Associação de Alfabetização das Ilhas Salomão.

Europa e América do Norte

Sérvia: Há um novo sistema de financiamento estabelecido para a implementação do Projeto Segunda Chance, voltado à educação funcional de adultos. A nova linha orçamentária para financiamento da educação primária de adultos foi estabelecida com um financiamento adicional de formação profissional por meio de programas de busca ativa de emprego pela Agência Nacional de Emprego. No contexto da adoção de medidas ativas de busca de emprego para pessoas desempregadas, o Escritório Nacional de Emprego aumentou os gastos com a educação e formação de adultos de € 0,99 milhões em 2009 para € 4,19 milhões em 2012.

Reino Unido (exceto Irlanda do Norte): A educação de adultos é apoiada de diferentes maneiras pelos governos centrais e locais, sendo a provisão para a empregabilidade um aspecto importante da educação de adultos. A alfabetização de adultos, em geral, é gratuita para os alunos, embora se incentive o uso de Contas Individuais para Aprendizagem para formação no local de trabalho.

Estados Unidos da América: No âmbito federal, entre 2009 e 2010, a alocação orçamentária para a educação e formação aumentou de US\$ 80,6 bilhões para US\$ 130,9 bilhões para dar suporte a serviços de formação e emprego, educação de veteranos, treinamento e reabilitação, entre outros.

América Latina e Caribe

Bolívia: Grande parte do apoio financeiro para a educação de adultos vem do governo nacional e local.

Colômbia: Os governos subnacionais estão autorizados a utilizar os recursos atribuídos pelo governo central, por conta dos *royalties* (pagamentos feitos por empresas petrolíferas para explorar os campos de petróleo da Colômbia), a fim de implementar programas de educação primária e secundária para jovens e adultos.

Jamaica: O governo estabeleceu o *National Education Fund (NET)*, que prevê o financiamento da educação de adultos. O fundo é um mecanismo para garantir a disponibilidade de financiamento seguro para o investimento de capital de longo prazo, permitindo, assim, que o setor da educação, incluindo a educação de adultos, realize iniciativas importantes em desenvolvimento e infraestrutura sem as restrições e flutuações típicas de financiamentos do governo central.

Trinidad e Tobago: A assistência governamental para despesas com educação, *Government Assistance for Tuition Expenses (GATE)* foi ampliada para a EFTP, por meio da qual os alunos podem obter ajuda financeira nesse nível educacional.

Quadro 4.3**Adoção de sistemas de financiamento com base em desempenho na aprendizagem e educação de adultos nos Estados Unidos da América**

A lei de educação de adultos e alfabetização da família, *The Adult Education and Family Literacy Act*, (Título II da Lei de Investimento na Força de Trabalho de 1998) obriga os estados a estabelecer um sistema abrangente de responsabilização pelo desempenho para avaliar a eficácia das agências elegíveis na realização de melhorias contínuas em suas atividades de educação e alfabetização de adultos. Para motivar os provedores locais de educação de adultos a melhorar a qualidade e a eficácia de seus serviços, os estados começaram a adotar sistemas de financiamento PBF para alocar recursos federais e estaduais para a educação de adultos.

Os estados usam o processo de desenvolvimento PBF para reavaliar e, em muitos casos, redesenhar seus sistemas de financiamento da educação de adultos. No processo, muitas vezes incorporam novos critérios de financiamento de base na alocação de recursos não PBF. Esses critérios podem incluir indicadores de necessidade da comunidade, matrícula, localização geográfica e outros fatores, para garantir que as alocações sejam justas, equitativas e transparentes.

Em 2008, o *Office of Vocational and Adult Education* (OVAE) do Departamento de Educação implantou sua iniciativa de "Assistência Técnica aos Estados para Financiamento Baseado em Desempenho" para ajudar os formuladores de políticas e administradores de educação de adultos do âmbito estadual a tomar decisões mais fundamentadas sobre a adoção de sistemas de PBF para alocar recursos na educação de adultos. Entre 2009 e 2010, 12 estados foram selecionados para receber nove meses de apoio individualizado para desenhar ou aperfeiçoar sistemas de PBF.

Fonte: *National progress reports for GRALE 2012*.

a maior fonte de investimento federal em educação e alfabetização de adultos é a lei de investimento na força de trabalho, *Workforce Investment Act* (WIA), que atualmente prevê um orçamento de US\$ 595 milhões, enquanto o investimento estadual e local é quase três vezes esse valor: em torno de US\$ 1,5 bilhão por ano (NCL, 2012).

A Comissão Europeia constituiu onze Grupos de Trabalho Temático (GTT) em educação e formação para apoiar os Estados-membros no fortalecimento do setor. O Grupo de Financiamento da Educação de Adultos foi criado em outubro de 2011 e é composto por especialistas dos ministérios e outros parceiros sociais. O Grupo assiste os Estados-membros na melhoria da eficiência e da coerência do financiamento da educação de adultos, sobre tudo por meio da discussão de boas práticas implementadas em diferentes países. Com atividades de aprendizagem entre pares e reuniões regulares, espera-se

produzir recomendações de políticas em outubro de 2013.

b. Apoio financeiro por parte de empregadores, organizações privadas e da sociedade civil

Na maior parte dos países, o financiamento governamental da educação de adultos é complementado por contribuições privadas de empregadores e organizações privadas de formação, uma vez que o setor privado considera a educação e a formação de seus funcionários um investimento em recursos humanos. Argumenta-se que empregadores têm a responsabilidade primária de garantir que seus funcionários tenham as competências necessárias e também devem possibilitar que os trabalhadores alcancem, mantenham e atualizem habilidades de trabalho específicas adequadas à sua organização (EUROPEAN COMMISSION, 2011).

Em países de alta renda, empregadores e organizações privadas têm desempenhado um papel mais substancial no financiamento da educação de adultos. Nos países da OCDE, para indicar o nível de investimento na educação de adultos usa-se o número total de horas de instrução não formal que um indivíduo pode esperar frequentar entre as idades de 25 e 64 anos. De acordo com dados do relatório *Education at a Glance* (OCDE, 2011), o investimento total em educação não formal excede 1.500 horas de instrução na Dinamarca, na Finlândia, na Noruega e na Suécia; e é inferior a 500 horas na Grécia, na Hungria, na Itália e na Turquia.

Em termos financeiros mais concretos e diretos, a Comissão do Reino Unido para o Emprego e Competências sugere que "os empregadores do Reino Unido gastam aproximadamente £ 20 bilhões por ano em custos não salariais de formação e desenvolvimento de pessoal; juntamente com as despesas do governo em todo o Reino Unido de £ 12 bilhões na aprendizagem e no desenvolvimento de competências de adultos" (UKCES, 2010).

Embora os empregadores desempenhem um papel ativo ao contribuir para o financiamento e a criação de oportunidades de aprendizagem, em termos gerais, os trabalhadores com um nível de educação mais elevado se beneficiam mais do que aqueles com níveis de qualificação inferiores. Em média, nos países da OCDE, indivíduos com educação terciária dedicam três vezes mais horas à instrução do que indivíduos

com baixos níveis de educação (OCDE, 2011). Um estudo recente sobre a educação de adultos na Europa (DOHMEN et al, 2013) revela também os inconvenientes de iniciativas financiadas pelo empregador: longe de ser direcionada a empregados com níveis mais baixos de qualificação inicial, a aprendizagem no local de trabalho financiada por empregadores é dominada por trabalhadores altamente qualificados, frequentemente empregados em ocupações profissionais e gerenciais. A maior parte da formação ministrada no local de trabalho é voltada para ajudar a empresa a ter melhor desempenho e não para ajudar as pessoas a realizarem seus próprios objetivos de aprendizagem, que, muitas vezes estão ligados a objetivos de vida mais amplos (RIDDELL, 2012). No entanto, também se deve notar que a aprendizagem no local de trabalho é um dos elementos mais importantes, se não o mais importante, para determinar inovações (DOHMEN et al, 2013).

Em países de média e baixa renda, há também muitos exemplos de organizações privadas que financiam a educação de adultos. No Azerbaijão, embora bancos e companhias de seguros aloquem orçamentos para o desenvolvimento profissional, em geral os fundos não saem da empresa para projetos externos, já que o treinamento é realizado internamente, nas próprias empresas. Na Eslovênia, a Agência para a Educação de Trabalhadores foi criada pelas Câmaras de Comércio regionais em 2009 como um fundo de educação. Os membros são obrigados a contribuir com 1% da renda para a formação de seus empregados. Na Indonésia, desde 2012, as Unidades de Educação Não Formal (semelhantes a centros comunitários de educação) têm sido revitalizadas. Como não podem mais depender de financiamento do governo, muitas começaram a construir parcerias com o setor privado.

Vários países têm relatado o uso de tributação baseada em salários para mobilizar fundos para a formação de competências relacionadas ao emprego. Uma análise de Johanson (2009) mostra que cerca de 60 países têm ou tiveram esquemas de pagamento de encargos para treinamento. Geralmente, esses esquemas são encontrados na América Latina e Caribe, África e Ásia e Pacífico, e, principalmente, Europa. As taxas para treinamento não se restringem apenas aos países maiores. Na verdade, operam em países com populações relativamente pequenas, como Barbados, Botsuana, Ilhas Fiji, Jamaica, Ilhas Marshall, Maurício, Namíbia e países da

América Central. É possível usar encargos na folha de pagamento para financiar a provisão de formação oferecida por organizações nacionais de educação e em treinamentos fornecidos diretamente pelas empresas quando se adota um sistema de verbas de tributação administrado por um fundo de formação. As empresas são reembolsadas pelo custo da formação qualificada via um sistema de verbas de tributação. O sucesso desse tipo de regime depende de uma base econômica suficientemente ampla no setor formal e de capacidade administrativa razoável. Esses esquemas são mais eficazes em países com um grande setor formal e uma grande base

Quadro 4.4

Vantagens e limitações dos sistemas de tributação

Vantagens:

- Os encargos advindos da folha de pagamento podem ser vistos como “taxação de benefícios”, ou seja, aqueles que se beneficiam (empregadores e trabalhadores) pagam pelo treinamento.
- Sistemas de taxas podem aumentar substancialmente a base de recursos de formação e treinamento.
- O aumento dos recursos para formação pode aumentar substancialmente a incidência da formação.
- As taxas podem constituir uma fonte de financiamento estável e protegida, em particular em contextos de orçamentos públicos instáveis.
- Sistemas de verbas de tributação podem incentivar empresas a intensificar esforços de formação, aumentar a capacidade de formação e aumentar a qualidade da formação.
- Os encargos recolhidos de empregadores do setor formal podem servir como veículo para subsídios transversais; por exemplo, para pequenas empresas e empresas do setor informal.
- Fundos financiados por impostos também podem ajudar a corrigir os desequilíbrios no acesso à formação, ao reunir, por exemplo, fundos para formação de segmentos desfavorecidos da sociedade, desempregados, pessoas no setor informal.
- Os sistemas de encargos são diferentes da tributação direcionada, que não cumpre exatamente os princípios da boa gestão das finanças públicas e enfraquece tentativas de unificar o sistema tributário nacional.

Limitações:

- Os encargos em folha de pagamento aumentam o custo da mão de obra para os empregadores, o que pode desestimular o emprego.
- Os empregadores podem repassar a taxa para os trabalhadores na forma de salários reduzidos. Nesse caso, seriam os trabalhadores, e não os empregadores, que arcairiam com o imposto.
- Insegurança de renda: sob pressão fiscal, os governos podem redirecionar os valores provenientes do encargo para receitas gerais de impostos públicos em outros usos que não de treinamento.
- Acesso desigual: muitas empresas, especialmente as pequenas, não se beneficiam do regime. Isso gera ressentimento e compromete o status dos encargos para formação como “taxação de benefício”.
- Ineficiência: encargos em folha de pagamento podem constituir uma fonte de financiamento superprotegida e levar a excedentes não gastos, ineficiências e fortes burocracias.

Fonte: Johanson, 2009.

tributária. O Quadro 4.4 mostra as vantagens e as limitações dos sistemas de tributação.

c. Contribuições de alunos

Geralmente, os programas de educação de adultos são parcialmente financiados por seus participantes. Esses programas exigem que o aluno individual sustente suas atividades de aprendizagem com os próprios meios financeiros, seja renda corrente, poupança ou empréstimos. Dois tipos de custos estão envolvidos em contribuições de alunos: custos diretos e custos de vida. Em teoria, o sistema de autofinanciamento da educação de adultos se baseia em alguns pressupostos importantes: a) que a oferta e a demanda em educação de adultos seguem o mecanismo de alocação de mercado e são regidas por preços de mercado; b) o aluno arca com o custo de aprendizagem (exclusiva ou parcialmente) de acordo com o princípio “pague à medida que usa”; c) alunos com renda suficiente são capazes e estão dispostos a pagar esses preços; e d) alunos de baixa renda, que são apenas parcialmente capazes ou incapazes de pagar os preços de mercado, devem estar aptos e dispostos a tomar empréstimos, os quais irão pagar posteriormente com sua própria renda, que, segundo as expectativas, deve aumentar (DOHMEN; TIMMERMANN, 2010).

Avaliar o investimento de alunos na educação de adultos é difícil. Ao analisar os dados disponíveis sobre gastos individuais, Dohmen et al. (2013) chegam a gastos bastante limitados por parte de indivíduos, geralmente devido ao financiamento da oferta pública que reduz as taxas substancialmente. No entanto, na Alemanha, de acordo com a Pesquisa de Educação de Adultos de 2010, os gastos de alunos individuais equivalem a cerca de € 6 bilhões (GNAHS; Von ROSENBLADT, 2011), compreendendo 37,5% da despesa total do país com a educação continuada, que foi € 16 bilhões em 2009. Em resumo, a coleta de dados nessa área não é transparente e, embora os alunos certamente contribuam para os custos de sua aprendizagem – em especial por meio de custos indiretos, como transporte, babás para seus filhos, livros etc. – ainda é necessário investigar em mais detalhe a escala e o escopo da contribuição dos alunos.

d. Apoio financeiro dos parceiros de desenvolvimento

Os parceiros de desenvolvimento, como organizações e fundos internacionais, oferecem apoio financeiro para a educação de adultos

em países de baixa renda. Nas informações fornecidas para os relatórios nacionais de progresso, o UNICEF, o PNUD e a UNESCO são frequentemente citados por contribuir para a educação de adultos no continente africano. A Eritreia se beneficiou de apoio financeiro de parceiros como o UNICEF, o PNUD e a UNESCO na implementação de programas de alfabetização para adultos e crianças fora da escola. No Malawi, os programas de alfabetização e educação de adultos têm se beneficiado de financiamento da abordagem setorial, *Sector Wide Approach* (SWAp) e de financiamento comum da EPT e da *Fast Track Initiative* (FTI). Os parceiros de desenvolvimento, como a agência de desenvolvimento internacional da Islândia, *Icelandic International Development Agency* (ICEIDA), contribuíram, em kwachas do Malawi, com MWK⁵ 84 milhões, em 2009, e 90 milhões, em 2010. O PNUD apoiou o programa de alfabetização funcional para o desenvolvimento rural integrado, *Functional Literacy for Integrated Rural Development* (FLIRD) com MWK 140 milhões em 2009 e 2010. No Chade, no âmbito da iniciativa LIFE da UNESCO e do desenvolvimento de capacidades para a Educação para Todos, *Capacity Development for Education for All* (CapEFA), o escritório da UNESCO de Yaoundé, em Camarões, financia atividades para fortalecer a capacidade administrativa, bem como subsectores organizacionais e educacionais de alfabetização e educação não formal.

Além do financiamento da CapEFA para a iniciativa LIFE, outros projetos de alfabetização têm sido implementados com bolsas especiais de doadores bilaterais, fundações ou recursos em fundos do governo. Países em situação de pós-conflito recebem o tão necessário apoio de vários doadores internacionais. Por exemplo, um grande projeto de alfabetização implementado no sul do Sudão em 2009-2011 recebeu apoio financeiro do governo da Itália e apoio técnico da ONG *BRAC South Sudan*. No Afeganistão, um grande programa chamado *Enhancement of Literacy in Afghanistan* (ELA), que alcança 600 mil jovens e adultos nas 18 províncias do país, é financiado pelo governo do Japão e implementado em colaboração com o Ministério da Educação. No Iraque, um projeto LIFE de quatro anos foi lançado em 2010 e financiado (US\$ 6,4 milhões) pela

5 Nota de tradução: De acordo com o ISO 4217, a sigla MWK é o padrão de três letras para indicar a moeda do Malawi, o kwacha do Malawi.

Fundação do Qatar para a Educação, Ciência e Desenvolvimento Comunitário. Seu objetivo principal é a construção de capacidades institucionais e humanas.

Alguns países africanos têm se beneficiado da cooperação Norte-Sul-Sul. Em Cabo Verde, por exemplo, Espanha e Brasil fornecem apoio financeiro para a educação de adultos. No Senegal, os programas de educação de adultos da sociedade civil e do setor privado, além de operações de estado executadas por comunidades locais, foram apoiados pelas seguintes fontes: INTERVIDA (Espanha), PMA (Países Baixos); USAID, BID, Fundos ODM (Espanha), PRC (multidoador), ACDI/FEED-APC (funcionários de alfabetização ICS), Metal Africa e BCI (Senegal).

Na Ásia e no Pacífico, o Banco Mundial (BM) e o *Asian Development Bank* (ADB) fornecem apoio considerável para a educação de adultos. No caso da República Democrática Popular de Laos, o BM e o ADB apoiam a implementação da EFTP. Em 2010, o Banco Mundial financiou a pesquisa de alfabetização em duas províncias nas Ilhas Salomão para a Coalizão para a Educação das Ilhas Salomão.

Na Europa, alguns países se beneficiaram do programa *Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA) da União Europeia, do Fundo Europeu de Globalização e também do Fundo Social Europeu. Na Croácia, desde 2009, uma série de projetos voltados para instituições de educação de adultos e estudantes em idade adulta foram financiados pelo programa IPA da União Europeia e desde 2011 a Croácia tem participado do programa de Aprendizagem ao Longo da Vida da União Europeia. Na Irlanda, o fundo europeu de globalização, *European Globalisation Fund* (EGF) oferece até 65% dos custos dos programas para requalificar trabalhadores demitidos. Financiado pelo Fundo Social Europeu, o Projeto Sistema de Educação de Adultos na Lituânia provê competências básicas para alunos e implementa as prioridades da estratégia de aprendizagem ao longo da vida da Lituânia. No Chipre, o orçamento global do Programa de Ensino da Língua Grega para Migrantes e Outros Residentes de Língua Estrangeira é de € 3,25 milhões, e esse montante deve cobrir as despesas até 2015. Setenta por cento do orçamento é financiado pelo Fundo Social Europeu e 30% pelo governo.

Na América Latina, o programa argentino Educação em Mídia e Formação para o Trabalho

da Juventude é cofinanciado por uma doação da União Europeia. Na Guatemala, o Programa de Alfabetização e Treinamento Profissionalizante recebeu apoio financeiro da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da UNESCO. O Peru também recebeu doações da Comunidade Europeia para implementar o Projeto Apoio à Formação Profissional para Integração ao Trabalho: Consolidação e Ampliação. Já a educação de jovens e adultos no Paraguai é financiada principalmente por uma combinação de fundos estatais e de desenvolvimento internacional: nos últimos dez anos, o financiamento para a educação de adultos veio da Agência Espanhola de Desenvolvimento e Cooperação Internacional, cujos recursos são administrados pela Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Isso levou a uma reforma da educação para jovens e adultos, bem como melhorias de qualidade.

Com recursos do governo federal da Alemanha e de outros doadores e guiados por um compromisso com os direitos humanos e para a promoção das mulheres e igualdade de gênero, a *dvv international* coopera com mais de 200 parceiros em mais de 30 países. O instituto promove o intercâmbio de conhecimentos e apoia a criação de estruturas de educação de jovens e adultos em todo o mundo.

4.4 Mecanismos de financiamento inovadores e eficazes

Seja qual for o propósito do investimento na educação de adultos, é preciso escolher cuidadosamente os mecanismos financeiros, para que seja possível, assim, alcançar os desfechos e os resultados desejados de forma eficiente (SOHLMAN, 2011). O processo de melhoria da eficiência financeira das agências de financiamento (públicas, privadas etc.), das instituições de educação de adultos e de alunos individuais pode assumir diferentes formas.

a. Parceria e divisão de custos

Depois de discutir os papéis do governo, do setor privado, de parceiros de desenvolvimento e de indivíduos no financiamento da educação de adultos, é importante notar que, em muitos casos, esses agentes financiadores trabalham em parcerias e dividem o custo da educação de adultos. Como explicado por Schuetze (2009), a abordagem de compartilhamento de custos faz sentido em um contexto em

Tabela 4.6
Principais mecanismos de financiamento e modelos de compartilhamento de custos para a educação de adultos em países desenvolvidos

	Financiamento público		Instrumentos de divisão de custos		Financiamento privado	
	Individual	Provedor	Individual	Empregador/empresa	Individual	Empregador/empresa
Estado	Financiamento do lado da oferta (incondicional e condicional) Financiamento com base na demanda (por exemplo, voucher sem obrigação de cofinanciamento)	Subsídios a 100% (subsídios fornecidos pelo governo sem qualquer contribuição individual, nem explícita nem implícita)	Vouchers/Bolsas individuais de aprendizagem (divisão de custos com contribuição financeira do indivíduo); Empréstimos (se subsidiados ou fornecidos pelo Estado); Incentivos fiscais; Esquemas de poupança (se subsidiados ou regulados pelo Estado)	Subsídios para empresas; Incentivos fiscais; Empréstimos (se subsidiados ou fornecidos pelo Estado); Fundos de treinamento (se o Estado contribui para bases de financiamento); Licença educacional (se o Estado contribuir para o custo)		
Individual					Empréstimos (condições de mercado, sem subsídio estatal); Esquemas de poupança (se não subsidiado, nem regulado pelo Estado); Contratos de capital humano	Cláusulas de reembolso
Empregador/empresa					Licença educacional não remunerada; Taxas (se pagas pelo empregador)	Licença educacional remunerada; Fundos de formação (nacional, setorial) (se não houver contribuição pública)

Fonte: Dohmen, 2012.

que aqueles que se beneficiam devem pagar, uma vez que os benefícios da aprendizagem não revertem para apenas uma das partes interessadas, mas para várias.

Além disso, o compartilhamento de custos pode ser uma forma eficiente de descobrir se as partes interessadas têm suficiente demanda e disponibilidade para pagar por determinados serviços de educação (SOHLMAN, 2011). A Tabela 4.6 apresenta um panorama dos principais mecanismos de financiamento e modelos de divisão de custos para a educação de adultos em países desenvolvidos.

Como os países têm diferentes regulamentos financeiros e características, os acordos de compartilhamento de custos variam. Um estudo recente no Reino Unido sobre despesas e modelos de financiamento da aprendizagem ao longo da vida sugere que contribuintes, empregadores e indivíduos contribuem para o financiamento da educação. Uma razão importante para reunir esses contribuintes é que o investimento depende de um sentimento

comum de que todos estejam contribuindo de forma justa. O “cofinanciamento” – a divisão de custos por dois ou mais dos interessados – é a chave para alavancar recursos para a aprendizagem (WILLIAMS et al., 2010).

Na Áustria, uma parceria estratégica iniciada em janeiro de 2012 entre o governo federal e as nove províncias austríacas é particularmente ilustrativa. Destina-se tanto à expansão quantitativa quanto ao desenvolvimento qualitativo de programas de educação ao longo de um período de três anos. Um valor agregado importante do modelo é que os fundos disponíveis do governo federal e das províncias estão aumentando a eficácia dos programas. Isso possibilitou efeitos sustentáveis para a política educacional, meta que não teria sido viável se as partes tivessem trabalhado separadamente.

Na Alemanha, 21% dos custos da educação continuada são financiados pelo governo federal, 24% pelos estados, 18% pelos municípios, 36,5% pelo setor privado

(particulares, empresas, organizações privadas sem fins lucrativos) e 0,1% por fundos estrangeiros (BILDUNG IN DEUTSCHLAND, 2010, fig. B1-2, p. 31).

Os mecanismos de compartilhamento de custos na educação de adultos não se limitam à Europa. Um estudo recente sobre a aprendizagem ao longo da vida em três países asiáticos mostrou que, muitas vezes, fundos do governo são complementados por mecanismos de financiamento inovadores, como o Fundo de Provisão de Aprendizagem ao Longo da Vida, em Cingapura, e o Fundo de Seguro de Emprego, na República da Coreia, que mobilizam fundos adicionais do setor privado. Há também regulamentos para incentivar o investimento do setor privado e de governos locais na educação de adultos (YANG et al., 2012). Em El Salvador, a *Comisión Nacional de Alfabetización* (CNA), composta por ONG, igrejas, universidades e municípios, planeja gerar outras fontes de receitas para apoiar o Programa Nacional de Alfabetização. No Togo, no âmbito do Plano Setorial de Educação 2010-2020, o Fundo de Apoio à Alfabetização e Educação Não Formal será provido pelo governo, por doadores e pelo setor privado.

b. Dedução fiscal

Alguns países subsidiam formação e treinamento por meio da tributação. Isso pode ser feito ao permitir que as empresas deduzam as despesas em formação dos impostos a recolher ou que indivíduos (trabalhadores) deduzam suas despesas de treinamento de seu imposto de renda (FALCH; OOSTERBEEK, 2011). Como as despesas de formação de uma empresa fazem parte de seus custos operacionais normais, ela pode deduzir tais custos do imposto de renda. Isso é possível em muitos países, incluindo Canadá, Chile, República Popular da China, Japão e vários países da UE. Indivíduos também podem deduzir despesas diretas de formação dos seus rendimentos tributáveis na Alemanha, na Itália, nos Países Baixos e no Reino Unido. Em alguns outros países, incluindo a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos da América, as despesas de formação podem ser deduzidas, contanto que estejam relacionadas à manutenção de capacidades existentes. Depois de analisar vários estudos sobre a dedução das despesas direta em treinamento da renda tributável, Falch e Oosterbeek (2011) concluem que essa abordagem parece ser um instrumento eficaz para a acumulação de capital humano. A uma taxa de imposto

marginal de 0,4, cada euro investido pelo governo na forma de dedução fiscal resulta entre € 0,75 e € 1,5 de gastos privados no investimento em formação. Pode ser que isso se deva ao fato de que esse instrumento esteja disponível para todos os contribuintes, ao passo que outras políticas são normalmente destinadas a grupos específicos de trabalhadores pouco qualificados. Além disso, os incentivos fiscais não contemplam apenas as taxas com os cursos, mas também custos de viagem e acomodação, o que torna os custos reembolsáveis muito mais abrangentes.

Os incentivos fiscais tendem a aumentar o volume de aprendizagem, contudo, como funcionam melhor para as pessoas que pagam quantidade significativa de impostos, têm menos impacto sobre os membros mais pobres da sociedade do que outras medidas. Pessoas que pagam pouco ou nenhum imposto não são motivadas por essa estratégia, uma vez que precisam pagar todos os custos de sua aprendizagem.

c. Licenças educacionais ou para treinamento remuneradas e não remuneradas

Em 1974, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção C140 sobre a licença educacional remunerada, *Paid Educational Leave* (PEL). A licença educacional remunerada e não remunerada envolve a provisão de tempo e, se for o caso, recursos para a aprendizagem (CEDEFOP, 2012). A licença remunerada significa que o salário do empregado é pago se ele estiver ausente do local de trabalho para fins de treinamento.

Às vezes, isso inclui aprendizagem não relacionada ao trabalho, mas que atenda aos interesses do indivíduo. A licença não remunerada significa que há concessão do período de tempo para a aprendizagem, mas sem salário.

O papel das políticas de licença para formação pode se tornar mais importante no contexto de mudança demográfica e escassez de mão de obra qualificada, ao despontar como um atrativo adicional para os funcionários. Evidências empíricas mostram uma baixa taxa de utilização de licenças para formação legalmente regulamentadas em toda a Europa (geralmente, abaixo de 1%) (CEDEFOP, 2012). Em alguns casos, para incentivar mais pessoas a utilizarem licenças educacionais não remuneradas, os indivíduos podem receber subsídios do governo. Por exemplo, o governo

austríaco paga um subsídio no mesmo valor que o seguro desemprego para compensar a renda que o aluno deixou de receber. Na Finlândia, os participantes também podem receber um subsídio igual ao seguro desemprego.

De acordo com um estudo sobre a educação e formação de adultos durante a crise financeira, realizado pela *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (2011), alguns países melhoraram suas políticas de licença para educação/formação. A reforma mais completa da licença para formação ocorreu na Áustria. Com as novas condições, depois de seis meses de trabalho contínuo, a pessoa é elegível para a licença (antes de 2008, eram necessários três anos). Além disso, a duração mínima do treinamento foi reduzida de três para dois meses e a licença pode ser tirada em um momento específico ou dividida em vários períodos de pelo menos dois meses cada (mas não pode exceder um total de 12 meses, dentro de quatro anos). Como resultado, tem aumentado o número de funcionários que utilizam a licença de formação. O número médio mensal de trabalhadores na Áustria que utilizam a licença para formação atingiu 1.551, em 2008, e 4.894, em 2009, com um pico de 6.855 pessoas em novembro de 2009.

d. Vouchers

Os *vouchers* têm sido considerados uma alternativa para financiamento do governo ou de outras agências. Eles se destinam a aumentar a demanda pela educação de adultos ao reduzir o seu custo direto e melhorar a capacidade dos indivíduos de exercer suas escolhas no mercado. Em vez de alocar orçamentos para fornecedores diretamente, o Estado direciona o recurso para os indivíduos na forma de *vouchers* ou similares. Essas pessoas, então, ficam com maior poder de compra no mercado da educação. Um *voucher* representaria certa quantia em dinheiro e cada pessoa elegível receberia determinado número de *vouchers*, que poderiam ser usados para pagar as taxas (parcial ou totalmente) de educação e treinamento fornecidos pelo Estado ou por organizações educacionais privadas com ou sem fins lucrativos.

Uma análise recente de Falch e Oosterbeek (2011) indica que instrumentos como *vouchers* e contas individuais de aprendizagem dão aos potenciais alunos uma confirmação bastante explícita do aumento do poder de compra que ganhariam em relação às atividades de aprendizagem.

Essa confirmação reitera para as pessoas a disponibilidade e o valor dessas atividades de aprendizagem. Dohmen e Timmermann (2010) também comentam sobre os méritos desse instrumento. Como os sistemas de *vouchers* se concentram na escolha individual de instituições e programas educacionais, é fundamental um sistema de informação elaborado, que ofereça aos fornecedores e aos clientes informações úteis e de fácil acesso. O grande mérito do modelo do *voucher* é sua capacidade de oferecer igualdade de acesso à educação de adultos para todos os que querem aprender e melhorar a eficiência da provisão e da utilização de oportunidades de aprendizagem.

O uso de *vouchers* para aumentar as oportunidades de educação de adultos tem se espalhado entre vários países da Europa. O sistema federal de Recursos para Educação, na Alemanha, foi utilizado por cerca de 65.000 indivíduos em 2010. Aproximadamente 200.000 pessoas cofinanciaram sua formação por meio desse esquema entre o final de 2008 e final de 2011. Em 2008, o cheque *Flemish Training Cheque* foi emitido para 200.000 funcionários, cobrindo 9,7% do grupo-alvo (HEYMAN, 2010). Na Áustria, foram financiados mais de 100 mil participantes por ano por meio de *vouchers* e contas de aprendizagem emitidos pelos estados federais e pelas câmaras de comércio (DOHMEN; TIMMERMANN, 2010). Na Grécia, os *vouchers* são usados para educação e formação profissionalizante inicial e para EFTP continuada. Na Letônia, o Estado fornece *vouchers* de educação para a aprendizagem não formal de adultos, sob a condição de que o indivíduo cofinancie 30% do custo.

e. Empréstimos

Os empréstimos proporcionam aos indivíduos sem liquidez suficiente os meios de financiar a educação de adultos. Assim, os empréstimos são instrumentos para melhorar a capacidade de pagamento dos indivíduos e constituem uma forma de educação de adultos financiada por fonte privada, embora, muitas vezes, também sejam subsidiados por fontes públicas, como é o caso de juros subsidiados. É pouco provável que os empréstimos incentivem a participação de grupos de baixa renda e, portanto, qualquer aumento resultante na demanda apenas reflete a distribuição desigual da renda pessoal na sociedade. Embora o autofinanciamento como mecanismo exclusivo provavelmente não aumente a participação, o pagamento parcial do custo do programa pelos alunos é aceitável para

muitas pessoas (DOHMEN; TIMMERMANN, 2010). Pesquisas recentes indicam que os empréstimos para educação de adultos têm tido mais sucesso em países com altas taxas de participação na educação de adultos (DOHMEN et al., 2013).

4.5 Defesa do aumento do financiamento para a educação de adultos: os benefícios da aprendizagem

Antes de considerar os benefícios mais amplos da aprendizagem e da educação de adultos, deve-se enfatizar que a alfabetização e a educação de adultos são partes integrantes do direito à educação. Isso está refletido em diversas convenções e declarações internacionais. O artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma que “toda pessoa tem direito à educação”, é aplicável ao longo de toda a vida (UNESCO, 2000, p. 55). A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, reconhece o direito dos adultos à alfabetização no artigo 10 (e), ao conclamar todas as partes a garantir que homens e mulheres tenham “as mesmas oportunidades de acesso aos programas de educação continuada, incluindo os programas de alfabetização funcional e de adultos” (UNITED NATIONS, 2006, p. 78). A Convenção de 1989, relativa aos Direitos da Criança, também se refere à promoção da alfabetização (UNITED NATIONS, 2006, art. 28,3, p. 110). Independentemente do sexo, da capacidade física ou mental e da idade, o direito a todas as formas de educação e aprendizagem não é apenas um direito por si próprio; é um requisito básico para a plena consecução de outros direitos humanos. Portanto, com base em uma perspectiva exclusiva de direitos humanos, é claramente responsabilidade dos Estados-membros mobilizar recursos financeiros e outros tipos de recurso para desenvolver programas de alfabetização e educação de adultos.

O aumento do financiamento para a educação de adultos é um desafio. Embora os resultados finais da aprendizagem de adultos pareçam reais e concretos para os envolvidos, eles são, muitas vezes, difíceis de entender do ponto de vista de alguém de fora. Embora seja geralmente reconhecido que a aprendizagem aumenta as oportunidades de meios de vida e enriquece mentes, os resultados concretos do investimento na

educação de adultos não são imediatamente evidentes e a atitude geral em relação a aumentar o financiamento é de relutância.

Mecanismos como o *Social Return on Investment* (SROI) possibilitam a atribuição de valores monetários aos benefícios da educação de adultos. O SROI é um método analítico que permite um conceito muito mais amplo de *valor*, que, essencialmente, quantifica as vantagens da educação de adultos e colocando valores sociais e ambientais sobre estas vantagens (THE SROI NETWORK, 2012). Há também uma série de iniciativas para criar novos indicadores de bem-estar e progresso social. Por exemplo, o relatório sobre as perspectivas globais de desenvolvimento, “Report of the Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives” enumerou um conjunto de indicadores, incluindo economia, equidade e distribuição, bem-estar, direitos humanos e sustentabilidade (DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION, 2012). Esses conceitos de desenvolvimento social e econômico fornecem novas perspectivas sobre o financiamento da educação de adultos.

A seção a seguir analisa o efeito dos benefícios da aprendizagem sobre outras áreas das despesas públicas – especificamente, saúde; a lei e a ordem; ganhos econômicos e participação democrática – e demonstra que o investimento na educação de adultos pode economizar dinheiro e melhorar os resultados em outras áreas de políticas. É crucial fazer essas conexões e fazer com que os governos as aceitem para melhorar os níveis de investimento e aumentar a compreensão sobre o valor da aprendizagem e da educação de adultos para além do âmbito dos ministérios de Educação.

a. Aprendizagem e saúde

Uma sociedade com grande número de pessoas com problemas de saúde irá passar por dificuldades financeiras como resultado do aumento dos custos de saúde. Por conseguinte, a capacidade dessa população de contribuir para o desenvolvimento fica comprometida. O primeiro GRALE (UNESCO, 2010b) fornece um exemplo de como os programas de educação poderiam melhorar os resultados de saúde das mulheres na África do Sul. No Reino Unido, o centro de investigação sobre os benefícios mais amplos da aprendizagem, *Centre for Research on the Wider Benefits of Learning*, utilizou estudos de corte longitudinais para examinar os benefícios específicos da aprendizagem de

adultos. O estudo de 2006 explorou a associação positiva entre adultos matriculados em cursos formais e não formais e alterações posteriores em sua saúde e seu bem-estar. Essas mudanças se expressam em práticas de vida saudáveis, como abandono do hábito de fumar e aumento da atividade física (HAMMOND; FEINSTEIN, 2006). Como a educação tem um efeito positivo sobre a saúde – independentemente de renda, raça/etnia ou origem social – faz sentido investir em medidas de aprendizagem para compensar as possíveis consequências de fatores externos (ELLI, 2010, p. 5).

A saúde mental dos adultos constitui um custo de saúde que tem aumentado (KINGSBURY, 2008) e, com base nos dados apresentados até agora, há fortes ligações entre experiências negativas na formação inicial, baixas taxas de qualificação e problemas de saúde mental. De acordo com um estudo realizado pela *Mental Health Foundation* (2011) no Reino Unido, os programas comunitários de educação de adultos são um meio eficaz de combater a depressão e a ansiedade. De acordo com esse estudo, um número estatisticamente significativo de participantes relatou melhorias na saúde mental em três áreas – bem-estar, sintomas de depressão e sintomas de ansiedade – como resultado da participação em programas comunitários de educação de adultos. Além disso, a maioria dos participantes relatou que os programas permitiram a expressão criativa e maior autoconfiança e autoestima; alguns até conseguiram parar de tomar medicação. O investimento adequado e cuidadoso na aprendizagem comunitária leva a uma redução nos gastos com medicamentos e com tratamento para reabilitar pessoas com doença mental.

Especialmente nos países em desenvolvimento, as iniciativas de aprendizagem dirigidas às mulheres são bem-sucedidas, tanto em termos de resultados de saúde quanto no aumento de lucro e produtividade. Como mencionado em um estudo de McKinsey de 2010, e no “World Economic Forum Global Gender Gap Report” de 2012, empresas que investem em programas voltados para as mulheres reportaram melhorias financeiras. Um terço das empresas pesquisadas relatou um aumento nos lucros e outras 38% antecipam aumento das receitas (YEAGER, 2010; WORLD ECONOMIC FORUM, 2012). Além dessas conquistas, as mulheres se beneficiam de programas voltados à melhoria

da saúde, como os programas *HERproject*⁶ na República Popular da China, no Egito, na Índia, no México, no Paquistão e no Vietnã. No Paquistão, as empresas relatam que, devido ao trabalho do *HERproject*, o absenteísmo relacionado à saúde diminuiu, a produtividade aumentou e a relação entre trabalhadores e gerência melhorou. Como resultado de um grupo de discussão do *HERproject* sobre a conscientização das mulheres sobre a saúde uma fábrica em Karachi, no Paquistão, a taxa global de faltas diminuiu 11%, o que resultou em um ganho de produtividade líquida de 2,5 horas por trabalhador por mês durante o período estudado (YEAGER, 2010).

b. Aprendizagem e prevenção da criminalidade

Os custos financeiros da criminalidade pesam sobre todas as sociedades. Não é apenas o custo dos crimes em si, mas os custos ocultos associados que são significativos: sistemas prisionais, sistema judicial, perda de produtividade – tanto das vítimas quanto de perpetradores – e os custos sociais e econômicos para as famílias e as comunidades. Em outras palavras, essa área exige grandes gastos do governo para as comunidades e as populações afetadas (MITRA, 2012, p. 13).

Há uma conexão bem estabelecida entre a ausência de educação e o envolvimento na criminalidade. De acordo com o índice europeu de aprendizagem ao longo da vida, *European Lifelong Learning Index*, um aumento de 1% no número de alunos que concluem o ensino médio americano resultaria em uma redução de 34.000 a 64.000 crimes por ano. Um aumento de 10% nas taxas de conclusão reduziria o número de assassinos julgados entre 14% e 27%, o que se traduziria em uma economia de US\$ 0,9 a 1,9 bilhão por ano (ELLI, 2010, p. 15). Quando se compara o custo médio por aluno com o custo médio de um detento, os Estados Unidos da América gastam atualmente US\$ 13.000 a mais por ano com um preso do que com um aluno de escola pública (MITRA, 2012, p. 16).

Ao se considerar o fato de que 85% dos menores infratores em todo o mundo não têm competências de alfabetização, fica evidente que o investimento na educação de

6 O *HERproject* é um programa de educação em saúde para mulheres em uma fábrica. A Responsabilidade Social Corporativa (BSR) lidera uma coalizão de parceiros, incluindo empresas internacionais, suas fábricas e fazendas fornecedoras e ONG locais, para promover a conscientização sobre a saúde das mulheres e acesso a serviços. Disponível em: <<http://herproject.org/about/>>.

jovens e adultos pouparia recursos que estão sendo gastos no combate e na repressão ao crime (CREE, 2012, p. 6).

A correlação entre educação e criminalidade também está associada ao fato de que resultados na educação superior geralmente resultam em maior empregabilidade. Indivíduos com empregos bons e estáveis geralmente têm assegurada sua segurança econômica, ao passo que aqueles que estão desempregados ou em empregos instáveis podem ver o crime como um caminho ou uma oportunidade mais atraente. Em poucas palavras, o aumento do financiamento para a educação de jovens e adultos melhora a empregabilidade, o que leva a melhores oportunidades de emprego e à dissuasão do caminho da criminalidade (MITRA, 2012, p. 14).

c. Aprendizagem e participação democrática

A relação entre a educação de adultos e a participação democrática envolve a ideia da educação de adultos como um direito humano que aumenta a igualdade social, tanto para os indivíduos quanto para a sociedade em geral. A contribuição da educação de adultos pode ser avaliada com base em três perspectivas: a) o efeito da educação de adultos, em especial a educação cívica, sobre a atividade política local; b) o efeito da alfabetização de adultos na participação democrática e no conhecimento; e c) a relação entre a alfabetização de adultos, a autoestima e a atividade cívica.

Embora a pesquisa sobre esse tema seja mínima, os dados disponíveis mostram que a educação de adultos – particularmente a educação cívica – aumenta a participação política em atividades cívicas, como o voto, e promove os valores democráticos. Um estudo realizado na África do Sul examinou os efeitos da educação de adultos por meio de uma pesquisa que comparou as respostas das pessoas que participam de educação cívica, com respostas de pessoas que não participam desse tipo de atividade. O primeiro grupo de participantes confirma o argumento de que a cultura política democrática pode mudar significativamente em resposta a estímulos de curto prazo. A participação política local tomou a forma de participação em reuniões da prefeitura, comunicação com funcionários eleitos locais e envolvimento com grupos de resolução de problemas da comunidade. Relatos semelhantes na República Dominicana e na Polônia mostraram que a aprendizagem cívica de adultos é mais influente sobre a

participação política local, o que resulta em um aumento de quase 20% no número de pessoas altamente ativas no governo local (FINKEL et al., 2000, p. 27). Isso significa que a educação de adultos pode ser um meio de promover e desenvolver a participação política democrática (FINKEL et al., 2000, p. 108).

A alfabetização de adultos também tem influência sobre a atividade cívica. À medida que os adultos aumentam suas competências de alfabetização, as informações sobre seu ambiente político tornam-se mais acessíveis a eles, particularmente as ações de governo. Isso leva as pessoas a se envolver mais em suas comunidades e também torna seus governos mais receptivos às necessidades dos cidadãos (STROMQUIST, 2005, p. 2). Esse fenômeno foi demonstrado em um estudo de 2002 com mulheres nepalesas que comparou os resultados de um questionário entre os dois grupos: participantes e não participantes de programas de alfabetização. Após dois anos de participação no programa, as participantes demonstraram mais conhecimento político e estavam mais confiantes de que poderiam servir como representantes políticas. Além disso, as participantes estavam mais conscientes sobre questões políticas e de direitos e humanos, como a violência doméstica e o tráfico de mulheres. Essas mulheres também se envolveram mais em grupos comunitários e organizações da sociedade civil (STROMQUIST, 2005, p. 6). As conclusões do estudo do Nepal foram similares às de estudos semelhantes realizados na Bolívia e na Nigéria, que mostraram que níveis mais altos de alfabetização promovem o comportamento de opção pelo voto e o conhecimento da legislação (STROMQUIST, 2005, p. 10).

Um aumento nos níveis de alfabetização adulta melhora diretamente a autoconfiança, já que o indivíduo é munido de mais habilidades para participar efetivamente da sociedade. Isso leva a maior participação em atividades políticas, tanto por meio de voto quanto de participação reuniões locais, o que motiva as pessoas a acreditar que têm o conhecimento e as ferramentas para fazer a diferença. De acordo com uma avaliação nacional dos programas de alfabetização realizada no âmbito da Lei de Educação de Adultos nos Estados Unidos da América, 85% dos alunos de alfabetização relataram melhoria em seu nível de autoestima e autoconceito e 65% dos alunos “se sentiram melhor consigo mesmos” segundo informações da pesquisa de acompanhamento

três anos depois (STROMQUIST, 2005, p. 12). Relatos semelhantes mostram que o tempo também é um fator importante: quanto mais longo o período de participação nos programas de alfabetização, maiores são as melhorias na autoestima e na autoconfiança.

d. Aprendizagem e ganhos econômicos

O marco de ação do Banco Mundial “Skills Towards Employment and Productivity” (STEP) (WORLD BANK, 2010a) mostra como uma combinação sequencial de educação, treinamento e atividades de mercado de trabalho pode contribuir para o aumento da produtividade e o crescimento econômico. O fundamento desse modelo é a educação básica de alta qualidade (incluindo habilidades gerais de empregabilidade, como alfabetização, numeramento e habilidades de comunicação), seguida de competências específicas para empregabilidade; incentivo ao empreendedorismo e inovação; e facilitação da mobilidade da mão de obra e encaixe na função correta (DFID, 2011).

O estado de Victoria, na Austrália, apoia uma extensa rede de educação de adultos e educação comunitária para seus cidadãos, com 384 provedores e mais de 130 mil alunos adultos por ano. Entre os participantes da rede, em 2007, os homens com idades entre 25 e 49 anos tiveram um aumento médio da renda anual individual de AUD 12.8296⁷ (e as mulheres de AUD 1.336) (VICTORIA, 2008).

O relatório de 2012 do *European Centre for the Development of Vocational Training* mostra como o desenvolvimento de treinamento, de competências e de inovação para o local de trabalho se reforçam mutuamente, o que resulta em melhores oportunidades de trabalho e no avanço tecnológico. Ao expandir o conhecimento dos funcionários, as empresas aumentam sua capacidade de competir em novos mercados e se ajustam a mudanças (CEDEFOP, 2012a). Um local de trabalho amigável à aprendizagem resulta em um ambiente de oportunidades educacionais e, assim, permite que os trabalhadores tomem consciência de suas capacidades, assumam maior responsabilidade por suas tarefas e desenvolvam e pratiquem a motivação para a inovação (CEDEFOP, 2012a). Dando prosseguimento a essa pesquisa, Dohmen et al. (2013) encontraram evidências de uma relação entre as taxas de crescimento real dos

países e as taxas de participação na educação de adultos, com base na pesquisa *Adult Education Survey* (AES) de 2007.

Mesmo com o uso do PIB *per capita* como controle, a pesquisa indicou que os países com maiores taxas de crescimento mostram também taxas mais altas de participação na educação de adultos.

Potenciais perdas e ganhos decorrentes de investimento em educação também são demonstradas em estatísticas de grande escala, como o Produto Estadual Bruto (PEB)⁸. Somente em Victoria, o valor líquido projetado do PEB adicional creditado à educação de adultos e comunitária para 2007-2031 é AUD 16 bilhões. Houve um total de PEB adicional de AUD 63,7 milhões gerado em 2007 e estima-se crescimento para USD 1,7 bilhão em 2031. Esse aumento do PEB irá, naturalmente, produzir maiores receitas fiscais, com previsão de atingir cumulativamente AUD 4,26 bilhões em relação ao período 2007-2031 (VICTORIA, 2008).

A alfabetização desempenha um grande papel no desenvolvimento e no crescimento financeiro dos países em desenvolvimento. O Brasil serve como exemplo claro para ilustrar a correlação entre escolaridade, alfabetização e classe econômica (ver Tabela 4.7). Como ator emergente no mercado financeiro, a situação econômica do Brasil é dificultada pela falta de investimento em educação por parte do governo. O governo brasileiro gasta, em média, 15% do PIB *per capita* com cada aluno na educação formal (primária a terciária), em comparação com 25% nos países desenvolvidos e mais ricos (Di PIERRO; PINTO, 2012, p. 17). Como 14 milhões de jovens e adultos brasileiros ainda são analfabetos, é preciso aumentar o investimento em educação a fim de diminuir a disparidade econômica, aumentar o capital humano e alcançar a alfabetização para todos.

Os exemplos acima ilustram claramente as relações entre educação e ganho econômico. Com base nas necessidades globais de sociedades baseadas no conhecimento, um dos antídotos mais eficazes para os problemas econômicos e sociais é o aumento do investimento na educação de adultos. Pesquisas mostram que baixos níveis de alfabetização

7 1 AUD = US\$ 0,9668

8 PEB é a soma de todo o valor agregado pela indústria no estado ou província.

Tabela 4.7
Analfabetismo, escolaridade e nível de renda da população com idade entre 15 e 64 anos no Brasil (2009)

Estratos de renda ⁹	Média de anos de escolaridade	Taxa de analfabetismo (%)	Combinação da taxa de analfabetismo absoluto e funcional (%)
Pobreza extrema	3,4	32,7	54,1
Pobre	4,3	24,6	43,9
Vulnerável	9,3	3,4	10,6
Não pobre	9,5	2,3	8,9
Total	7,4	9,7	21,5

Fonte: Di Pierro; Pinto, 2012.

contribuem para a carga financeira de uma sociedade. De acordo com um relatório de 2012 publicado pela *World Literacy Foundation*, o analfabetismo custa a uma nação desenvolvida 2% do seu PIB, a uma economia emergente 1,2% do PIB e a um país em desenvolvimento 0,5% do PIB. No total, estima-se em US\$ 1,19 trilhão as perdas para a economia global em função do analfabetismo. Pode haver questionamentos sobre a metodologia da pesquisa e se as perdas econômicas resultam apenas do analfabetismo ou de uma ausência cumulativa de competências e conhecimentos precipitadas pelo analfabetismo. No entanto, esses resultados apontam para um grande impacto econômico negativo decorrente do déficit de oportunidades de alfabetização, de educação de adultos e de aprendizagem ao longo da vida (CREE et al., 2012).

Cada um dos domínios mencionados anteriormente fornece evidências de que o investimento na educação de adultos pode produzir tanto uma melhoria nos resultados quanto uma redução nas despesas que trariam benefícios para indivíduos e sociedades. Há claras vantagens no investimento na aprendizagem e na educação de adultos. Além do fato de que a educação de adultos é um direito humano, os ganhos resultantes devem servir de incentivo para aumentar o investimento. Embora os resultados do investimento na educação de adultos não sejam imediatos, é necessário dedicar tempo e dinheiro a esse nicho educacional para garantir economias e

sociedades prósperas. Isso é demonstrado com melhorias em saúde, redução de taxas de criminalidade, aumento do poder econômico para indivíduos e sociedades, bem como aumento da participação democrática.

4.6 Conclusão

Este capítulo mostrou que o investimento financeiro na educação de adultos continua baixo, ainda que 35 países (ou 56% dos países que forneceram dados) tenham testemunhado aumento dos recursos financeiros de 2009 a 2010 em termos nominais. Como financiamentos surgem, geralmente, a partir de políticas nacionais, esse baixo nível de investimento pode ser causado por falta de interesse político dos Estados-membros no desenvolvimento da educação de adultos. Isso é particularmente verdadeiro para os países em desenvolvimento, onde há prioridades concorrentes em situações de escassez de recursos.

De maneira clara, a crise financeira global tem influenciado a alocação de recursos para a educação de adultos. Muitos governos e parceiros internacionais de desenvolvimento irão adotar medidas de austeridade para reduzir todas as formas de gasto público em educação e formação para se concentrar na oferta de retornos de curto prazo claros e explícitos do investimento. Como aponta David Atchoarena (2009), nos países em desenvolvimento e nos países em transição, a maioria dos recursos disponíveis para os serviços sociais ainda é absorvida por necessidades básicas. Um efeito colateral dos compromissos da EPT assumidos em Dakar em 2000 foi a concentração do financiamento e da atenção política na educação básica, principalmente no nível primário, em detrimento de outras áreas.

9 O estudo considera como "não pobres" aqueles que vivem em famílias com renda *per capita* igual ou maior do que o salário mínimo nacional (R\$ 465 por mês em 2012). As outras categorias compreendem estratos com rendimentos mais baixos.

Aumentar os recursos financeiros para a aprendizagem e a educação de adultos contribui para a garantia da alfabetização e da educação de adultos como direito humano. Os Estados-membros não podem evitar sua responsabilidade de financiar a oferta de programas de alfabetização e educação de adultos. Os dados de estudos recentes sobre os benefícios mais amplos da aprendizagem apresentam argumentos fortes para o aumento do investimento em alfabetização e educação, uma vez que a participação nos programas contribui significativamente para melhorar a saúde, reduzir a criminalidade, aumentar os ganhos econômicos individuais e sociais e aumentar a participação democrática.

Aumentar os recursos financeiros para a aprendizagem e a educação de adultos contribui para a garantia da alfabetização e da educação de adultos como direito humano. Os Estados-membros não podem evitar sua responsabilidade de financiar a oferta de programas de alfabetização e educação de adultos.

Para aumentar o financiamento para a educação de adultos, governos nacionais, regionais e locais precisam empreender esforços concentrados para mobilizar recursos financeiros. A educação de adultos de qualidade custa caro e é preciso encontrar métodos por meio dos quais governos, empregadores, sociedade civil, parceiros de desenvolvimento internacionais e indivíduos contribuam de diferentes maneiras para garantir recursos adequados. É evidente que os países de baixa renda com grande proporção de sua população abaixo da linha da pobreza não conseguem mobilizar os recursos necessários por si mesmos. Para suprir a lacuna de recursos para a educação de adultos nos países mais pobres e entre os segmentos mais pobres da população, os países mais ricos precisam cumprir suas promessas.

Há evidências, em algumas regiões, de que o dinheiro tem sido mais cuidadosamente direcionado para os mais necessitados, enquanto aqueles que podem pagar pelos benefícios da aprendizagem, sejam eles particulares ou empresas, têm sido solicitados a fazê-lo. Uma análise do uso de diferentes instrumentos financeiros disponíveis na educação de adultos ilustra a aplicação de diferentes sistemas de divisão de custos, mas também mostra que os países em desenvolvimento utilizam menos instrumentos financeiros orientados ao indivíduo do que os países desenvolvidos. Em muitos países, a formação pré-emprego, a formação inicial e a formação baseada nas instituições ainda são consideradas responsabilidades do governo, ao passo que o financiamento da formação e da educação continuadas é deixado aos parceiros sociais.

Muitos países não conseguiram fornecer as informações necessárias sobre financiamento em seus relatórios nacionais de progresso. Isso pode indicar uma ausência de informações básicas sobre os custos e o financiamento da educação de adultos em muitos países. Dada a diversidade de programas nesse setor educacional e a variedade de canais financeiros, será necessário muito esforço para que dados válidos e confiáveis sobre os custos da educação de adultos se tornem disponíveis em âmbito nacional ou internacional. São necessárias mais pesquisas empíricas e ferramentas robustas de coleta de dados sobre o financiamento da educação de adultos, não apenas para aprofundar a compreensão sobre os benefícios do investimento em termos de custos, mas também para mobilizar mais recursos financeiros.

Mensagens principais:

- Não obstante as dificuldades encontradas por Estados-membros para obter dados precisos e válidos, a realidade do subinvestimento no setor da educação de adultos é inegável. Os níveis de investimento não cumprem as metas internacionais e estão longe de atender à demanda.
- A diversidade é uma característica inerente ao setor da educação de adultos, por isso a mobilização de recursos requer estratégias multifacetadas e inovadoras. Os governos dos Estados-membros e suas agências em âmbito nacional, regional e local devem encontrar novas formas de mobilizar recursos financeiros que possam fazer a diferença para, assim, garantir a oferta de educação de adultos de qualidade.
- Ainda faltam informações básicas sobre sistemas e práticas de financiamento e a demonstração dos benefícios de aprendizagem mais amplos e concretos permanece vaga. Os Estados-membros, em cooperação com a UNESCO, se beneficiariam de uma base de conhecimento sólida sobre a qual se estabeleçam modelos de financiamento eficazes e eficientes para a aprendizagem e a educação de adultos.

Bibliografia

- ATCHOARENA, D. The economics and financing of TVET. In: MacLEAN, R.; WILSON, D. N. (Eds.). *International handbook of education for the changing world of work*. Dordrecht: Springer, 2009.
- CEDEFOP. *Fostering innovation through workplace learning: linking innovation and training*. Thessaloniki: CEDEFOP, 2012.
- CEDEFOP. *Training leave: policies and practices in Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2012a.
- CREE, A., et al. *The economic and social cost of illiteracy: a snapshot of illiteracy in a global context*. Melbourne: World Literacy Foundation, 2012.
- DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION. Report of the civil society reflection group on global development perspectives. Uppsala, Sweden, 2012. (Development dialogue, 59). Disponível em: <<http://www.dhf.uu.se/publications/development-dialogue/dd59/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.
- DFID. *Engaging the private sector in skills development*. London, 2011. Disponível em: <<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/eng-priv-sect-skills-dvmt.pdf>>.
- DI PIERRO, M.; PINTO, J. *Analysis of the decentralization and public financing to youth and adult literacy and basic education in Brazil*. São Paulo: Universidade de São Paulo/Faculdade de Educação, 2012.
- DOHMEN, D. *Background paper on adult education financing mechanisms in different socio-economic backgrounds*. Hamburg: UIL, 2012.
- DOHMEN, D.; TIMMERMANN D. Financing adult learning. In: FINANCING ADULT LEARNING IN THE TIMES OF CRISIS WORKSHOP, Brussels, 18-19 Oct. 2010. *Background draft final report: commissioned by the Directorate General for Education and Culture, Aug. 2010*. Disponível em: <http://www.kslll.net/Documents/ALWG_Workshop%20Financing%20Adult%20Learning_background%20report.pdf>.
- DOHMEN, D. et al. *Financing the adult learning sector*. Study commissioned by the European Commission, 2013. (mimeo).
- ELLI. *The wider benefits of learning: learning and health*. Bielefeld: Bertelsmann Stiftung, European Lifelong Learning Index, 2010.
- EUROPEAN COMMISSION. *Report on the 1st Meeting and its follow-up*. Brussels: Directorate General for Education and Culture, Working Group on Financing Adult Learning, 2011.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Preparing for the upswing: training and qualification during the crisis*, 2011. Disponível em: <<http://www.eurofound.europa.eu/>>. Acesso em: 25 fev. 2013.
- FALCH, T.; OOSTERBEEK, H. *Financing lifelong learning: funding mechanisms in education and training*. Report prepared for the European Commission, 2011. (EENEE Analytical Report, 10). Disponível em: <http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEContent/_IMPORT_TELECENTRUM/DOCS/EENEE_AR10.pdf>.
- FINKEL, S. et al. *The impact of Adult and school programs on democratic attitudes and participation*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, 2000.

GNAHS, D.; VON ROSENBLADT, B. Individuelle Kosten der Weiterbildung. In: BILGER, F.; VON ROSENBLADT, B. (Eds.). *Weiterbildungsbeteiligung 2010: trends und analysen auf basis des deutschen AES*. Bielefeld, DIE, 2011. p. 185-190.

GERMANY. Federal Ministry of Education and Research. *Bildung in Deutschland*. 2010. Disponível em: <<http://www.bildungsbericht.de/zeigen.html?seite=8400>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

HAMMOND, C.; FEINSTEIN, L. *Are those who flourished at school healthier adults?: what role for adult education?* London: Centre for Research on the Wider Benefits of Learning, 2006. (Wider benefits of learning research report, 17).

HASSAN, M. A. Financing adult and non-formal education in Nigeria. *Educational Research and Review*, v. 4, n. 4, p. 195-203, 2009.

HEYMAN, R. *Training and guidance vouchers scheme*. In: INTERNATIONAL WORKSHOP VOUCHERS IN EDUCATION, Dusseldorf, 21 Jan. 2010. *Presentation...* Dusseldorf, 2010.

JOHANSON, R. *A Review of national training funds*. Washington, D.C.: The World Bank, 2009. (SP Discussion Paper, 0922).

KINGSBURY, K. Tallying mental illness' costs. *TIME Health*, 2008. Disponível em: <<http://www.time.com/time/health/article/0,8599,1738804,00.html>>. Acesso em: 3 abr. 2013.

MENTAL HEALTH FOUNDATION. *Learning for life: adult learning, mental health and well-being*. London: Mental Health Foundation, 2011.

MITRA, D. *Pennsylvania's best investment: the social and economic benefits of public education*. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2012.

NCL. *Adult education: a good investment in national priorities*. National Coalition for Literacy, 2012. Disponível em: <<http://www.ncladvocacy.org/2012NationalPriorities.pdf>>.

OCDE. *Education at a glance*. Paris, 2011.

RAYA, R. Pursuing adult literacy: the cost of achieving EFA Goal 4. 2012. Disponível em: <http://www.iiz-dvv.de/index.php?article_id=1325&clang=1>. Acesso em: 1 fev. 2013.

RIDDELL, S. Conclusion: the role of lifelong learning in reducing social inequality at a time of economic crises. In: RIDDELL, R.; MARKOWITSCH, J.; WEEDON, E. (Eds.). *Lifelong learning in Europe: equity and efficiency in the balance*. Bristol: Policy Press, 2012.

SCHUETZE, H. G. Financing lifelong learning. JARVIS, P. (Ed.). *The Routledge international handbook of lifelong learning*. London: Routledge, 2009. p. 375-389.

SOHLMAN, A. Financing of adult and lifelong learning. In: RUBENSON, K. (Ed.). *Adult learning and education*. London: Elsevier, 2011. p. 186-191.

THE SROI NETWORK. *A guide to Social Return on Investment*. 2012. Disponível em: <http://www.nef-consulting.co.uk/wp-content/uploads/A-Guide-to-Social-Return-on-Investment-2012-edition.pdf?utm_source=nef+consulting&utm_campaign=8c95e09db7-nefCbuletin-Sept&utm_medium=email>.

STROMQUIST, N. *The political benefits of adult literacy*. Paris: UNESCO, 2005. (Background paper for the Education for All Global Monitoring Report 2006: Literacy for life).

UKCES. *Strategic priority 3*. 2010. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.ukces.org.uk/about-ukces/aboutthe-uk-commission/stategic-priorities/strategic-priority-three/>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

UNESCO. *Recommendation on the development of adult education*. UNESCO General Conference. Nairobi. Paris, 1976. Disponível em: <http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB_E.PDF>.

UNESCO. *The right to education: towards education for all throughout life*. Paris, 2000.

UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187787por.pdf>>.

UNESCO. *Relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>>.

UNESCO. *The hidden crisis: armed conflict and education*. education for all global monitoring report 2011. Paris, 2011.

UNESCO. *Youth and skills: putting education to work; education for all global monitoring report 2012*. Paris, 2012.

UNITED NATIONS. *World economic situation and prospects 2012*. New York, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2012wesp_prereel.pdf>.

UNITED NATIONS. Office of United Nations High Commissioner for Human Rights. 2006. *The Core International Human Rights Treaties*. New York; Geneva, 2006. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiesen.pdf>>.

VICTORIA. Department of Planning and Community Development. *The economic benefit of investment in adult community education in Victoria: report to the Department of Planning and Community Development and the Adult, Community and Further Education Board*. Melbourne: Government of Victoria, 2008.

WILLIAMS, J.; McNAIR, S.; ALDRIDGE, F. *Expenditure and funding models in lifelong learning*. Leicester: NIACE, 2010.

WORLD BANK. *Stepping up skills for more jobs and higher productivity*. Washington, D.C., 2010. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:22640776~menuPK:282391~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>>. Acesso em: 22 mai. 2013.

WORLD BANK. *Inflation, consumer prices (annual %)*. Washington, D.C., 2010a. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG>>. Acesso em: 13 mai. 2013.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The global gender gap report 2012*. Geneva, 2012. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf>.



ALFABETIZANDO COM SAÚDE



CURITIBA

Formação de educadores para alfabetização em saúde
Volume 1

CAPÍTULO 5

AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DA OFERTA NA EDUCAÇÃO DE ADULTOS

5.1 Introdução

O acesso e a participação em atividades educacionais são essenciais para que as pessoas desempenhem um papel na transformação de suas vidas e ajudem a moldar as sociedades em que vivem. O acordo por parte dos governos em Jomtien (1990) e em Dakar (2000) para contemplar as necessidades de aprendizagem de jovens e adultos e a alfabetização de adultos, segundo os objetivos 3 e 4 da EPT, reafirmou o papel fundamental da aprendizagem e da educação na sociedade. No entanto, de acordo com os Relatórios EPT, muitos países dificilmente alcançarão esses dois objetivos da EPT até 2015.

Essa questão também foi levantada na primeira edição do GRALE, que informou que a oferta de educação de jovens e adultos não atinge a maioria das pessoas, especialmente os mais necessitados. Diante desse contexto, os Estados-Membros da UNESCO presentes na CONFINTEA VI, portanto, se comprometeram a “promover e facilitar o acesso mais equitativo e a participação na aprendizagem e na educação de adultos, reforçando a cultura de aprendizagem e eliminando barreiras à participação” (UNESCO, 2010a, p. 8).

Esse capítulo faz um balanço dos progressos dos Estados-membros na provisão de um acesso mais equitativo à participação na educação de adultos. É importante entender como as taxas de participação são calculadas, assim, a primeira seção examina os mecanismos de medição e monitoramento. Diferentes modelos de coleta de dados são apresentados, incluindo várias pesquisas nacionais e internacionais de participação. A seção seguinte descreve os objetivos da política de participação. A questão da diversidade na oferta de educação de adultos é, então, examinada, e explora-se como a educação

de adultos tem evoluído no sentido da inclusão de todos, com particular atenção aos grupos marginalizados. A parte final examina as diferentes medidas para lidar com a baixa participação e a exclusão, com foco em duas estratégias: grupos-alvo específicos e o fortalecimento de uma cultura de aprendizagem. Ideias e programas inovadores de alguns países são apresentados como forma de compartilhar boas práticas para aumentar a participação na educação de adultos.

5.2 Medição e monitoramento da participação

Em Belém, as delegações dos 144 Estados-membros reconheceram “a necessidade de dados quantitativos e qualitativos válidos e confiáveis” (UNESCO, 2010a, p. 13) para informar as políticas de aprendizagem e educação de adultos. Em particular, os Estados-Membros comprometeram-se a colher e analisar regularmente “dados e informações sobre a participação e progressão em programas de educação de adultos, desagregados por sexo e outros fatores, para avaliar mudanças ao longo do tempo e compartilhar boas práticas” (UNESCO, 2010a, p. 13). A seção seguinte analisa os tipos de dados e informações que os países têm colhido três anos depois da conferência em Belém e os métodos utilizados para avaliar a participação. Também são apresentados alguns resultados de pesquisas selecionadas.

a. Coleta de dados em âmbito nacional

A medição da participação apresenta muitos desafios, já que a alfabetização e a educação de adultos são conceitos amplos e definidos de forma distinta. Uma dificuldade para a medição são os diversos formatos de ambientes de aprendizagem (formal, não formal e informal). Outro ponto a ser

considerado é o período de referência da mudança, pois cada programa tem a própria duração e intensidade.

Diante desses desafios, comparar os números citados em relatórios nacionais de progresso não é fácil. Enquanto muitos países colhem dados sobre a participação na alfabetização e na educação de adultos, a natureza desses dados varia, conforme mostrado nas Tabelas 5.1 e 5.2. Os países colhem informações sobre matrícula nos cursos, a frequência a esses cursos ou a conclusão de um programa, geralmente ligado a algum tipo de certificado.

Noventa e quatro países responderam afirmativamente quando perguntados se colhem informações sobre taxas de

matrícula em cursos de alfabetização. Um número ligeiramente maior de países (99) colhe dados sobre taxas de matrícula para programas de educação de adultos que não são voltados para a alfabetização (tabelas 5.1 e 5.2). As taxas de conclusão seguem como as informações colhidas com maior frequência, citadas por 89 e 85 países para alfabetização e educação de adultos, respectivamente, ao passo que as taxas de frequência são as menos citadas. No entanto, é importante notar que a maioria dos países relata que colhe os três tipos de dados.

A comparação dessas informações com as que estavam disponíveis nos relatórios nacionais de 2008-2009 indica um aumento do número de países que

Tabela 5.1
Natureza dos dados colhidos em programas de alfabetização de adultos

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Matrícula	25	9	14	25	21	94
Frequência	25	8	10	18	17	78
Conclusão	24	9	15	22	19	89
Todos os itens acima	21	8	10	16	16	71
Número total de relatórios nacionais de progresso	31	9	24	40	25	129

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 5.8 "O governo colhe informações sobre os seguintes itens: matrícula em programas de alfabetização; frequência em programas de alfabetização; conclusão dos programas de alfabetização?"

Tabela 5.2
Natureza dos dados colhidos em diferentes programas de educação de adultos que não incluem alfabetização

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Matrícula	14	7	17	36	25	99
Frequência	14	6	14	28	21	83
Conclusão	12	7	13	32	21	85
Todos os itens acima	12	6	13	26	20	77
Número total de relatórios nacionais de progresso	31	9	24	40	25	129

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 5.8 "O governo colhe informações sobre os seguintes itens: matrícula em programas de educação de adultos (que não sejam programas de alfabetização); frequência em programas de educação de adultos (que não são programas de alfabetização); conclusão dos programas de educação de adultos (que não são programas de alfabetização)?"

colhem dados sobre participação na educação de adultos e na alfabetização de adultos desde a CONFINTEA VI. Naquela época, apenas 43% dos países (66 dos 154 países que reportaram) apresentaram taxas de participação na alfabetização e na educação de adultos (UNESCO, 2010b, p. 59). Em 2012, 73% (94 países de 129) informaram que colhem pelo menos um tipo de informação sobre participação na alfabetização de adultos, enquanto 77% (99 países de 129) indicaram que colhem pelo menos um tipo de informação sobre a educação de adultos.

Como o modelo de relatório não pediu mais informações sobre números correspondentes de alunos, não é possível demonstrar se houve, nos países, aumento ou diminuição na participação ao longo do tempo. No entanto, algumas práticas inovadoras para medir a participação em âmbito nacional são destacadas no Quadro 5.1.

Outra abordagem para a participação em âmbito nacional examina a motivação dos alunos. No Japão, são realizadas pesquisas de opinião pública para examinar a disposição de participar de programas de educação de adultos (JAPAN, 2009). Foi identificada uma diferença substancial entre a vontade das pessoas de participar de atividades de aprendizagem (71%) e sua participação efetiva (52%).

b. Pesquisas comparáveis internacionalmente

Estudos comparativos realizados coletivamente por um grupo de países sob a coordenação de um organismo internacional ou regional são um fenômeno crescente no campo da educação (por exemplo, PISA, TIMMS). A Tabela 5.3 apresenta sete pesquisas internacionais focadas na coleta de diferentes tipos de informação sobre a participação de jovens e adultos em programas de educação e capacitação. Embora os países não realizem essas pesquisas de forma independente, os governos financiam e organizam a coleta e a análise de dados. Esses processos podem ser realizados por agências nacionais de estatística. A participação em pesquisas internacionais comparáveis ajuda os países a melhorar seus conhecimentos e a qualidade das pesquisas nacionais, bem como a aprender com as melhores práticas e lhes permite compartilhar experiências. As desvantagens dessas pesquisas realizadas recentemente são os custos envolvidos e o alto nível de conhecimento técnico necessário. A

Quadro 5.1 **Pesquisas nacionais sobre participação**

O Ministério da Educação Básica e Alfabetização de **Burkina Faso** colheu pela primeira vez, em 2009, dados detalhados sobre os programas de alfabetização para adultos e os programas de educação não formal para crianças em todos os distritos. Depois da elaboração participativa de questionários e da capacitação para sua aplicação – que envolveu escritórios regionais/provinciais e ONG – os dados foram colhidos e publicados nacionalmente. O relatório apresenta dados sobre o número de centros, educadores, alunos, por região/província, sexo, faixa etária, contexto rural/urbano, língua dos programas de alfabetização e tipos de centro. Os dados de 2009 revelam que 429.851 alunos (60% mulheres) estavam matriculados em três tipos diferentes de programas de alfabetização de adultos. Relatórios estatísticos anuais subsequentes em Burkina Faso se concentraram em programas de educação formal para crianças. A coleta regular desses tipos de dado sobre a educação de adultos será útil para analisar tendências e lacunas na oferta de alfabetização e de educação não formal.

Fonte: Burkina Faso, 2010.

No **Canadá**, são colhidas informações sobre a participação de indivíduos adultos em atividades de aprendizagem por meio de pesquisas por amostragem para medir fatores facilitadores e barreiras à participação. A pesquisa de acesso e apoio à educação e capacitação, *Access and Support to Education and Training Survey* (ASETS) no Canadá foi realizada entre junho e outubro de 2008 pela *Statistics Canada*, a agência nacional de estatística, com a colaboração e o apoio do *Human Resources and Skills Development Canada* (HRSDC), o departamento governamental responsável pelo desenvolvimento, pela gestão e pela oferta de programas e serviços sociais. Ela substituiu a Pesquisa de Abordagens para o Planejamento Educacional (*Survey of Approaches to Educational Planning*), a Pesquisa de Participação na Educação Secundária (*Post-Secondary Education Participation Survey*) e a Pesquisa de Educação e Capacitação de Adultos (*Adult Education and Training Survey*). A população-alvo para a ASETS são residentes no Canadá com 65 anos ou menos. A amostra foi composta por 72 mil números de telefone. O governo federal do Canadá irá financiar a ASETS 2013 com o objetivo de compreender melhor as oportunidades e as barreiras experimentadas pelos adultos quando se envolvem em educação ou capacitação. A ASETS também irá examinar o papel da informação e do financiamento estudantil em termos da participação de adultos em aprendizagem e capacitação.

Fonte: Statistics Canada, 2009.

O relatório "*Alphabétisation au Maroc – Pour une pleine participation de tous dans la société*" (Alfabetização no **Marrocos** – por uma ampla participação de todos na sociedade), publicado pela *Direction de la lutte contre l'analphabétisme* (DLCA) fornece uma visão holística das tendências na alfabetização de adultos e programas de educação de adultos no país ao longo dos últimos cinco anos. Em paralelo com pesquisas realizadas por ONG nas diferentes regiões (entrevistas com 552 associações), a DLCA colheu dados qualitativos e quantitativos. Uma análise desses dados sugere um desenvolvimento impressionante: entre 2002 e 2012, o número de participantes triplicou em comparação com o período de vinte anos entre 1982 e 2001. Outras pesquisas sobre impactos qualitativos estão em andamento.

Fonte: Maroc, 2012.

(cont.)

(cont.)

O *National Institute of Adult Continuing Education* (NIACE), no **Reino Unido**, realiza uma pesquisa anual de participação de adultos na aprendizagem, que “deliberadamente adota uma definição ampla de aprendizagem, incluindo uma ampla gama de formas de aprendizagem formal, não formal e informal, muito além dos limites das oportunidades educacionais oferecidas publicamente para adultos” (ALDRIDGE; HUGHES, 2012, p. 4). Cinco mil adultos a partir de 17 anos de idade foram questionados se haviam participado de alguma atividade de aprendizagem, recentemente ou ao longo dos últimos três anos, e se seria provável que participassem em atividades de aprendizagem nos três anos seguintes. Desde 1996, os resultados anuais indicam que cerca de 40% dos adultos participam de atividades de aprendizagem, ao passo que um terço não tem participado desde que deixou a escola. Oitenta por cento do grupo de adultos que participam de alguma situação de aprendizagem pretendem continuar, mas apenas 17% dos adultos que não têm participado indicaram interesse em atividades de capacitação adicionais em 2012 (ALDRIDGE; HUGHES, 2012, p.1, 4). Essa constatação exige atenção especial e incentivos para aumentar a participação dos adultos que têm menos interesse em aprender. Dados aprofundados desagregados por idade, sexo e nível socioeconômico disponibilizados por esta pesquisa são amplamente utilizados por pesquisadores da área de educação de adultos.

Fontes: Jones, 2010; White, 2012.

esse respeito, é importante mencionar que a metade das pesquisas realizadas recentemente envolvem países da Europa e/ou da OCDE.

As experiências dessas pesquisas, que têm se tornado mais padronizadas, oferecem uma base para a análise comparativa internacional da participação na educação de adultos. Com base nos dados dessas pesquisas, instituições governamentais responsáveis pela educação de adultos poderão investir recursos de forma mais sistemática.

Em média, a participação das mulheres diminuiu três vezes mais que a dos homens nos países europeus.

Seguindo as recomendações para coordenar um processo de monitoramento em âmbito global no “Marco de Ação de Belém”, em 2012, o UIS pilotou um questionário regional de Estatísticas sobre Educação de Adultos para América Latina e Caribe. Como o relatório analítico está previsto para 2013, alguns resultados preliminares são apresentados na próxima seção.

c. Resultados das pesquisas

A variedade de pesquisas e a complexidade dos dados sobre a participação mostram claramente a dificuldade de avaliar o progresso nas taxas de participação globais. Atualmente, informações específicas estão disponíveis principalmente para os países europeus.

Em contexto regional, os países da União Europeia colhem sistematicamente dados de participação. A Tabela 5.4 a seguir mostra

as taxas de participação de adultos em 2009 e 2011, desagregadas por sexo, migração, situação educacional e profissional em 27 países. Os países com as taxas de participação mais altas antes da CONFINTEA VI tendem a registrar um aumento da participação, mas muitos dos que estão no extremo inferior registraram uma diminuição. Em média, a participação das mulheres diminuiu três vezes mais que a dos homens nos países europeus. No Reino Unido, as taxas de participação das mulheres diminuíram 5,8 pontos percentuais entre 2009 e 2011.

O papel da educação de adultos como uma “alavanca para aumentar o desempenho econômico, desenvolver a coesão social e incentivar a cidadania ativa” (BOEREN et al., 2012, p. 247) é destacado na região europeia. Em maio de 2009, o Conselho Europeu adotou um conjunto renovado de referências para a participação dos adultos na aprendizagem ao longo da vida até 2020. Embora o valor de referência anterior de uma taxa de participação de adultos de 12,5% na aprendizagem ao longo da vida não tenha sido alcançado em muitos países da região, foi estabelecido um valor de referência de 15% de adultos que participam na aprendizagem ao longo da vida (EUROPEAN COMMISSION, 2010, p. 10). A Tabela 5.4 indica que a taxa média de participação na região caiu de 9,3%, em 2009, para 8,9%, em 2011. Em complementação aos dados de participação da pesquisa da força de trabalho europeia, *European Labour Force Survey*, os países da União Europeia também concordaram em colher dados mais detalhados a cada cinco anos, a partir de 2011. Dados sobre as taxas de participação por sexo, faixa etária, modos de aprendizagem (formal, não formal e informal), tipo de obstáculos e acesso a informações sobre as possibilidades de aprendizagem são incluídos no banco de dados estatísticos Eurostat.

Os dados apresentados na Tabela 5.4 mostram que a participação na educação de adultos é muito alta nos países escandinavos. Rubenson e Desjardins argumentam que a longa tradição de promoção da equidade do bem-estar social nos Estados nórdicos contribui para as taxas mais altas de participação na aprendizagem de adultos. Enquanto o “mercado de trabalho encontra-se estruturado em torno de uma estratégia de altas qualificações”, existe uma “sociedade civil que promove a aprendizagem para o desenvolvimento pessoal e social” (RUBENSON; DESJARDINS, 2009, p. 202)

Tabela 5.3
Panorama das pesquisas internacionais sobre a participação na educação de adultos

Título da pesquisa	Organização /Instituição	Ano recente dos dados	Frequência	Tipo e escopo da pesquisa	Tipo de aprendizado coberto	Faixa etária da amostra	Número de países participantes
<i>The European Labour Force Survey</i> (ELFS)	Eurostat	2012	Trimestral	Pesquisa domiciliar por amostragem sobre participação laboral e situação laboral, tendências no mercado de trabalho da UE, distinções entre situação laboral permanente/temporária e tempo integral/parcial, e as razões para a inatividade e taxa de desemprego	Qualquer curso de treinamento ou formação realizado durante as quatro semanas anteriores à pesquisa	25-64	27 países europeus
<i>The Adult Education and Training Survey</i> (AES)	Eurostat	2011-2012	A cada cinco anos	Pesquisa, com a utilização de questionário padrão sobre envolvimento em atividades de aprendizagem ao longo da vida, razões, custos, tipos e intensidade de participação. Inclui os obstáculos à participação com base em contextos nacionais, sociais e culturais	Qualquer aprendizagem formal, não formal e informal ou capacitação realizada nos 12 meses anteriores à pesquisa. Perguntas complementares abordam atividades de aprendizagem informal na família, por meio de material de radiodifusão educativa, além de visitas a bibliotecas, museus e centros de aprendizagem.	25-64	29 países europeus
<i>The Programme for the International Assessment for Adult Competencies</i> (PIAAC)	OCDE	2013	Ocasional	Pesquisa internacional domiciliar transversal para medir a extensão da alfabetização, numeramento e capacidade de solução de problemas em ambientes ricos em tecnologia. Avalia o impacto dessas competências para o sucesso educacional e profissional	Atividades de aprendizagem relacionadas ao trabalho e à participação em aprendizagem e educação de adultos, incluindo tipos de cursos, treinamentos, aulas particulares, seminários ou <i>workshops</i> realizados ao longo dos 12 meses anteriores à pesquisa	16-65	23 países da OCDE
UNESCO/OCDE/Eurostat (UOE)	UIS, OCDE, Eurostat	2012	Anual	Questionário nacional para monitoramento das atividades educacionais nacionais	Participação e conclusão em programas de educação de adultos e educação continuada equivalentes à educação formal primária e secundária	Todos	43 países
<i>The World Education Indicator Programme</i> (WEI)	UIS	2012	Anual	Questionário nacional para monitoramento das atividades educacionais nacionais	Participação e conclusão em programas de educação de adultos e de educação continuada equivalentes à educação formal primária e secundária	Todos	13 países
Questionário Regional para a América Latina e Caribe sobre Estatísticas de Educação de Adultos	UIS	2010	N/A	Pesquisa nacional sobre programas de alfabetização, educação primária e secundária para jovens e adultos	Participação e conclusão de programas de educação de adultos e educação continuada equivalentes ao ensino primário e secundário formal, bem como avaliação de programas de alfabetização de adultos	Todos	30 países
<i>The Literacy Assessment and Monitoring Programme</i> (LAMP)	UIS	N/A	N/A	Pesquisa domiciliar transversal com questionários comuns para avaliar a participação na alfabetização	Avaliação de alfabetização, numeramento e habilidades para solucionar problemas utilizando TIC; leitura, avaliação e compreensão das informações, uso ético e eficaz da informação e sua aplicação para criar e comunicar conhecimento	15+	14 países

Fontes: Eurostat, 2012; Eurostat, 2012a; Eurostat, 2013; Eurostat, 2013a; Eurostat, 2013b; OECD, 2012; OECD, 2013; UIS, 2011; UIS, 2012; UIS, 2012a; UIS, 2012b.

e assegura a continuação do aprendizado na vida adulta para grupos desfavorecidos; assim, aumenta a empregabilidade desses grupos. Essa perspectiva tem sido muito eficaz na remoção de barreiras individuais e estruturais para a educação de adultos.

Enquanto isso, a OCDE informou um aumento das taxas de participação na educação formal entre os jovens (em média, 86% para a faixa etária de 15 a 19 anos e 44% para a faixa etária de 20 a 24 anos, nos países da OCDE) e um aumento no número de jovens entre 15 e 29 anos que não estudam nem trabalham (16%, em 2010). Em certos países, como México e Turquia, a probabilidade de mulheres jovens não estudarem nem trabalharem é mais do que o dobro da probabilidade para homens jovens. Há uma diferença de idade em participação na educação formal ou não formal nos países da OCDE: apenas 27% dos adultos de 55 a 64 anos, em comparação com 50% dos adultos de 25 a 34 anos (OECD, 2012). Dados de pesquisas anteriores da OCDE sobre participação (Pesquisa Internacional de Alfabetização Adulta na década de 1990 – *International Adult Literacy Survey in the 1990s* – e Pesquisa de Alfabetização Adulta e Habilidades para a Vida – *Adult Literacy and Life Skills Survey* – em 2002-2006) fornecem dados e pesquisas de base sobre aspectos determinantes da participação na educação de adultos. Os resultados do PIAAC, previstos para serem divulgados no final de 2013, irão fornecer informações mais recentes sobre a participação (THORN, 2009, p. 19).

Por sua vez, os resultados do Questionário Regional para América Latina e Caribe, conduzido pelo UIS (ver Tabela 5.5), mostram que os governos que necessitam de uma provisão mais ampla de alfabetização de adultos para as populações analfabetas estão recorrendo a programas de menor duração. Países com programas de maior duração cobrem uma parcela menor da população analfabeta em determinado ano. A eficiência e a eficácia de programas com menos de seis meses de duração devem ser examinadas para compreender até que ponto os alunos que concluírem os programas são capazes de manter suas competências de alfabetização.

A análise preliminar dos resultados também indica forte presença de jovens e mulheres em programas de educação de adultos. Além

disso, há claramente uma participação maior em programas de educação secundária do que naqueles com foco na educação primária, em termos absolutos, já que há quase três vezes mais pessoas matriculadas em programas de educação secundária do que de educação primária. A participação em programas de alfabetização, especialmente em países que oferecem programas com uma duração de mais de seis meses, é moderada e representa, em média, 5,2% das pessoas declaradas analfabetas (UIS, 2013).

Diante dos desafios para aumentar a participação, mesmo em países onde o investimento na educação de adultos já é alto, é importante considerar as informações disponíveis sobre os fatores que inibem ou impedem a participação, por exemplo, por meio de pesquisas menores por amostragem. Para iniciar a coleta de informações sobre participação além de programas de educação específicos, cada governo poderia identificar levantamentos regionais ou nacionais que têm como alvo a população adulta. Perguntas sobre quem está participando de oportunidades formais e não formais de aprendizagem e quais as razões para não participarem poderiam ser acrescentadas às pesquisas existentes.

O compromisso político de inclusão de todos os alunos é uma característica importante do “Marco de Ação de Belém”. Os governos concordaram que “a educação inclusiva é fundamental para a realização do desenvolvimento humano, social e econômico” (UNESCO, 2010a, p. 8), e que “não pode haver exclusão decorrente da idade, gênero, etnia, condição de migrante, língua, religião, deficiência, ruralidade, identidade ou orientação sexual, pobreza, deslocamento ou encarceramento” (UNESCO, 2010a, p. 8). Nesse sentido, a formulação de certas metas é entendida como um indicador do valor que um governo confere à participação na alfabetização de adultos e na educação de adultos.

Desde a CONFINTEA VI, um conjunto de metas foi definido por países e organismos regionais para a participação na educação de adultos. Como mencionado anteriormente, a União Europeia aumentou sua meta geral de 12,5%, em 2010, para 15% de todos os adultos (com idade entre 25 e 64 anos) participantes em atividades de aprendizagem, em 2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2010, p. 10).

Tabela 5.4
Porcentagem da população entre 25 e 64 anos que participa da educação de adultos na Europa

	2009			2011			Mudanças (2009-2011)			Baixa escolaridade	Desempregado
	Total	Mas.	Fem.	Total	Mas.	Fem.	Total	Mas.	Fem.		
UE (27 países)	9,3	8,4	10,2	8,9	8,2	9,6	-0,4	-0,2	-0,6	3,9	9,1
Alemanha	7,8	7,8	7,7	7,8	7,9	7,7	0,0	0,1	0,0	3,1	5,1
Áustria	13,8	12,8	14,7	13,4	12,2	14,5	-0,4	-0,6	-0,2	4,1	18,6
Bélgica	6,8	6,4	7,2	7,1	6,7	7,4	0,3	0,3	0,2	3,1	8,9
Bulgária	1,4	1,3	1,5	1,2	1,2	1,2	-0,2	-0,1	-0,3	:	:
Chipre	7,8	7,8	7,8	7,5	7,2	7,8	-0,3	-0,6	0,0	(1,3)	6,9
Dinamarca	31,2	25,3	37,2	32,3	25,6	39	1,1	0,3	1,8	23,4	35,1
Eslováquia	2,8	2,2	3,3	3,9	3,4	4,4	1,1	1,2	1,1	:	1,7
Eslovênia	14,6	12,9	16,4	15,9	13,7	18,2	1,3	0,8	1,8	(3,3)	16,4
Espanha	10,4	9,6	11,3	10,8	10	11,6	0,4	0,4	0,3	4,6	13,2
Estônia	10,5	7,6	13,2	12	9,2	14,5	1,5	1,6	1,3	:	(8,5)
Finlândia	22,1	18,5	25,9	23,8	19,9	27,7	1,7	1,4	1,8	10,7	19,7
França	5,7	5,3	6,1	5,5	5,2	5,9	-0,2	-0,1	-0,2	2,5	5,2
Grécia	3,3	3,2	3,3	2,4	2,6	2,3	-0,9	-0,6	-1,0	0,4	2,7
Hungria	2,7	2,5	3	2,7	2,6	2,9	0,0	0,1	-0,1	0,5	2,0
Itália	6	5,6	6,4	5,7	5,3	6	-0,3	-0,3	-0,4	1,2	5,5
Irlanda	6,3	5,7	7	6,8	6,3	7,2	0,5	0,6	0,2	2,8	6,4
Letônia	5,3	3,6	6,9	5	3,8	6,1	-0,3	0,2	-0,8	:	(4,0)
Lituânia	4,5	3,6	5,4	5,9	4,6	7,1	1,4	1,0	1,7	:	(3,5)
Luxemburgo	13,4b	13,4b	13,5b	13,6	14,2	13	0,2	0,8	-0,5	(4,5)	(15,3)
Malta	6,1	5,9	6,3	6,6	6,3	6,9	0,5	0,4	0,6	3,3	:
Países Baixos	17	16,5	17,5	16,7	16,5	16,9	-0,3	0,0	-0,6	10,5	17,3
Polônia	4,7	4,3	5,1	4,5	4	5	-0,2	-0,3	-0,1	(0,8)	4,8
Portugal	6,5	6,2	6,8	11,6b	11,1b	12,1b	5,1	4,9	5,3	8,0b	17,1b
República Checa	6,8	6,5	7	11,4b	11,2b	11,6b	4,6	4,7	4,6	2,8b	7,5b
Romênia	1,5	1,3	1,6	1,6	1,6	1,5	0,1	0,3	-0,1	(0,3)	(1,5)
Suécia	22,2p	16,1p	28,5p	25	18,4	31,9	2,8	2,3	3,4	16,9	40,4
Reino Unido	20,1	16,8	23,3	15,8p	14,0p	17,5p	-4,3	-2,8	-5,8	7,2p	14,8p

Países não pertencentes à UE incluídos na análise Eurostat

Antiga República Iugoslava da Macedônia	3,3	2,4	2,1	2,9	3	2,7	0,6	0,6	0,6	9,9	23,0
Croácia	2,3	2,4u	2,1u	2,3	2,3u	2,3u	0,0	-0,1	0,2	1,4	5,5
Islândia	25,1	20,4	30	25,9	22,8	29	0,8	2,4	-1,0	:	:
Noruega	18,1	16,8	19,5	18,2	17,1	19,2	0,1	0,3	-0,3	16,1	30,9
Suíça	23,9i	22,8i	25,0i	29,9	31	28,7	6,0	8,2	3,7	(0,3)	(2,3)
Turquia	2,3	3,2	3,4	3,4	3,4	3,3	0,1	0,2	-0,1	10,4	18,9

Fontes: Eurostat, 2012; Eurostat, 2013c.

b = quebra na série p = provisória
i = ver metadados u = não confiável

Tabela 5.5
Parcela de adultos analfabetos na América Latina e Caribe que participam de programas públicos de alfabetização, de acordo com sua duração

Duração	Países e territórios	Taxa de alfabetização de adultos*	Participantes/população analfabeta*
6 meses ou mais	Chile, Colômbia, Costa Rica**, Jamaica**, México, Paraguai, Porto Rico**, República Dominicana, Uruguai	93,5	5,2
Ambos os tipos de programas	Antigua e Barbuda**, El Salvador, Equador, Guatemala, Peru	88,1	11,4
Menos de 6 meses	Bolívia, Cuba, Nicarágua	89,7	24,2

Fonte: UIS, 2013.

* Os valores apresentados são médias não ponderadas. As taxas de alfabetização e da população analfabeta adulta incluem os dados mais recentes para cada país (divulgação de dados de junho de 2013; anos de referência 2005-2011). O ano de referência para os dados sobre os participantes é 2010, com exceção da Bolívia (2008) e Chile e Guatemala (2011).

** Programas oferecidos somente pelo setor público.

Alguns países estabeleceram metas de participação ainda mais altas. A Áustria, por exemplo, tem como objetivo aumentar sua taxa de participação na aprendizagem de adultos de 14%, índice de 2010, para 20%, em 2020 (AUSTRIA, 2011, p. 4). Enquanto muitos países garantem o direito à educação no nível básico, outros, como a Suécia, têm estendido esse direito à educação de adultos ao nível secundário superior para permitir a qualificação para o ensino superior (SWEDEN, 2010, p. 7-8).

Enquanto isso, na Ásia, a Nova Estratégia de Crescimento do Japão (2010-2020) menciona três objetivos de participação: a) aumentar a número de alunos adultos em universidades para 90.000 e em escolas técnicas para 150.000; b) aumentar a participação de empregados em tempo integral e empregados em tempo parcial em atividades de aprendizagem para 70% e 50%, respectivamente; e c) ter metade dos adultos envolvidos em atividades sociais ou de desenvolvimento comunitário até 2020 (SAWANO, 2012, p. 668).

Os relatórios nacionais de progresso mostram que muitos países com taxas baixas de alfabetização adulta adotaram o Objetivo 4 da EPT, que prevê a redução da taxa de alfabetização adulta em 50% até 2015. Em alguns casos, os países estabeleceram metas de alfabetização específicas para as mulheres.

As tabelas 5.6 e 5.7 mostram exemplos de metas e prazos informados por vários

países com relação ao alcance quantitativo de alunos em programas de alfabetização de adultos e de educação de adultos.

Essa informação mostra que metas de alfabetização foram estabelecidas em todas as regiões, apesar da ampla variação na situação de alfabetização. Por exemplo, a Dinamarca, que tem a maior taxa de participação de adultos na aprendizagem formal e não formal na União Europeia, estabeleceu uma meta para a participação em aulas de alfabetização de adultos, em resposta ao PIAAC. Em 2011, um estudo sobre o nível de alfabetização adulta na Alemanha mostrou que 14% da população de língua alemã em idade ativa (com idade entre 18 e 64 anos) são analfabetos funcionais, ou seja, cerca de 7,5 milhões de pessoas (GROTLUSCHEN; RIEKMANN, 2011). A pesquisa *European Labour Force Survey*, em 2011, revelou que muitos dos 73 milhões de adultos com baixa escolaridade da Europa (com idade entre 25 e 64 anos) são propensos a ter problemas de alfabetização (EUROPEAN UNION, 2012, p. 78) (ver Capítulo 1). Essa evidência começou a influenciar a oferta de alfabetização de adultos na região europeia.

Em contraste com a disseminação regional de países que estabelecem metas de alfabetização, são principalmente os países europeus e os Estados Unidos da América que se referem a metas específicas na educação de adultos em seus relatórios nacionais de progresso (ver Tabela 5.7).

Diante dos desafios para aumentar a participação, mesmo em países onde o investimento na educação de adultos já é alto, é importante considerar as informações disponíveis sobre os fatores que inibem ou impedem a participação.

Tabela 5.6
Exemplos de metas quantitativas de participação na alfabetização de adultos nas políticas nacionais

País	Metas quantitativas	Prazo
Afganistão	Oferecer programas de alfabetização para 3,6 milhões de analfabetos	até 2015
África do Sul	Permitir que 4,7 milhões de adultos analfabetos se alfabetizem	anual
China	Oferecer escolaridade obrigatória universal básica de 9 anos	até 2020
Colômbia	Reduzir a taxa de analfabetismo de 6,7% para 5,7%; oferecer programas de alfabetização de adultos para 600 mil pessoas com idade superior a 15 anos	até 2020
Costa do Marfim	Reduzir a proporção de analfabetos em 35% por meio da oferta de alfabetização e pós-alfabetização para 250 mil jovens e adultos	até 2020
Dinamarca	Envolver anualmente 40 mil pessoas para participar de cursos de alfabetização	até 2014
Eritreia	Reduzir a diferença de gênero existente em termos de alfabetização para menos de 10%	até 2015
Mianmar	Atingir uma taxa de alfabetização adulta de 99%	anual
Níger	Oferecer programas de alfabetização de adultos a 1,5 milhões de adultos	até 2015
País de Gales (Reino Unido)	Conseguir que 80% dos adultos em idade ativa alcancem pelo menos o 1º nível de alfabetização	até 2016
Senegal	Oferecer programas de alfabetização de adultos para 300 mil pessoas	até 2020
Tailândia	Envolver mais de 50 mil pessoas em programas de alfabetização	até 2015
Tunísia	Reduzir em 8% a taxa de analfabetismo entre a população em idade ativa	anual
Uganda	Oferecer um serviço comunitário de alfabetização de adultos para 2 milhões de adultos, especialmente populações pobres e desfavorecidas	2016

Fonte: *National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 2.3: "O seu país define metas e prazos que a(s) política(s) nacional(ais) em [...] alfabetização de adultos devem atingir? Se afirmativo, por favor especifique o objetivo e, se for o caso, o prazo relevante."*

Além de metas quantitativas, alguns países, como a Escócia (Reino Unido), desenvolveram metas qualitativas para a provisão e a participação na alfabetização e na educação de adultos. Quatro resultados esperados foram identificados pelo governo escocês no documento de políticas *Adult Literacies in Scotland 2020*: a) os adultos da Escócia têm acesso a oportunidades de alfabetização por meio das quais podem alcançar seus objetivos e progredir; b) os alunos da alfabetização de adultos recebem aprendizagem e ensino de alta qualidade para que possam atingir seus objetivos; c) a Escócia tem uma infraestrutura de alfabetização de adultos coerente e eficaz que permite e apoia a melhoria contínua da oferta; e d) há evidência dos impactos e do valor da alfabetização para indivíduos e para a sociedade (SCOTLAND, 2011, p. 14).

5.3 Diversidade na oferta de educação de adultos

O Capítulo 2 sobre políticas descreveu as bases conceituais e as implicações para as políticas entre as variadas interpretações e entendimentos sobre a educação de adultos. Ao analisar a oferta e a implementação de oportunidades de aprendizagem de forma abrangente, é preciso observar a relação entre a intenção da política e as áreas de aprendizagem oferecidas por diferentes atores. As seguintes categorias de atividades de aprendizagem foram fornecidas no modelo para o relatório nacional de progresso:

1. alfabetização (leitura, escrita e numeramento);
2. educação profissional (técnica, relacionada à geração de renda);
3. habilidades para a vida ou educação em saúde;
4. uso de tecnologias de informação e comunicação;

Tabela 5.7
Exemplos de metas quantitativas de participação na educação de adultos nas políticas nacionais

País	Metas quantitativas	Prazo
Bolívia	Atingir 50% de taxa de participação de indivíduos maiores de 15 anos em programas para obter uma formação equivalente à 6ª série do ensino fundamental	até 2015
China	Atingir uma taxa de participação de 50% de educação continuada no trabalho	até 2020
Eslováquia	Alcançar 15% da população com idade entre 15 e 64 anos com a oferta de educação de adultos	até 2020
Eslovênia	Atingir participação de 18% da população com idade entre 25 e 64 anos na aprendizagem ao longo da vida	até 2015
	Atingir a participação de 6% no ensino geral não formal (programas verificados de alfabetização, línguas estrangeiras, lazer e programas de educação liberal)	
	Conseguir que um terço dos adultos sem escolaridade elementar atinjam o nível elementar de educação	
	Conseguir que 60% da população com idade entre 25 e 64 atinjam pelo menos 4 anos no ensino secundário	
Estados Unidos da América	Atingir a maior proporção de graduados universitários em todo o mundo – mais de 10 milhões de graduados de faculdades comunitárias, faculdades de quatro anos e universidades Criar e apoiar oportunidades para todos os americanos completarem um ou mais anos de ensino superior ou formação avançada em suas vidas	até 2020
Letônia	Aumentar a taxa de participação da população entre 25 e 64 anos para 15% Conseguir que a população com 18 a 24 anos sem educação secundária ou habilitação profissional, que não estão envolvidos na educação formal ou não formal, seja reduzida para 13,4%	até 2020
Malásia	Atingir um aumento de 50% nas taxas de participação na aprendizagem ao longo da vida entre as pessoas com idades de 15+ anos	até 2020
Malta	Reduzir a evasão escolar precoce para menos de 10%	até 2015
Sérvia	Atingir uma taxa de participação de pelo menos 10% da população adulta na educação de adultos formal ou não formal	até 2020

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 2.3: “O seu país define metas e prazos que a(s) política(s) nacional(ais) em [...] alfabetização de adultos devem atingir? Se afirmativo, por favor especifique o objetivo e, se for o caso, o prazo relevante.”

5. língua oficial/local;
6. língua estrangeira;
7. educação sobre direitos humanos ou educação cívica;
8. educação liberal ou crescimento pessoal (ou seja, artística, cultural); ou
9. qualquer outra área de aprendizagem que possa ser importante em contextos específicos.

A Tabela 5.8 mostra as áreas da educação de adultos fornecida por setores, de acordo com as informações dos relatórios nacionais de progresso. Em geral, pode-se observar que, independentemente da região, o setor público oferece a maior parte dos programas

de alfabetização de adultos, de educação técnica e profissional e de habilidades para vida ou educação em saúde (entre 87% e 100%). Cursos de direitos humanos, de educação cívica e de línguas, no entanto, tendem a ser fornecidos por uma ampla variedade de atores em todas as regiões.

Não foi possível determinar até que ponto tal oferta é suficiente apenas com base nesta tabela ou nos relatórios nacionais de progresso. No entanto, essas fontes parecem indicar que os níveis de oferta não estão correlacionados com o *status* social e econômico dos países. A tipologia da oferta entre países com índices altos,

Tabela 5.8
Número de países que oferecem educação de adultos, por áreas de aprendizagem e por setor

Setor público	Alfabetização	Educação técnica e profissional	Habilidades para a vida e saúde	TIC	Línguas locais/oficiais	Línguas estrangeiras	Educação cívica/em direitos humanos	Educação liberal/pessoal	Outros	Nº total de relatórios nacionais de progresso
África	30	27	29	22	26	15	23	18	6	31
Estados Árabes	9	8	7	4	6	4	3	4	2	9
Ásia e Pacífico	18	23	23	16	17	15	17	14	4	24
Europa e América do Norte	37	39	32	37	35	33	32	30	9	40
América Latina e Caribe	25	22	19	20	12	7	16	10	7	25
Total	119	119	110	99	96	74	91	76	28	

Setor privado	Alfabetização	Educação técnica e profissional	Habilidades para a vida e saúde	TIC	Línguas locais/oficiais	Línguas estrangeiras	Educação cívica/em direitos humanos	Educação liberal/pessoal	Outros	Nº total de relatórios nacionais de progresso
África	20	19	19	18	16	11	14	13	3	31
Estados Árabes	4	3	3	4	2	3	1	1	0	9
Ásia e Pacífico	12	14	13	10	10	11	6	8	5	24
Europa e América do Norte	16	28	22	25	16	25	8	18	9	40
América Latina e Caribe	15	15	11	15	6	7	8	9	2	25
Total	67	79	68	72	50	57	37	49	19	

Sociedade civil	Alfabetização	Educação técnica e profissional	Habilidades para a vida e saúde	TIC	Línguas locais/oficiais	Línguas estrangeiras	Educação cívica/em direitos humanos	Educação liberal/pessoal	Outros	Nº total de relatórios nacionais de progresso
África	27	26	26	122	19	12	21	20	7	31
Estados Árabes	7	5	6	3	4	3	4	3	1	9
Ásia e Pacífico	21	22	20	14	13	10	14	12	4	24
Europa e América do Norte	22	26	27	29	18	25	26	28	9	40
América Latina e Caribe	20	16	16	15	6	5	14	9	5	25
Total	97	95	95	83	60	55	79	72	26	

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 5.1 "Por favor indique as áreas de aprendizagem que são abordadas por diferentes organizações."

médios e baixos de EPT, como sugerida no primeiro GRALE, precisa ser reexaminada. Como foi dito na época, “os perfis da oferta de educação de adultos são dinâmicos e tendem a mudar em relação ao desenvolvimento social e econômico” (UNESCO, 2010a, p. 53). Três anos mais tarde, e depois de um período de turbulência econômica e social em todo o mundo, os padrões de oferta parecem ter mudado. No geral, o número de áreas de aprendizagem informado pelos países em 2012 aumentou, o que sugere que o leque de oferta é mais amplo, independentemente do estado de desenvolvimento dos países.

O número de áreas de aprendizagem informado pelos países em 2012 aumentou, sugerindo que o leque de oferta é mais amplo, independentemente do estado de desenvolvimento dos países.

Em 2009, por exemplo, 77% dos países informaram que o governo oferece educação básica e competências gerais, como a alfabetização (UNESCO, 2010a, p. 50), ao passo que em 2012, 92% dos países indicaram ter oferta pública de alfabetização (leitura, escrita e numeramento). O número para atividades de aprendizagem técnica, profissional e relacionada à renda subiu de 68%, entre os países que forneceram dados em 2009, para 92% três anos depois. Em termos de habilidades para a vida e questões de saúde, no primeiro GRALE 40% informaram oferta por meio de uma entidade pública, enquanto em 2012, 84% informaram que há oferta pública dessas áreas de aprendizagem.

Curiosamente, mais países europeus informaram a oferta de programas de alfabetização de adultos do que em 2009. Naquela época, apenas 26 dos 38 países europeus que apresentaram relatórios mencionaram habilidades básicas, incluindo alfabetização, como parte de sua oferta de educação de adultos em geral (UNESCO, 2010a, p. 45). Em 2012, o número subiu para 37 dos 40 países que apresentaram dados (ou 93%). Essa pode ser uma resposta a pesquisas recentes que mostram desafios de alfabetização na região europeia (ver Capítulo 1). Também é importante notar que a oferta de EFTP é reportada por mais países em todas as regiões. Grandes diferenças regionais na oferta podem ser encontradas nas áreas de educação liberal, e crescimento pessoal, como atividades artísticas ou culturais, línguas estrangeiras e educação cívica e de direitos humanos.

Em geral, os programas de educação de adultos são caracterizados por múltiplos fornecedores dos setores público e privado

e também da sociedade civil. A Tabela 5.8 mostra que a alfabetização, a EFTP, as habilidades para a vida e a educação em saúde são as principais áreas de aprendizagem oferecidas pelo setor público e por organizações da sociedade civil. Ainda que o setor privado se concentre na educação relacionada ao trabalho (ou seja, EFTP e TIC), ele também oferece alfabetização em mais da metade dos países que responderam ao relatório. Em termos regionais, os três setores estão envolvidos na oferta de programas de alfabetização e educação em saúde na maioria dos países respondentes da África Subsaariana, embora o setor privado pareça ser um pouco menos ativo. A formação em línguas estrangeiras é oferecida principalmente nos países da Europa e da América do Norte, assim como a educação liberal ou atividades de aprendizagem para o crescimento pessoal.

Apesar dessa ampla gama de ofertas que se destinam a atender diferentes grupos-alvo com objetivos específicos, muitos ainda são excluídos e não conseguem participar na educação de adultos.

5.4 Medidas para enfrentar a baixa participação e a exclusão

Quando discutem os fatores que afetam a participação na educação de adultos, os pesquisadores costumam categorizar três diferentes tipos de barreiras (identificadas por Cruz (1981): a) barreiras situacionais (aqueles decorrentes da situação de vida de um indivíduo); b) barreiras institucionais (práticas e procedimentos que dificultam a participação); e c) barreiras disposicionais (atitudes e disposições para a aprendizagem). Essas barreiras foram explicadas detalhadamente no primeiro GRALE (UNESCO, 2010b, p.67). Rubenson propôs que uma quarta categoria fosse adicionada à lista: barreiras informacionais (falta de informação sobre educação, oportunidades e benefícios da aprendizagem). Embora existam diferentes formas de conceituar as barreiras, “uma visão comum é que as barreiras são obstáculos que impedem certos grupos de participar” (RUBENSON, 2010, p. 224).

Em primeiro lugar, é importante destacar que muitos dos estudos sobre participação abrangem a Europa e a América do Norte.

Diante disso, é preciso ter cuidado ao analisar esses estudos, especialmente em relação à forma como as variáveis afetam a participação em todas as regiões. Um dos pressupostos de senso comum é confirmado na literatura: que o nível socioeconômico é um preditor básico de participação na educação e na formação de adultos. Pessoas com mais capital social, econômico e cultural tendem a participar mais do que aquelas com menos. Relacionado a esse contexto está a situação profissional do participante. Ou seja, indivíduos empregados tendem a participar mais e, por outro lado, aqueles que estão fora do mercado de trabalho participam menos (ALDRIDGE; HUGHES, 2012; ALDRIDGE; TUCKETT, 2011; JONES, 2010; WHITE, 2012). Eve-Liis Roosmaa e Ellu Saar, em seu estudo de participação na aprendizagem não formal em países europeus, argumentam que “a desigualdade na participação reflete mais a distribuição das ocupações (ou locais de trabalho, com exigências diferentes) do que as qualificações disponíveis da força de trabalho” (ROOSMAA; SAAR, 2012, p. 48). Isso significa que, nas sociedades centradas no mercado, o impacto do mercado é maior do que o produto do sistema de educação para prever a participação na educação.

Isso não quer dizer que experiências educacionais anteriores não sejam um fator relevante; de fato, a aprendizagem anterior desempenha um grande papel na determinação da participação. Pessoas que continuaram a formação inicial até os 21 anos de idade ou mais são muito mais propensas a participar na educação de adultos do que aquelas que abandonaram a escola precocemente (ALDRIDGE; HUGHES, 2012; ALDRIDGE; TUCKETT, 2011; WHITE, 2012; JONES, 2010).

No que diz respeito ao efeito do gênero na participação, a lacuna existente há algum tempo está diminuindo e há um movimento no sentido da paridade (WHITE, 2012; JONES, 2010). No entanto, permanece uma diferença entre os sexos. Para ilustrar isso, Jones (2010) refere-se ao estudo sobre o Futuro da Aprendizagem ao Longo da Vida estudo (IFLL), que revelou que os homens são mais propensos a aprender no trabalho ou de forma independente e que as mulheres são mais propensas a aprender em programas financiados pelo setor público ou na comunidade.

A idade é outro fator de participação; quanto mais velhas as pessoas, menor a probabilidade de participarem em aprendizagem (ALDRIDGE; HUGHES, 2012; ALDRIDGE; TUCKETT, 2011; WHITE, 2012). Além disso, Aldridge e Tuckett (2011) mostram que as pessoas com idades entre 17 e 54 anos participam por razões de trabalho ou de carreira, enquanto aquelas com mais de 65 anos tendem a participar por interesses pessoais e de lazer.

Como um passo importante para o acesso equitativo de todos, os Estados-membros concordaram na CONFINTEA VI em remover essas “barreiras à participação” (UNESCO, 2010a, p. 8) que impedem as pessoas de aprender. A eliminação de tais obstáculos é um processo de múltiplos níveis, que não pode ser abordado em uma única etapa. Um passo inicial seria identificar e mapear as barreiras para cada grupo-alvo.

a. Abordagem de grupos-alvo específicos

Uma obrigação importante formulada no “Marco de Ação de Belém” é “permitir que todos os jovens e adultos exerçam” (UNESCO, 2010a, p. 11) o seu direito à educação. Foi acordado que a exclusão das atividades educacionais não é aceitável e que todas as partes interessadas devem trabalhar para combater a exclusão “decorrente de idade, gênero, etnia, condição de migrante, língua, religião, deficiência, ruralidade, identidade ou orientação sexual, pobreza, deslocamento ou encarceramento” (UNESCO, 2010a, p. 11). Essa sub-seção descreve o que os países estão fazendo concretamente contra a exclusão de grupos-alvo específicos. Os grupos-alvo escolhidos para análise são os grupos de alunos adultos mais citados nos relatórios nacionais de progresso.

i. Mulheres e homens

Como os Estados-membros comprometeram-se explicitamente a melhorar “o acesso e a participação em toda a gama de programas de aprendizagem e educação de adultos voltados para mulheres, levando em conta necessidades de gênero específicas ao longo da vida” (UNESCO, 2010a, p. 12), é interessante ver, três anos depois, se e como os países têm alcançado as mulheres, assim como os homens, em sua oferta. A Tabela 5.9 mostra as diferenças na participação de homens e mulheres reportadas por regiões.

Na região africana, nos Estados Árabes e na América Latina e Caribe, as mulheres parecem participar mais de aulas de alfabetização de adultos do que os homens. Na Europa e na América do Norte, os relatórios indicam que as mulheres participam mais da educação de adultos. Por outro lado, na Ásia e Pacífico, a informação apresentada pelos países que submeteram relatórios não mostra diferenças significativas na participação entre homens e mulheres, seja na educação de adultos seja na alfabetização de adultos. Cinquenta e oito países reportaram que mais mulheres participam da educação de adultos, ao passo que 30 indicam que mais homens participam (Tabela 5.9).

No entanto, apenas metade do total (44 países que forneceram dados) têm trabalhado ativamente para melhorar a igualdade de gênero na educação de adultos (ver Tabela 5.10). No que diz respeito à alfabetização de adultos, 54 dos 94 países com diferenças nas taxas de participação de homens e mulheres indicam que empreendem medidas para abordar as diferenças. A Tabela 5.10 apresenta o modo como muitos países informaram terem tomado medidas para resolver as diferenças de participação entre homens e mulheres. O que se pode observar é que os programas de alfabetização parecem abordar essas desigualdades mais frequentemente do que os programas de educação de adultos.

Reduzir diferenças relacionadas a gênero e melhorar a equidade na educação de adultos e na alfabetização de adultos foi mencionado como um objetivo importante por vários países de todas as regiões. Isso também é enfatizado pelos exemplos dados no Quadro 5.2, de iniciativas adotadas para melhorar a equidade de gênero na participação na educação de adultos.

ii. Jovens vulneráveis

O “Marco de Ação de Belém” também explicitou a necessidade de atender às necessidades de aprendizagem dos jovens no âmbito de um sistema holístico e abrangente de aprendizagem ao longo da vida. Isso é urgente, especialmente quando se consideram dados do UIS (UIS, 2013a) que indicam que 123,2 milhões de jovens em todo o mundo, 61,3% dos quais são mulheres, não possuem habilidades de leitura e escrita básicas. Regionalmente,

a África Subsaariana se destaca, com três em cada dez jovens indicados como analfabetos em 2011 (28,4 milhões de jovens mulheres e 19,2 milhões jovens homens) (UIS, 2013a). A maioria dos países que apresentaram relatórios nacionais de progresso destaca os jovens como um grupo-alvo específico em suas políticas e seus programas educacionais.

A fim de reforçar as capacidades dos Estados-membros da UNESCO de reduzir as barreiras à educação enfrentadas, em muitos contextos diferentes, por jovens com pouca ou nenhuma escolaridade, o UIL realizou um processo de pesquisa e diálogo de política em 2010, em parceria com a *Canadian International Development Agency* (CIDA). Seus objetivos são identificar meios adequados para a oferta de alfabetização e de habilidades para a vida, com o objetivo de melhorar as oportunidades de vida dos jovens, incluindo o acesso ao emprego e/ou à formação técnica e profissional. Como passo inicial, o UIL realizou uma pesquisa em vários países para mapear políticas e práticas em 15 países nas regiões da África, da Ásia e Pacífico e da América Latina e Caribe.

Essa revisão da literatura e das políticas revelou que programas eficazes para os jovens vulneráveis têm características comuns. É importante que grupos específicos de jovens sejam atendidos por meio da identificação das razões estruturais e pessoais para sua vulnerabilidade. A pesquisa também mostrou que programas eficazes tendem a não ser isolados, mas a combinar educação básica e alfabetização com formação profissional e capacitação e, assim, constroem parcerias ativas com uma variedade de partes interessadas. O envolvimento dos jovens em diferentes fases, desde a elaboração das políticas até a formulação dos programas, também foi reconhecido como um fator crucial para o sucesso de qualquer prática (UIL, 2011). O Quadro 5.3 apresenta programas eficazes para os jovens vulneráveis.

iii. Grupos com múltiplas desvantagens

Vários estudos (por exemplo, OCDE e IALS) de países industrializados revelam que pessoas com menor escolaridade e/ou nível socioeconômico mais baixo que estão desempregadas, têm baixa qualificação ou pertencem a um grupo desfavorecido são menos propensas a participar na educação de adultos (DESJARDINS, 2010, p. 208).

Tabela 5.9
Países que reportaram diferenças entre homens e mulheres na participação na educação e alfabetização de adultos

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Número de países que reportaram a participação de mais mulheres na educação de adultos	12	2	6	22	16	58
Número de países que reportaram a participação de mais homens na educação de adultos	12	2	7	4	5	30
Número de países que reportaram a participação de mais mulheres na alfabetização de adultos	25	9	10	14	17	75
Número de países que reportaram a participação de mais homens na alfabetização de adultos	3	2	7	3	5	20

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 5.10 "Existem diferenças entre homens e mulheres em termos de sua participação na educação de adultos e/ou programas de alfabetização de adultos?"

Tabela 5.10
Países que têm adotado medidas para abordar as diferenças de participação entre homens e mulheres, por regiões

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Número de países que reportam adotar medidas para abordar as diferenças na participação de homens e mulheres na educação de adultos	15	2	9	10	8	44
Número de países que reportam que adotam medidas para abordar as diferenças na participação de homens e mulheres na alfabetização de adultos	23	6	11	7	8	55

Fonte: National progress reports for GRALE 2012 Respostas à pergunta 5.10 "Existem diferenças entre homens e mulheres em termos de sua participação na educação de adultos e/ou programas de alfabetização de adultos?"

Quadro 5.2**Melhorar a equidade: exemplos de medidas para melhorar a equidade de gênero na alfabetização e na educação de adultos****Com foco nas mulheres:**

Burkina Faso promove discriminação positiva em favor das mulheres. O “princípio da paridade” foi estabelecido pelo governo, o que garante uma cota de matrícula feminina de 60% nos centros de alfabetização e de educação de adultos.

A **República Dominicana** facilita a participação de mulheres e mães em programas de alfabetização por meio do Projeto De las Manos con sus Hijos/as, que oferece atividades paralelas para seus filhos. Esse projeto foi implementado pelo Departamento de Educação de Adultos, com apoio financeiro do Ministério da Educação e Cultura da Espanha.

No início de 2012, a **Gâmbia**, lançou um programa de treinamento para mulheres e meninas em áreas de habilidades dominadas por homens, com apoio do Fundo de Desenvolvimento Social nacional. Esses programas de treinamento são executados pelo Instituto de Formação Técnica de Gâmbia.

Honduras tem atraído maior participação das mulheres em programas de alfabetização e educação básica desde que passou a oferecer um programa de cuidados infantis durante as horas de aula. Quando as mães sabem que seus filhos estão bem cuidados, não apenas participam mais, mas geralmente seus resultados de aprendizagem são melhores, já que seu nível de concentração durante as aulas é maior. A atenção às crianças também foi introduzida como uma área de capacitação adicional.

Com foco nos homens:

Cabo Verde alcança os homens ao oferecer especificamente programas de educação e formação profissional apenas para homens em áreas onde a participação dos homens é muito baixa.

A **Etiópia** atrai os homens, em particular os jovens, em busca de emprego, ao articular atividades de geração de renda e programas de alfabetização em âmbito comunitário, que são implementados por ONG locais.

Na **Jamaica**, um treinamento especial para os professores foi desenvolvido para proporcionar-lhes metodologias para melhorar a motivação, o interesse, a participação e a retenção dos homens nas atividades de aprendizagem, a fim de aumentar a participação masculina na alfabetização e na educação de adultos.

O **Malawi** abriu aulas de alfabetização apenas para homens para aumentar sua participação. Também foi introduzida uma iniciativa que oferece aulas de inglês a homens que concluíram capacitação para geração de renda.

Malta tem direcionado campanhas de educação de adultos para os homens desde 2011, com a apresentação de educadores de adultos do sexo masculino e alunos adultos do sexo masculino em programas de rádio que anunciam as aulas. Além disso, fotografias de classes mistas de educação de adultos foram escolhidas para o catálogo de cursos oferecidos pela Direção para a Aprendizagem ao Longo da Vida.

Após a realização de uma pesquisa sobre por que os homens não frequentam aulas de alfabetização, **Omã** começou a abordar as razões para essa relutância e tornou seus programas mais atraentes para os homens. A pesquisa revelou que os principais motivos são a falta de tempo para participar devido a responsabilidades familiares, falta de incentivos financeiros para estudar e falta de consciência dos benefícios da alfabetização.

Fonte: *National progress reports for GRALE 2012.*

Conforme analisado no primeiro GRALE, tal padrão de exclusão pode ser observado em todas as regiões, o que mostra que aqueles que “adquiriram mais educação tendem a buscar mais e aqueles que não adquiriram, têm dificuldade em receber qualquer educação” (UNESCO, 2010b, p. 70). Para alcançar esses grupos não participantes e quebrar o ciclo de exclusão, vários países desenvolveram programas específicos para “prever e atender grupos identificados com trajetórias de carências múltiplas”, conforme estabelecido no “Marco de Ação de Belém” (UNESCO, 2010a, p. 11). O Quadro 5.4 ilustra o que a Alemanha e a África do Sul estão fazendo a esse respeito.

Outro passo em direção a maior participação, inclusão e equidade que os Estados-membros se comprometeram a dar no “Marco de Ação de Belém” envolve “desenvolver respostas educativas efetivas para migrantes e refugiados como foco central ao trabalho de desenvolvimento” (UNESCO, 2010a, p. 12). Em Bangladesh, Camarões, Chade e Guiné, o *World Food Programme* (WFP) desenvolveu, em conjunto com os respectivos ministérios desses países, programas de educação de adultos que visam a aumentar a segurança alimentar entre os grupos vulneráveis. Por exemplo, em Camarões, os programas *Food For Assets* e *Food For Training* são baseados em uma abordagem integrada para a distribuição de alimentos e capacitação, com aulas sobre temas como alfabetização, saúde e nutrição (Atividades Essenciais de Nutrição), apoio à subsistência, agricultura, pesca, proteção do meio ambiente, apicultura, atividades geradoras de renda e agricultura para os refugiados e populações de acolhimento da *Central African Republic* (CAR). Desde o início dos programas, em 2011, 7.338 participantes (e 36.690 beneficiários do programa de alimentos) foram alcançados. A inclusão dos membros das comunidades de acolhimento em torno dos campos de refugiados nesses programas (49% dos participantes) ajudou a integrar os refugiados da CAR e reforçar a coesão social (WFP, 2013).

b. Reforço a uma cultura de aprendizagem

No “Marco de Ação de Belém”, os Estados-membros da UNESCO comprometeram-se a “promover e facilitar o acesso mais equitativo e a participação na aprendizagem e educação de adultos, reforçando a cultura

Quadro 5.3 **Exemplos de programas para jovens vulneráveis**

O programa *Boys' Recycling School*, no Cairo, **Egito**, tem como alvo filhos de catadores de lixo, que não têm acesso à educação escolar formal. O programa foi projetado para incorporar educação básica, experiência de trabalho, proteção ambiental e geração de renda para criar uma matriz em que as ações beneficiam uma comunidade pobre em muitos níveis. Os pais trazem suas garrafas de plástico recolhidas para a escola, que, por sua vez, as vende para a indústria de reciclagem. A renda gerada cobre os salários dos docentes e os custos de funcionamento da escola. Uma das principais lições desse projeto é que a oferta de educação básica exige provisão e apoio sustentáveis e de longo prazo, pois indivíduos não se tornam alfabetizados e educados de forma sustentável por meio de cursos de curta duração (UIL, 2011a).

Para lidar com um aumento alarmante no número de jovens fora da escola, as **Ilhas Marshall** desenvolveram um curso de educação básica e habilidades para a vida, *Basic Education and Life Skills* (BELS) que envolve a aquisição de conhecimentos de informática, alfabetização em inglês, além do desenvolvimento do pensamento crítico e de habilidades de solução de problemas. Por meio de uma abordagem multidisciplinar, jovens entre 17 e 23 anos de idade se envolvem em aprendizagem em grupos, individualizada e independente. O programa tem demonstrado que jovens fora da escola possuem um amplo repertório de conhecimentos e habilidades que pode ser aprimorado (UIL, 2012).

de aprendizagem” (UNESCO, 2010a, p. 11). Existem várias maneiras de reforçar uma cultura de aprendizagem, tanto no contexto comunitário quanto no âmbito nacional. Essas estratégias podem incluir iniciativas independentes ou esforços articulados, como no caso de cidades e regiões de aprendizagem. Instituições importantes, juntamente com organizações de educação formal e não formal, podem incluir museus, bibliotecas, mídia educacional, festivais e campanhas de aprendizagem.

As duas seções a seguir apresentam exemplos de como uma cultura de aprendizagem pode ser promovida com a criação de espaços de aprendizagem comunitários e a ampliação das oportunidades de aprendizagem por meio das TIC.

i. Criação de espaços de aprendizagem comunitários

Um compromisso concreto assumido no “Marco de Ação de Belém” envolve “criar espaços e centros comunitários

Quadro 5.4**Programas nacionais que respondem às necessidades de grupos com múltiplas desvantagens**

Na **Alemanha**, o projeto piloto *Migrantinnen lotsen Migrantinnen* (Migrantes Orientando Migrantes) trabalha com mulheres migrantes que falam bem o alemão e que já residem no país há algum tempo. Elas acompanham outras mulheres migrantes com a mesma origem cultural em suas aulas de alfabetização em alemão. Essas assistentes podem explicar gramática e contextos difíceis em suas línguas maternas, ajudando, assim, a intensificar e aprofundar o processo de aprendizagem. Os formadores usam abordagens não escritas, como dramatizações, materiais audiovisuais e pedagogia sugestiva, para promover as habilidades de linguagem oral das alunas. As assistentes são treinadas por meio de tutoriais em educação, saúde, nutrição e novas mídias. Dois anos depois do início do projeto, o grupo é composto por 17 mulheres de sete países, com idade entre 21 e 52 anos. Esse projeto é financiado principalmente pelo Serviço Federal de Migração e Refugiados. Entre 2008 e 2010, alcançou mais de 1.000 participantes, que, em sua maioria, forneceram retorno positivo. *Fonte: Mannheimer Abendakademie, 2012.*

Na **África do Sul**, a Campanha de Massa para a Alfabetização Kha Ri Gude atende às necessidades de pessoas analfabetas com deficiência. A campanha, direcionada a 4,7 milhões de adultos acima de 15 anos, garantiu a inclusão de pessoas com deficiência e foi desenvolvida de acordo com normas e padrões internacionais, além de incluir os objetivos da EPT; os ODM e a *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, que foi ratificado pela África do Sul em 2007.

A oferta de alfabetização para pessoas com deficiência foi concebida não como um elemento adicional do programa, mas como cerne do planejamento e do orçamento, considerando os equipamentos especializados e as modificações necessárias para garantir o acesso às pessoas com deficiência. A campanha tem desempenhado um papel na redução da pobreza nas comunidades, além de empregar pessoas com deficiência que estavam desempregadas para ensinar alunos com deficiência. Cerca de 8% dos alunos inscritos na Campanha Kha Ri Gude são pessoas com deficiência. *Fonte: Kha Ri Gude Unit, 2012.*

multiuso de aprendizagem” (UNESCO, 2010a, p. 12) para melhorar o acesso às atividades de aprendizagem. Centros comunitários de aprendizagem têm se expandindo rapidamente em 24 países na região da Ásia e Pacífico, bem como nos Estados Árabes e na América Latina, por meio da cooperação Sul-Sul. As práticas aplicadas e os desafios enfrentados pelos mecanismos comunitários no fornecimento de oportunidades de aprendizagem em todo o mundo estão bem documentados e divulgados pelas conferências anuais sobre

centros comunitários de aprendizagem organizados pela UNESCO na região da Ásia e Pacífico (UIL, 2012a; UNESCO, 2013a; DVV INTERNACIONAL, 2010).

Dois centros comunitários de aprendizagem em Mindanao, uma região menos desenvolvida das Filipinas, encontraram maneiras de aumentar a participação e abordar a questão da distância até os centros. Em um centro, os custos de transporte são cobertos por um fundo de desenvolvimento do governo local. Além disso, o absenteísmo entre os povos indígenas foi reduzido pelo fornecimento de um programa de alimentação. O segundo centro desenvolveu um programa de assistência domiciliar, em que os instrutores visitam adultos e jovens fora da escola para dar aulas e entregar materiais de aprendizagem. A implementação dessas abordagens personalizadas é melhor quando realizada por pessoas da mesma comunidade, que têm a oportunidade de participar de atividades não formais e informais de aprendizagem de diversas formas, como alunos, facilitadores ou gestores. A participação ativa da comunidade e a apropriação dos espaços de aprendizagem são importantes fatores de sucesso para os centros comunitários de aprendizagem. A sustentabilidade financeira desses centros é uma questão importante, pois eles necessitam de apoio externo continuado do governo nacional (DOMINGO, 2012).

Organizar atividades de aprendizagem em locais próximos dos grupos-alvo é uma estratégia eficaz para reduzir as barreiras situacionais à aprendizagem. Os Centros de Aprendizagem ao Longo da Vida, na Eslovênia, são um exemplo de sucesso. Pontos de Aprendizagem ao Longo da Vida foram estabelecidos em diversas organizações de aprendizagem (por exemplo, bibliotecas e correios) para oferecer educação não formal localmente e fornecer informações e serviços de aconselhamento. Orientações também são fornecidas por meio de visitas a residências, locais de trabalho, prisões etc. para identificar as necessidades de aprendizagem e para encaminhar as pessoas aos pontos de aprendizagem adequados. Para mulheres migrantes com níveis educacionais mais baixos, um dos centros de aprendizagem na Eslovênia projeta planos individuais de aprendizagem e as apoia com mediadores culturais (VRECER, 2012).

O governo da Mongólia valoriza a educação não formal e de adultos como parte integrante de seu sistema de educação, o que indica que sua importância é igual à de outras áreas da educação no Plano Diretor de Desenvolvimento de Educação da Mongólia em 2006-2015 (MONGOLIA, 2006). Como resultado, e com o apoio do artigo 17 da Lei da Educação da Mongólia, foram estabelecidos Centros de Educação ENF “para organizar a ENF nas províncias, na capital, em favelas e bairros, e auxiliar autodidatas, seja por meio de centros independentes de ENF ou centros ENF que atuam em outras instituições”. Desde 2011, 370 centros de educação ENF foram implantados em toda a Mongólia. Os centros oferecem cursos de alfabetização, programas de equivalência e outros projetos e programas de ENF. Ao avaliar a atual estrutura de ENF com uma Análise Setorial da Educação Não Formal, a maioria dos participantes reconheceu que essa estrutura é adequada para o contexto da Mongólia, incluindo 99% dos diretores de escolas, 92% dos alunos e 100% dos professores/facilitadores de ENF. Para atender às necessidades e às exigências do público-alvo e garantir programas relevantes de boa qualidade, a análise indicou que 54 dos 98 centros de participantes (55%) colhem dados sobre o nível de educação da população e renovam os dados regularmente, 25 centros (25,5%) colhem dados, mas de forma insuficiente e 19% organizam as suas atividades sem pesquisas ou investigação (BATCHULUUN, 2009, p. 56-59).

Espaços comunitários de aprendizagem também contribuem para a manutenção de uma cultura de aprendizagem pela conscientização da sociedade em geral. Um exemplo disso é o Projeto Faróis do Saber, implantado na cidade de Curitiba, no Brasil. Esses centros educacionais gratuitos incluem bibliotecas, outros recursos culturais e acesso gratuito à internet através da primeira rede de internet pública no Brasil. Os Faróis do Saber, usados como locais para fins educacionais e para a coordenação de capacitação para o trabalho e bem-estar social, atuam em conjunto com as escolas públicas em cada bairro. Em 2010, o número de Faróis do Saber chegou a 46 (ROCHA, 2010).

Na Finlândia, as bibliotecas públicas são gratuitas, oferecem acesso gratuito à

internet e são amplamente utilizadas: 80% da população usa ativamente serviços de biblioteca. Em 2011, houve uma média de 11 visitas a bibliotecas e 18 empréstimos de livros por cidadão finlandês (WIGELL; RYYNÄNEN, 2012). Isso mostra que as bibliotecas, quando apoiadas por políticas fortes, estratégias e financiamento adequado, podem contribuir para a inclusão de grandes parcelas da sociedade.

Mesmo em países menos abastados, centros comunitários de aprendizagem e bibliotecas podem fornecer soluções práticas e de baixo custo para a criação de uma cultura de aprendizagem e um ambiente letrado. Materiais de leitura e didáticos são compartilhados com comunidades desfavorecidas de várias maneiras: usando burros na Colômbia e no Zimbábue; camelos, motos e tendas de leitura no Quênia; elefantes na Índia; e barcos na Argentina e no Benin (UNESCO, 2011). Desde meados de 2012, as coloridas BiblioTaptaps, primeiro serviço móvel de distribuição de livros no Haiti, já alcança mais de 15 mil pessoas por mês nas regiões mais atingidas pelo terremoto de 2010 (AMERICAN LIBRARIES MAGAZINE, 2012). Culturas de aprendizagem podem ser promovidas até mesmo com o mínimo de recursos financeiros, por exemplo, como bibliotecas de rua e de porta em porta, “precisamente nos lugares onde as crianças e suas famílias vivem em extrema pobreza” (ATD FOURTH WORLD, 2012).

Desde 1997, a UIL vem apoiando a criação e a manutenção de bibliotecas comunitárias por meio da ALADIN, uma rede global de 100 centros de documentação, serviços de informação e bibliotecas que compartilham recursos de educação e alfabetização de adultos, informações e conhecimentos.

Esses exemplos mostram que espaços e centros comunitários podem constituir um veículo importante para ampliar oportunidades de aprendizagem abrangentes que atendam às necessidades e ao contexto de vida dos alunos. As respostas individuais dos países indicaram a existência de modelos diferentes e mostram a viabilidade e potencial para sua replicação em larga escala como uma base institucional para a aprendizagem de adultos e a aprendizagem ao longo da vida.

ii. Expansão das oportunidades de aprendizagem por meio das TIC

Outra abordagem promissora para garantir mais acesso à aprendizagem é o apoio à tecnologia da informação. Entre 2000 e 2012, o número de telefones celulares em uso no mundo cresceu de um bilhão para cerca de seis bilhões. Atualmente, 75% da população mundial tem acesso a um telefone celular, e a maior parte dos possuidores de celulares vive em regiões de baixa renda (WORLD BANK, 2012). A aprendizagem móvel tornou-se uma opção viável para a oferta de educação, uma vez que a aprendizagem pode ocorrer simplesmente por meio da conexão com um dispositivo móvel.

A análise dos relatórios nacionais de progresso mostra que o uso das TIC em programas de educação e de alfabetização de adultos varia muito entre países e áreas de aprendizagem. Sessenta e quatro por cento dos países que apresentaram relatórios indicaram que TIC são usadas em programas de alfabetização oferecidos pelo setor público. Do ponto de vista regional, os governos da Europa são os que mais usam TIC na alfabetização (81% dos países que responderam), ao passo que os países africanos são os que menos oferecem programas de alfabetização apoiados pelas TIC, adotados por apenas 42% dos países respondentes. As TIC também são usadas em outras áreas de aprendizagem: 66% dos países respondentes mencionaram sua utilização na educação para direitos humanos e educação cívica. Aulas de língua estrangeira são apoiadas pelas TIC em 60% dos casos. Contudo, faltam evidências conclusivas de que elas apoiam maior participação na educação de adultos. Um estudo realizado pelo NIACE, no Reino Unido, mostrou que “não há evidência de que as tecnologias de informação e comunicação tenham aumentando o acesso à educação” (WHITE, 2012, p. 153).

Um exemplo concreto para o desenvolvimento e a manutenção de competências de alfabetização com o uso de telefones celulares vem do Paquistão, onde a principal operadora de celular do país, Mobilink, em colaboração com a UNESCO, tem fortalecido as competências dos alunos que concluem o programa de alfabetização básica depois que retornam a um ambiente não letrado. As pessoas recém-alfabetizadas recebem materiais pós-alfabetização, como

mensagens, o que as envolve em atividades de alfabetização para manter e melhorar suas habilidades. Na primeira parte do programa, os participantes recebem mensagens de texto informativas diárias em urdu, às quais elas devem responder. A segunda parte é uma avaliação mensal de sua aquisição de conhecimento, para manter aceso o interesse pela alfabetização (UNESCO, 2012a).

Um programa diferente de aprendizagem por celular foi iniciado pela *Commonwealth of Learning* (COL), na Índia, em 2004. Seus resultados positivos levaram à replicação do programa de Aprendizagem ao Longo da Vida para Agricultores (*Lifelong Learning for Farmers – L3 Farmers*) em vários países da África, da região da Ásia e Pacífico e do Caribe. Esse projeto demonstrou que “agrega valor ao processo de desenvolvimento, ao alcançar os não alcançados e facilitar a aprendizagem autodirigida entre agricultores, trabalhadores sem-terra e os vários setores marginalizados das comunidades rurais” (BALASUBRAMANIAN et al., 2010, p. 193). Universidades e organizações locais desenvolvem aplicativos para celulares que proporcionam aos agricultores informações atualizadas sobre assuntos agrícolas. Os participantes ganham valiosas orientações sobre acesso ao mercado, uso de fertilizantes, espaçamento entre plantas, calendário de plantio, doenças locais e outros temas com base no conhecimento local e contextualizados de acordo com a língua e o ambiente local (BALASUBRAMANIAN et al., 2010, p. 194; COMMONWEALTH of LEARNING, 2012).

Na Tanzânia, um projeto recente introduziu o uso de *smartphones* para agricultores que já estavam familiarizados com telefones celulares, mas não com a internet. Vídeos com conselhos sobre técnicas agrícolas e informações climáticas são oferecidos por meio dos aparelhos para que os agricultores possam aproveitar esses conhecimentos para melhorar suas colheitas (WORLD BANK, 2012).

Juntamente com telefones celulares, o rádio ainda desempenha um papel importante de comunicação com pessoas difíceis de alcançar. Como a diretora-geral da UNESCO, Irina Bokova, declarou, por ocasião do Dia Mundial do Rádio em 2013, “o rádio é uma plataforma fundamental para a educação e para proteger culturas e línguas locais”

(UNESCO, 2013). Ela destacou que, embora o mundo tenha mudado muito desde a invenção do rádio no século XIX, “esse meio de comunicação continua a ser amplamente acessível, relativamente barato e muito simples de usar. Ele ainda é um meio que pode levar qualquer mensagem para qualquer lugar, a qualquer momento – mesmo sem eletricidade” (UNESCO, 2013).

Especialmente na África e na Ásia, as estações comunitárias de rádio têm lavado informações valiosas e oportunidades de aprendizagem a pessoas em áreas rurais e isoladas. Essas rádios podem criar plataformas interativas onde as questões relevantes para a comunidade local são discutidas. Isso as distingue dos meios de comunicação comerciais e estatais. São, muitas vezes, estações pequenas, sem fins lucrativos e com baixo orçamento, operadas principalmente por voluntários.

Por exemplo, desde 2006, três estações comunitárias de rádio começaram a transmitir nas favelas de Nairóbi, operadas pela juventude local, com o objetivo de melhorar a situação de suas comunidades. Atualmente, a programação das três estações é produzida por jovens e voltada para jovens, o grupo maior e mais vulnerável na comunidade. Os programas proporcionam entretenimento com foco educacional, conscientização sobre temas cruciais que afetam a vida de seus públicos, como o abuso de drogas, gravidez na adolescência e violência doméstica. Por meio do rádio, os jovens recebem conhecimentos úteis, conselhos e incentivo para mudar suas vidas para melhor. Além disso, com o envolvimento dos jovens como voluntários na produção de mídia, os jovens marginalizados recebem voz e uma oportunidade de adquirir competências e experiências profissionais (GUSTAFSSON, 2012).

Nas montanhas e nos vales remotos do Nepal, cerca de 200 dessas rádios comunitárias estão em funcionamento, cinco delas operadas inteiramente por mulheres. Dada a baixa taxa de alfabetização (56,6%, em 2011), o terreno montanhoso e a falta de infraestrutura do Nepal, o rádio é o meio capaz de atingir o maior número de pessoas (86% da população). Em comparação, apenas 7% têm acesso à internet (UNESCO, 2012).

Outra ferramenta que pode apoiar a aprendizagem é a televisão, particularmente

para conscientizar sobre os benefícios da aprendizagem entre as pessoas mais difíceis de alcançar. Por exemplo, a Tunísia criou uma campanha de televisão para motivar os jovens com menos de 30 anos de idade a se envolver em atividades de aprendizagem de adultos.

Em geral, esses exemplos mostram que existem várias ferramentas que podem melhorar uma cultura de aprendizagem e facilitar o acesso mais equitativo e a participação na educação de adultos. Diversas abordagens já foram desenvolvidas, dependendo das necessidades e dos contextos de vida dos alunos. O próximo passo será acompanhar e avaliar a eficácia dessas ferramentas para aumentar a participação.

5.5 Conclusão

O primeiro GRALE destacou não apenas a baixa participação global na educação de adultos na maioria dos países, mas também as desigualdades no acesso e na participação, tanto dentro quanto entre as nações. Para tratar dessas questões inter-relacionadas, o GRALE enfatizou que “mais dados sobre a participação são necessários para países de renda média e baixa”, a fim de promover programas mais adequados (UNESCO, 2010b, p. 77). Em 2012, quase cem países reportaram que colhem informações sobre participação na alfabetização e/ou na educação de adultos. Por um lado, isso inclui informações sobre matrícula, frequência e conclusão, em sua maioria colhidas por meio de programas específicos. Por outro, isso também inclui países que participam de estudos internacionais que colhem informações sobre participação por meio de amostras populacionais.

Como essa informação disponível sobre participação na educação de adultos abrange diferentes tipos de aprendizagem e diferentes métodos de medição, os dados podem ser úteis para acompanhar o progresso ao longo do tempo, mas não para estabelecer uma comparação entre países. Ao reunir e divulgar práticas de medição e monitoramento de dados de participação, esse capítulo procura extrair lições sobre o que funciona em diferentes contextos.

O monitoramento da participação e da oferta em termos de metas e objetivos das políticas nacionais ainda é um processo

As evidências sobre as barreiras à participação obtidas por meio de pesquisas nacionais indicam que baixos níveis de escolaridade e baixa renda afetam negativamente a participação.

de aprendizagem. Portanto, é essencial para muitos países planejar um marco de monitoramento que sirva aos propósitos de suas políticas nacionais, bem como a estrutura de governança. Esses marcos de monitoramento devem idealmente incluir a vasta gama de fornecedores e ser compatíveis com os marcos globais ou regionais. Os resultados da análise comparativa internacional podem informar os países sobre sua situação em comparação com outros países que enfrentam problemas semelhantes. Promover e apoiar esse processo de fortalecimento da capacidade estatística e analítica na educação de adultos é um esforço fundamental para a cooperação regional e internacional.

Dados os desafios para aumentar a participação de grupos desfavorecidos, é importante estudar cuidadosamente as informações disponíveis sobre os fatores que inibem ou impedem a participação. A eliminação de tais obstáculos é um processo multinível, que não pode ser abordado em uma única etapa. Pode-se começar com a identificação e o mapeamento das barreiras para cada grupo-alvo, por exemplo, com pequenas pesquisas por amostragem.

As evidências sobre as barreiras à participação obtidas por meio de pesquisas nacionais indicam que baixos níveis de escolaridade e baixa renda afetam negativamente a participação. Em suma, “aqueles que têm menos educação continuam a receber menos” (UNESCO, 2010b, p. 77). As diferentes necessidades de aprendizagem e as demandas de indivíduos e grupos podem ser prejudicadas por vários obstáculos, e entre alguns grupos a exclusão continua a ser grave. A fim de motivar os alunos, sejam eles jovens ou idosos, é importante, primeiramente, entender os diferentes tipos de barreiras à participação.

Outro passo pode ser a troca de experiências entre países e dentro das regiões, por meio de programas estruturados (por exemplo, o Programa Grundtvig, na Europa, e o Plano Ibero-Americano de Alfabetização de Jovens e Adultos e Educação Básica, na América Latina). Essa também é uma estratégia eficaz para promover a participação de grupos excluídos na educação de adultos com o apoio de um financiamento específico e direcionado a esse objetivo em muitos países. Outra plataforma para a divulgação de boas práticas na oferta local de aprendizagem é uma rede de Centros Comunitários de Aprendizagem,

na Ásia, promovida por conferências anuais e redes sociais. Os centros também são uma maneira popular de aproximar as atividades de alfabetização e de educação de adultos dos grupos-alvo, bem como de reduzir as barreiras situacionais à aprendizagem.

Em geral, os relatórios nacionais de progresso indicam que vários problemas relacionados à exclusão de alunos adultos estão ligados à disponibilidade de informações sobre grupos excluídos e suas demandas de aprendizagem. Além disso, um baixo fluxo de informações entre pessoas com pouco acesso à educação parece dificultar a inclusão. O desafio para a maioria dos Estados-membros ainda é alcançar aqueles que são difíceis de alcançar. De modo geral, há muito a ser feito por governos e educadores de adultos tanto para estender a todos o acesso justo e equitativo quanto para superar as barreiras à participação. Vontade e ação coletiva podem levar à oferta de programas bem elaborados que atendam diretamente às necessidades de jovens e adultos, o que lhes permitirá atingir seu pleno potencial e servir não apenas a seus próprios interesses, mas também contribuir para a transformação de suas sociedades.

Mensagens principais:

- É essencial que os países criem marcos eficazes de monitoramento para acompanhar a profundidade e a amplitude da participação na educação e na aprendizagem de adultos. Esses marcos devem incluir toda a gama de fornecedores e ser compatíveis com os marcos globais ou regionais.
- Estudos comparativos internacionais são necessários para informar os países sobre sua situação em relação à de outros países que enfrentam problemas semelhantes. Para promover e apoiar esse processo, a UNESCO pode ajudar a desenvolver capacidade estatística e analítica.
- É importante estudar cuidadosamente os fatores que inibem ou impedem a participação. A eliminação desses obstáculos é um processo multinível, que não pode ser abordado em uma única etapa. Um passo inicial seria identificar e mapear as barreiras para cada grupo-alvo, por exemplo, por meio de pequenas pesquisas por amostragem.

Bibliografia

ALDRIDGE, F.; HUGHES, D. *NIACE adult participation in learning survey: headline findings*. Leicester: NIACE, 2012.

ALDRIDGE, F.; TUCKETT, A. *Tough times for adult learners: the NIACE survey on adult participation in learning 2011*. Leicester: NIACE, 2011.

AMERICAN LIBRARIES MAGAZINE. *Library on Wheels*. 2012 Disponível em: <http://americanlibrariesmagazine.org/al_focus/photos/library-wheels>. Acesso em: 6 nov. 2012.

ATD FOURTH WORLD. *Street Libraries and Doorstop Libraries: ATD Fourth World*. 2012. Disponível em: <<http://www.atd-fourthworld.org/Street-Libraries-and-Doorstop.html>>. Acesso em: 6 nov. 2012.

AUSTRIA. Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur. *Strategie zum Lebensbegleitenden Lernen in Österreich*. Wien: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, 2011. Disponível em: <http://www.bmukk.gv.at/medienpool/20916/llarbeitspapier_ebook_gross.pdf>.

BALASUBRAMANIAN, K. et al. Using mobile phones to promote lifelong learning among rural women in Southern India. *Distance Education*, v. 31, n. 2, p. 193-209, Aug. 2010.

BATCHULUUN, Y. *Non-formal education sector analysis: Mongolia*. Ulaanbaatar: National Centre for Non Formal and Distance Education, 2009.

BOEREN, E. et al. Why do adults learn: Developing a typology across 12 European countries. *Globalisation, Societies and Education*, v. 10, n. 2, p. 247-269, Jun. 2012.

BURKINA FASO. Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation. *Statistiques de l'alphabétisation et le l'éducation non formelle: campagne 2009*. Ouagadougou: Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation, 2010. Disponível em: <http://www.depmeba-bf.org/data/etats/etat_annuaire_2009-2010/XI/annuaire_non_formel_2009.pdf>.

COMMONWEALTH OF LEARNING. *Lifelong learning for farmers: Commonwealth of Learning in action*. 2012. Disponível em: <http://www.col.org/SiteCollectionDocuments/L3Farmers_COLinAction_July2012.pdf>.

CROSS, K. P. *Adults as learners: increasing participation and facilitating learning*. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

DESJARDINS, R. Participation in adult learning. In: Rubenson, K. (Ed.). *Adult learning and education*. London: Elsevier, 2010. p. 240-250.

DOMINGO, Z. T. *The Community Learning Centre (CLC): its viability as a grassroots mechanism for delivering non-formal education*. Hamburg: UIL, 2012. (mimeo).

DVV INTERNATIONAL. *Adult Education and Development*. Bonn: dvv international, n. 74, 2010. Disponível em: <http://www.iiz-dvv.de/index.php?article_id=1063&clang=1>. Acesso em: 21 set. 2012.

EUROPEAN COMMISSION. *Progress towards the common European objectives in education and training: indicators and benchmarks 2010/2011*. Brussels, 2010. (Commission staff working document). Disponível em: <http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report10/report_en.pdf>.

EUROPEAN UNION. *EU High Level Group of Experts on Literacy 2012: final report*. Brussels, 2012. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/literacy-report.pdf>>.

EUROSTAT. *Adult education survey*. Luxembourg: European Commission, Eurostat, 2013a. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/trng_aes_esms.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

EUROSTAT. *Database*. Luxembourg: European Commission, Eurostat, 2013c. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

EUROSTAT. *Education: reference metadata I Euro SDMX Metadata Structure (ESMS)*. Luxembourg: European Commission, Eurostat, 2013b. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/educ_esms.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

EUROSTAT. *Lifelong learning: reference metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS)*. Luxembourg: European Commission, Eurostat, 2012. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/trng_esms.htm>. Acesso em: 21 fev. 2013.

EUROSTAT. *Lifelong learning statistics*. Luxembourg: European Commission, Eurostat, 2013. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Lifelong_learning_statistics>. Acesso em: 21 fev. 2013.

EUROSTAT. *Tables, Graphs and Maps interface (TGM) table*. Luxembourg: European Commission, Eurostat, 2012a. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsd_sc440&plugin=1>. Acesso em: 21 fev. 2013.

MONGOLIA. Government of Mongolia. *Master Plan to Develop Education of Mongolia in 2006-2015*. Ulaanbaatar: Government of Mongolia, 2006.

GROTLÜSCHEN, A.; RIEKMANN, W. leo. *Level One study: literacy of adults at the lower rungs of the ladder*. Hamburg: University of Hamburg, 2011. (Press brochure). Disponível em: <<http://blogs.epb.uni-hamburg.de/leo/files/2011/12/leo-Press-brochure15-12-2011.pdf>>.

GUSTAFSSON, J. Community radio as promoters of youth culture. Th.TUFTE et al. (Eds.). *Speaking up and talking back: media empowerment and civic engagement among East and Southern African youth*. Gothenburg: Nordicom, 2012. p. 255-268.

JAPAN. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. *Two trends and development in education, science and technology policies*. 2009. Disponível em: <http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1305890.htm>. Acesso em: 12 dez. 2012.

JONES, P. *Participation in adult learning*. Southampton: University of Southampton, 2010.

KHA RI GUDE UNIT. Report for the National Treasury. Pretoria: Department of Basic Education, 2012.

MANNHEIMER ABENDAKADEMIE. *Migrantinnen lotsen Migrantinnen*. 2012. Disponível em: <<http://www.lotsinnen.de/index.htm>>. Acesso em: 21 set. 2012.

MAROC. Ministère de l'Éducation nationale. *Alphabétisation au Maroc: bilan 2007-2012: pour une pleine participation de tous dans la société*. Rabat: Direction de la lutte contre l'analphabétisme, 2012. Disponível em: <<http://www.alpha.gov.ma/bilan/bilanAlpha2007-2012Fr.pdf>>.

OECD. *Education at a glance 2012: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing, 2012.

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-em>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

OECD. *PIAAC: Organisation for Economic Co-operation and Development*. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/site/piaac/piaacparticipatingcountries.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

ROCHA, C. Tavares da Costa. Information and communication mediated by computers: Faróis de Saber de Curitiba (Brazil). *International Journal of Collaborative Open Learning*, v. 1, 2010. Disponível em: <<http://labspace.open.ac.uk/mod/resource/view.php?id=365555>>. Acesso em: 24 set. 2013.

ROOSMAA, E.-L.; SAAR, E. Participation in non-formal learning in EU-15 and EU-8 countries: demand and supply side factors. *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 31, n. 4, p. 477–501, 2012.

RUBENSON, K. Barriers to participation in adult education. In: PETERSON, P.; BAKER, E.; McGAW, B. (Eds.). *International Encyclopedia of Education*, v. 1, p. 234-239, 2010.

RUBENSON, K.; DESJARDINS, R. The Impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult learning: a bounded agency model. *Adult Education Quarterly*, v. 59, n. 3, p. 187-207, mai. 2009.

SAWANO, Y. Lifelong learning to revitalize community case studies of citizens' learning initiatives in Japan. In: ASPIN, D.N. et al. (Eds.). *Second international handbook of lifelong learning*. Dordrecht: Springer, 2012. p. 665-678.

SCHEMMANN, M.; WITTPOTH, J. Asking more than we can tell: social status, social milieu and social space in explanations for participation in adult education. *Studies in the Education of Adults*, v. 40, n. 2, p. 160-175, 2008.

SCOTLAND. Scottish Government. *Adult literacies in Scotland 2020: strategic guidance*. Edinburg: Scottish Government, 2011. Disponível em: <<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/339854/0112382.pdf>>.

STATISTICS CANADA. *Access and Support to Education and Training Survey (ASETS)*. 2009. Disponível em: <<http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=5151&lang=en&db=imdb&adm>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

SWEDEN. Government Offices. *The New Education Act for Knowledge, Choice and Reforms*. 2010. Disponível em: <<http://www.government.se/sb/d/12996/a/142348>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

THORN, W. *International adult literacy and basic skills surveys in the OECD region*. Paris: OECD Publishing, 2009. (OECD education working papers, 26). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/221351213600>>.

UIL. *Effective literacy programmes: programmes › themes › community development*. 2012a. Disponível em: <<http://www.unesco.org/uil/litbase/?menu=8&theme=5>>. Acesso em: 21 set. 2011.

UIL. *Literacy and life skills for vulnerable youth: policy forum in the Arab States*. Hamburg: UIL, 2011a. (mimeo).

UIL. *Out-of-school-youths: basic literacy and life skills development*. 2012. Disponível em: <<http://www.unesco.org/uil/litbase/?menu=14&country=MH&programme=32>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

UIL. *Report of the Africa policy forum on literacy and basic life skills for vulnerable youth*. Hamburg: UIL, 2011. (mimeo).

UIS. *Adult and youth literacy: national, regional and global trends, 1985-2015*. Montreal, UIS, 2013a. (UIS Information paper). Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/literacy-statistics-trends-1985-2015.pdf>>.

UIS. *La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. Montreal: UIS, 2013. (mimeo).

UIS. *Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP): update no. 4*. Montreal: UIS, 2012a. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/literacy/Documents/lamp-update-oct2011-v1-en.pdf>>.

UIS. *New questionnaire on adult education for Latin America and the Caribbean*. Montreal: UIS, 2012b. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/LACQuestionnaireEN.aspx>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

UIS. *WEI Programme*. Montreal: UIS, 2012a. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/world-education-indicators.aspx>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

UNESCO. *Creating and sustaining literate environments*. Bangkok, 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214653E.pdf>>.

UNESCO. *Improved Journalism Education to Meet Demand from Nepali Youth*. Kathmandu, 2012. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/news-and-infocus-articles/all-news/news/improved_journalism_education_to_meet_demand_from_nepali_youth/>. Acesso em: 8 mar. 2013.

UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187787por.pdf>>.

UNESCO. *Message by Irina Bokova, Director-General of UNESCO on the Occasion of World Radio Day*. Paris, 2013. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002195/219537e.pdf>>.

UNESCO. *Relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>>.

UNESCO. *UNESCO Office in Bangkok: Community Learning Centres (CLCs)*. Bangkok, 2013a. Disponível em: <<http://www.unescobkk.org/education/literacy-and-lifelong-learning/community-learningcentres-clcs/>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

UNESCO. *Mobile-based literacy programme*. Islamabad, 2012a. Disponível em: <<http://www.unesco.org.pk/education/mlp.html>>. Acesso em: 24 set. 2012.

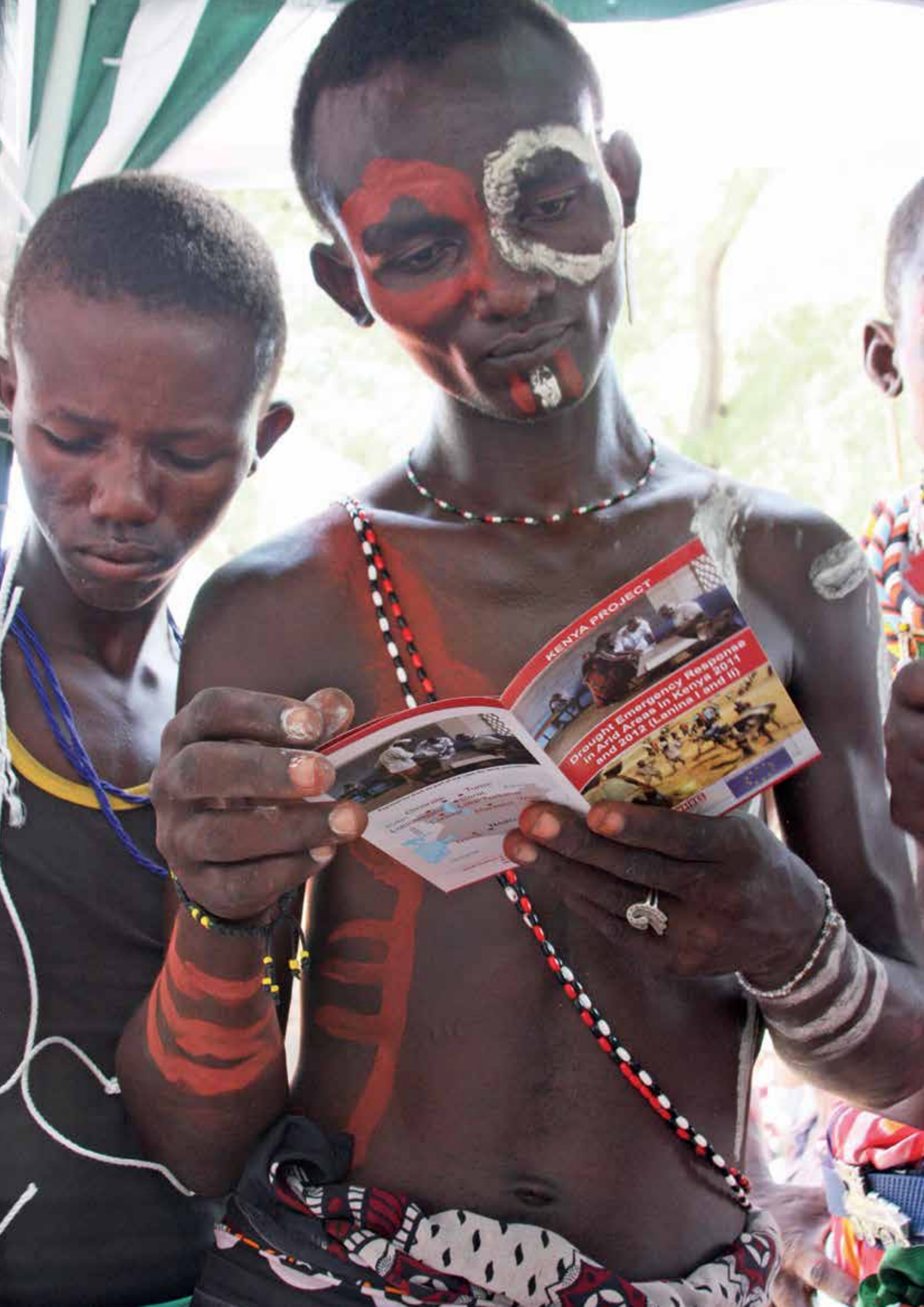
VRECER, N. *Multi-purpose Community-Based Learning Centres (CLC): Lifelong Learning Centres (LLC) in Slovenia*. Hamburg: UIL, 2012. (mimeo).

WHITE, P. Modelling the “learning divide”: predicting participation in adult learning and future learning intentions 2002 to 2010. *British Educational Research Journal*, v. 38, n. 1, p. 135-175, fev. 2012.

WIGELL-RYYNÄNEN, B. *Lifelong Reading*. 2012. (Paper presented at IFLA 2012). Disponível em: <<http://conference.ifla.org/past/ifla78/108-ryynanen-en.pdf>>.

WORLD BANK. *Information and communications for development: maximising mobile*. Washington D.C.: World Bank, 2012. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/IC4D-2012-Report.pdf>>.

WFP. *Our work: food for assets*. Rome: World Food Programme, 2013. Disponível em: <<http://www.wfp.org/food-assets>>. Acesso em: 2 abr. 2013.



CAPÍTULO 6

GARANTIA DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO DE ADULTOS

6.1 Introdução

Relevância, equidade, eficácia e eficiência foram as quatro dimensões da qualidade na educação de adultos identificadas no primeiro GRALE (UNESCO, 2010b). Relevância significa que a oferta está alinhada às necessidades de todas as partes interessadas, de modo a atingir objetivos pessoais, socioculturais, econômicos e educacionais. Equidade tem relação com o acesso equitativo e a participação na educação de adultos. Eficácia expressa o grau em que são alcançados os objetivos do programa. Eficiência diz respeito tanto à capacidade de um sistema de alcançar objetivos quanto à relação entre os insumos financeiros e outros insumos com os benefícios. Garantir a qualidade na educação de adultos, incluindo a alfabetização de adultos, significa dar atenção a essas dimensões.

O “Marco de Ação de Belém” também menciona a importância da qualidade na aprendizagem e na educação de adultos. Ele afirma: “A qualidade na aprendizagem e educação é um conceito e uma prática holística, multidimensional e que exige atenção constante e contínuo desenvolvimento” (UNESCO 2010a, p 12). Além disso, o marco identificou as seguintes tarefas na abordagem da qualidade:

- desenvolver critérios de qualidade para os currículos, os materiais de aprendizagem e as metodologias de ensino;
- reconhecer a diversidade e a pluralidade dos prestadores de serviços educacionais;
- melhorar a formação, a capacitação, as condições de trabalho e a profissionalização dos educadores de adultos;
- elaborar critérios de qualidade para a avaliação dos resultados da aprendizagem;
- criar indicadores de qualidade precisos; e
- dar maior apoio à pesquisa em aprendizagem e educação de adultos,

complementada por sistemas de gestão de conhecimento (UNESCO, 2010a, p. 13).

Este capítulo examina como os Estados-membros têm avançado na consecução dessas tarefas. Ele começa por apresentar um marco conceitual de como a qualidade poderia ser entendida e, conseqüentemente, operacionalizada. Em seguida, há a descrição da aplicação dos resultados da aprendizagem em diversas áreas: currículo, quadros de qualificações, programas e validação da aprendizagem não formal e informal. A isso segue-se uma apresentação dos critérios de qualidade para os diferentes aspectos da educação de adultos:

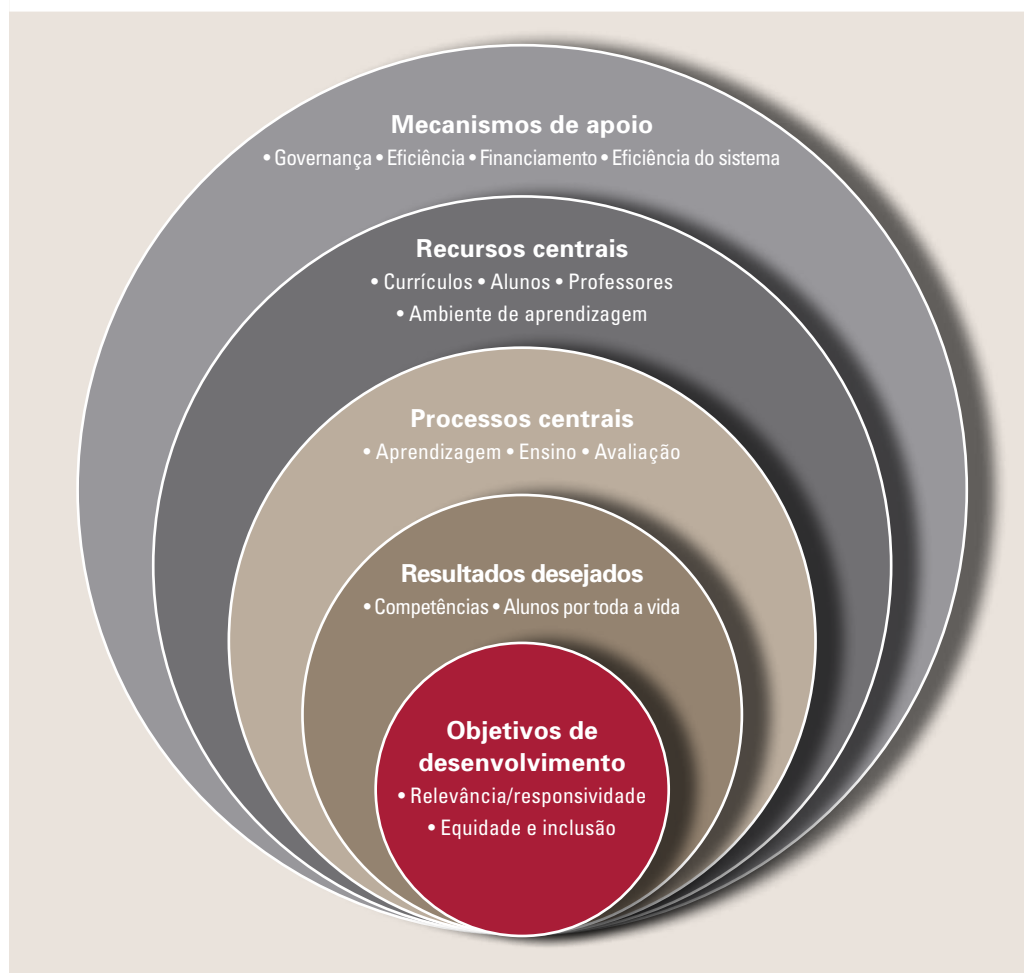
- metodologias de ensino e aprendizagem;
- profissionalização dos educadores de adultos;
- monitoramento, avaliação e garantia da qualidade; e
- pesquisa.

6.2 Conceitualização da qualidade

A qualidade em um sentido genérico denota os fatores que fazem a aprendizagem e a educação valer à pena e ter um propósito. Naik (1975) destacou a importância da relação entre meios e fins, bem como entre objetivos individuais e sociais do desenvolvimento. Winch (1996) enfatiza a importância do caráter público da educação e do papel que a qualidade deve desempenhar na definição da política educacional. Uma maneira comum de fazer juízos normativos sobre a qualidade da aprendizagem e da educação de adultos é dividir os componentes da qualidade em componentes *estruturais* (como objetivos, currículos, recursos, pessoal e prestadores de serviços), componentes *relacionados a processos* (ensino e aprendizagem, organização e gestão) e componentes *relacionados a resultados* (prestação de contas, avaliação, resultado e impacto).

A qualidade em um sentido genérico denota os fatores que fazem a aprendizagem e a educação valer à pena e ter um propósito.

Figura 6.1
Marco geral para análise/diagnóstico da qualidade
de sistemas de educação (GEQAF)



Fonte: UNESCO, 2012.

O Marco geral para análise/diagnóstico da qualidade de sistemas de educação (*General Education Quality Analysis/Diagnosis Framework – GEQAF*), sugerido pela UNESCO (UNESCO, 2012), ajuda a visualizar a interação entre atores, mecanismos, processos, recursos e objetivos na garantia de qualidade.

A qualidade da aprendizagem e da educação de adultos não é apenas uma responsabilidade do setor de educação e formação. Uma ampla variedade de partes interessadas, incluindo as autoridades locais, regionais e nacionais; atores no desenvolvimento social e econômico (como empregadores e empregados, acadêmicos, pesquisadores e os meios de comunicação); e organizações e agências não governamentais compartilham essa tarefa.

6.3 Os diferentes usos dos resultados da aprendizagem

O conceito de resultados da aprendizagem ocupa uma posição de destaque nas reformas educacionais. No sentido mais geral, os resultados da aprendizagem são descrições do que um aluno conhece, compreende e é capaz de fazer no final de um processo de aprendizagem. A identificação dos resultados da aprendizagem é importante para aumentar a transparência, a flexibilidade e a responsabilidade dos sistemas e instituições; para facilitar a aprendizagem e apoiar o aluno individual; e para esclarecer os objetivos e as metas para os alunos, bem como para os professores e administradores (BJORNAVOLD, 2008). Padrões de educação são cada vez mais

expressos em termos de resultados da aprendizagem. Embora não haja acordo sobre a importância dos resultados da aprendizagem em todos os contextos de aprendizagem, e seu uso esteja se tornando comum tanto nos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, há diferenças na forma como os países entendem e definem os resultados da aprendizagem.

Em geral, os resultados da aprendizagem são entendidos de três maneiras possíveis:

- como a visão ou os objetivos gerais que orientam os currículos;
- para descrever QNQ; ou
- com base em objetivos de aprendizagem de programas específicos.

a. Resultados da aprendizagem interpretados como a visão ou os objetivos gerais que orientam os currículos

A primeira construção de *resultados da aprendizagem* define a visão ou os objetivos gerais que orientam os currículos da aprendizagem e da educação de adultos. O propósito de contribuir para os objetivos nacionais de desenvolvimento é central para a qualidade na educação. Como um bem público, a educação de adultos serve a amplas metas de desenvolvimento educacional, econômico, profissional, sociocultural e individual.

Em muitos países africanos, os objetivos que orientam os currículos são inspirados por objetivos de desenvolvimento. Em Serra Leoa, o Departamento de Garantia da Qualidade e de Resultados da Divisão de Gênero e Desenvolvimento Social ampliou os currículos para incluir novos temas, que abrangem paz e conflito, habilidades para a vida, educação religiosa e moral, sessões de orientação e aconselhamento, saúde sexual e reprodutiva e estudos sociais (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2011, p. 28). No Egito, os objetivos gerais dos currículos de educação de adultos são intersetoriais. Eles incluem saúde reprodutiva, programas de alfabetização voltados para o trabalho, infância e maternidade e direitos humanos. Esses objetivos foram introduzidos para abordar questões de superpopulação, desenvolvimento rural, integração social, cidadania e redução da pobreza, bem como para superar a desigualdade de gênero (EGYPT, 2008).

Na Europa, a Alemanha e a Escócia (Reino Unido) definem objetivos gerais do currículo em termos de resultados da aprendizagem (FROMMBERGER; KRICHEWSKY, 2012). O conceito alemão de *Handlungskompetenz* (capacidade de realizar) e os “resultados e experiências” definidos no Currículo Escocês para a Excelência estabelecem objetivos globais como referência para a educação e a formação profissional de adultos, com base no entendimento específico de competência em cada uma dessas sociedades (SCOTLAND, 2012). O *Handlungskompetenz* alemão inclui um entendimento nacional de competência que inclui dimensões sociais, morais e cívicas.

Alguns pesquisadores apontam o contraste entre essa visão integradora e a noção de habilidade baseada em tarefas aplicada na Inglaterra (Reino Unido) (BROCKMANN et al., 2011, p. 9). Vários países, incluindo a França e a Holanda, enfatizam um entendimento multidimensional de competências como conhecimento, habilidades e atitudes na prática.

b. Resultados da aprendizagem usados para descrever quadros nacionais de qualificações (QNQ)

A segunda possibilidade de utilização de *resultados de aprendizagem* é em QNQ. Os QNQ desenvolvidos após 2005 diferem em aspectos importantes da primeira geração de quadros desenvolvidos na Inglaterra (Reino Unido), na Nova Zelândia e na África do Sul. Os primeiros quadros eram baseados no que pode ser descrito como uma “abordagem induzida por resultados” em vez de “baseada em resultados”. Muitos países estão em processo de desenvolver quadros de qualificações, especialmente em áreas onde tarefas e competências específicas podem ser identificadas. Michael Young (2009) argumenta que as medidas de resultado comportamental utilizadas na Inglaterra (Reino Unido), na África do Sul e, até recentemente, no QEQ, representam uma tentativa da indústria de tomar o controle dos resultados educacionais das mãos das instituições de educação, particularmente quando *competência* é entendida em termos estritamente comportamentais.

Desenvolvimentos recentes nos QNQ baseados em resultados da aprendizagem desencadearam ações em vários países em desenvolvimento (SINGH, no prelo; SINGH; DUVEKOT, no prelo). Bangladesh,

Resultados baseados em competências devem ser complementados por inputs; ou seja, o conhecimento que o aluno precisa adquirir para ser capaz de ir além do seu desempenho existente.

Butão, Burkina Faso, Gana, Índia e Namíbia desenvolveram ou estão em processo de desenvolvimento de um QNQ para EFTP. Muitos desses países dedicam-se especificamente ao desenvolvimento de QNQ para introduzir equivalências entre a aprendizagem formal e a não formal, e também para alinhar a alfabetização e a educação básica de adultos às qualificações profissionais. No que diz respeito ao desenvolvimento de qualificações com base em resultados da aprendizagem nos países em desenvolvimento, Young e Allais (2011) alertam que os resultados baseados em competências devem ser complementados por *inputs*; ou seja, o conhecimento que o aluno precisa adquirir para ser capaz de ir além do seu desempenho existente. Sultana menciona uma preocupação relacionada: “embora não haja uma definição única e oficial da palavra *competência*, parece haver um consenso crescente de que o termo não deve ser utilizado de uma forma estritamente tecnicista para se referir apenas a habilidades, precisamente devido às implicações que isso tem para a educação e a capacitação” (SULTANA, 2009, p. 20).

O QEQ originalmente representou uma tentativa de adotar uma abordagem transformacional às qualificações baseadas em resultados da aprendizagem por meio da regulação dos sistemas nacionais em termos comportamentais (RAFFE, 2011). Brockmann e outros (2011, p. 9) criticam a maneira como o termo *competência* é usado no QEQ como uma categoria separada de conhecimentos e habilidades, tornando-o potencialmente não integrativo. No entanto, essa ambiguidade no conceito de competência tem sido abordada por vários países, conforme informado no Inventário Europeu sobre QNQ (CEDEFOP, 2013). Isso mostra que, na maioria dos países europeus, o foco nos resultados da aprendizagem é frequentemente combinado com uma consideração das instituições e das estruturas dos programas. O Inventário também revela que um grupo significativo de países insiste no caráter abrangente de competência e alertam contra a redução do conceito a uma questão de autonomia e responsabilidade.

c. Resultados com base em objetivos de aprendizagem de programas específicos

A terceira utilização de *resultados da aprendizagem* é como objetivos de aprendizagem para um programa de

educação de adultos. Esses objetivos podem estar relacionados a inputs de aprendizagem e ter um propósito mais pedagógico, como o Currículo Nacional de Inglês, que tem programas de estudo (conteúdo prescrito) e objetivos a serem atingidos em diferentes fases do programa de aprendizagem. Os instrumentos de avaliação são concebidos para verificar se, e como, o padrão foi alcançado. Há, portanto, uma relação conceitual entre o conteúdo prescrito (que tem como objetivo atender à descrição do resultado de aprendizagem) e a avaliação do alcance do resultado de aprendizagem (BROCKMANN et al., 2011).

Na República da Coreia, o Sistema de Banco de Crédito Acadêmico (*Academic Credit Bank System – ACBS*) permite aos cidadãos acumular créditos com a educação formal curricular e cursos de aprendizagem não formais credenciados, bem como com experiências informais de aprendizagem em contextos de aprendizagem relacionadas ao trabalho ou autodirigidas. Na Indonésia e em outros países do Sudeste da Ásia, onde programas de equivalência são comuns no nível de educação básica, os objetivos de programas não formais de aprendizagem são reconhecidos como equivalentes aos objetivos de aprendizagem da educação primária e secundária. A África do Sul tem um QNQ que inclui quatro níveis de educação e formação básica de adultos, *Adult Basic Education and Training (ABET)*, e a conclusão do quarto nível é equivalente ao cumprimento da escolaridade obrigatória, ou seja, dez anos de educação básica formal. Mesmo a alfabetização inicial de adultos é vista como um trampolim para uma ABET mais formal. Esses exemplos mostram como os resultados da aprendizagem definidos como objetivos de aprendizagem podem aumentar a equidade na educação de adultos.

Nos Estados Unidos da América e no Canadá, algumas instituições elaboram programas de graduação que giram em torno dos resultados de aprendizagem dos alunos, ou competências, e não do conteúdo acadêmico para créditos universitários. As instituições, então, concedem graus com base no que os alunos demonstram que sabem e conseguem fazer. Nos Estados Unidos da América, Ganzglass et al. (2011) reportam, no entanto, que apenas um pequeno número de instituições atualmente oferece programas baseados em competências.

6.4 Avaliação e prestação de contas

A mudança para uma abordagem baseada em resultados tem muitas implicações para a avaliação, a validação e a certificação. Tradicionalmente, a avaliação tem sido baseada nas exigências da educação e da formação formal, bem como no desempenho esperado dos alunos. Esse processo, no entanto, não é adequado na educação de adultos, contexto em que há uma diversificação dos caminhos de aprendizagem. O desenvolvimento de uma abordagem baseada nos resultados da aprendizagem abre novas perspectivas para o processo de validação. Isso permite diversificar os cursos que conduzem aos mesmos resultados de aprendizagem e qualificações; diversificar os métodos de avaliação de resultados de aprendizagem, dependendo do tipo de curso e do tipo de aluno; diversificar os termos de validação; e flexibilizar as regras para a certificação. A avaliação pode ser tanto no final do processo de aprendizagem (exame final) quanto por meio de exames parciais (acumulação de resultados de aprendizagem) e/ou avaliação contínua e/ou processos de avaliação mistos.

O reconhecimento dos resultados da aprendizagem, independentemente de quando, onde e como o aprendizado ocorreu, tornou-se parte das políticas e das práticas de educação de adultos em muitos países. Oitenta e sete (68%) de 129 países informaram que possuem uma estrutura de política para o reconhecimento, a validação e a certificação (RVC) da aprendizagem não formal e informal. Do ponto de vista regional, esses países compreendem 29 (74%) dos países europeus e norte-americanos; 21 (68%) dos países africanos, seguidos de 15 (62%) e 14 (58%) da América Latina e Caribe e da região da Ásia e Pacífico,

respectivamente. Oito (89%) países da região árabe relataram possuir quadros RVC em vigor (ver Tabela 6.1).

De acordo com as definições das Diretrizes da UNESCO (2012)

“o reconhecimento é um processo de conferir um *status* oficial aos resultados da aprendizagem e/ou competências, que pode levar ao reconhecimento de seu valor na sociedade. Validação é a confirmação por um órgão autorizado de que os resultados da aprendizagem ou as competências adquiridas por um indivíduo foram avaliados em relação a pontos de referência ou padrões, mediante metodologias de avaliação pré- definidas. A certificação é um processo pelo qual um órgão autorizado, com base na avaliação dos resultados da aprendizagem e/ou competências, confere qualificações (certificados, diplomas ou títulos), concede equivalências, unidades de crédito ou isenções, ou, ainda, emite documentos, como portfólios de competências” (UIL, 2012, p. 8).

É importante estabelecer as diferenças entre avaliação e prestação de contas. A avaliação tem várias finalidades, incluindo a avaliação formativa para permitir a aprendizagem, a certificação para a progressão educacional ou a entrada no mercado de trabalho, e a garantia de prestação de contas de programas ou instituições. Vários instrumentos (incluindo as taxas de certificação) podem ser usados para garantir a prestação de contas, ou seja, para garantir o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos.

Como já mencionado, uma alta porcentagem de países enfatizam os resultados da aprendizagem na avaliação de programas

O reconhecimento dos resultados da aprendizagem, independentemente de quando, onde e como o aprendizado ocorreu, tornou-se parte das políticas e das práticas de educação de adultos em muitos países.

Tabela 6.1

Países que reportam a existência de um marco de política pública para reconhecimento, validação e certificação dos resultados da aprendizagem não formal e informal

África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
21 (68%)	8 (89%)	14 (58%)	29 (74%)	15 (62%)	87

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 2.5 “Seu país tem um marco de política pública para o reconhecimento, a validação e a certificação da aprendizagem não formal e informal?”

Quadro 6.1 **Diretrizes da UNESCO para o reconhecimento, a validação e a certificação (RVC) dos resultados da aprendizagem não formal e informal¹**

Propósitos

“O objetivo global destas diretrizes é propor princípios e mecanismos que podem ajudar os Estados-membros no desenvolvimento ou na melhoria das estruturas e dos procedimentos para reconhecer os resultados de todas as formas de aprendizagem, especialmente a aprendizagem não formal e informal”. (p. 3)

Princípios

- Garantir a equidade e a inclusão no acesso a oportunidades de aprendizagem. Cada pessoa deve ter o direito de acessar e participar em qualquer forma de aprendizagem que responda às suas necessidades, bem como ter seus resultados de aprendizagem tornados visíveis e valorizados.
- Promover a igualdade de valor dos resultados da aprendizagem formal, não formal e informal. As competências adquiridas com a aprendizagem não formal e a informal devem ser tratadas em pé de igualdade com aquelas obtidas por meio da aprendizagem formal.
- Assegurar a centralidade das pessoas no processo de RVC. O processo deve respeitar e refletir as necessidades das pessoas e sua participação deve ser de forma voluntária.
- Melhorar a flexibilidade e a abertura da educação e da formação formal. Os sistemas de educação e formação devem considerar diversas formas de aprendizagem.
- Promover a garantia de qualidade em todo o processo de RVC. É indispensável que os critérios e os procedimentos para avaliação e validação da aprendizagem não formal e informal sejam pertinentes, confiáveis, justos e transparentes.
- Fortalecer as parcerias entre todas as partes interessadas. É importante enfatizar a responsabilidade compartilhada, desde a concepção até a implementação e a avaliação do sistema de RVC”. (p. 4)

Principais áreas de ação em âmbito nacional

- “1. Estabelecer o RVC como um componente essencial de uma estratégia nacional de aprendizagem ao longo da vida
2. Desenvolver sistemas de RVC acessíveis a todos
3. Tornar o RVC parte integrante dos sistemas de educação e formação
4. Criar uma estrutura nacional coordenada que envolva todas as partes interessadas
5. Desenvolver as capacidades do pessoal envolvido em RVA
6. Projetar mecanismos de financiamento sustentáveis” (p. 4-6)

Fonte: UIL, 2012.

educacionais. Isso fica evidente quando se observa o número de países que afirmam ter desenvolvido critérios de qualidade para a avaliação dos resultados da aprendizagem, tanto na educação de adultos (88) quanto na alfabetização de adultos (78) (tabelas 6.2 e 6.3). Em resposta à pergunta “Como o governo mede os resultados da aprendizagem nos programas de aprendizagem de adultos?”, 66 (52%) países informaram que “os resultados da aprendizagem são medidos por meio de testes padronizados para os processos de certificação”, enquanto 65 (51%) responderam que “os resultados da aprendizagem são avaliados por professores

ou facilitadores” (Tabela 6.2).

Para a alfabetização de adultos, 73 países (ou 57%) reportam que a medição dos resultados da aprendizagem é realizada pelo professor, seguida de testes padronizados para a certificação em 54 países (ou 42%) e testes padronizados para fins estatísticos em 20 países (ou 23%) (Tabela 6.3). Do ponto de vista regional, um alto número de países na África e na Europa reportam que os resultados da aprendizagem são medidos pelo professor.

¹ “UNESCO Guidelines for the Recognition, Validation and Accreditation (RVA) of the Outcomes of Non-formal and Informal Learning”.

Tabela 6.2
Distribuição regional de como os governos medem os resultados de aprendizagem dos programas de educação de adultos

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Apenas por professores/facilitadores	12	6	11	22	14	65
Testes padronizados para fins estatísticos	8	3	7	8	6	32
Testes padronizados para fins de certificação	15	4	14	20	13	66
Outros	4	2	2	11	1	20

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 5.9 “O governo mede os resultados de aprendizagem de [programas de educação de adultos]?”

Tabela 6.3
Distribuição regional de como os governos medem os resultados de aprendizagem dos programas de alfabetização de adultos

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Apenas por professores/facilitadores	18	6	15	19	15	73
Testes padronizados para fins estatísticos	11	3	6	7	3	30
Testes padronizados para fins de certificação	15	7	8	15	9	54
Outros	3	1	1	6	1	12

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 5.9 “O governo mede os resultados de aprendizagem de [programas de alfabetização de adultos]?”

Um olhar mais atento às respostas dos países revela mecanismos específicos. Botsuana informa que o *Botswana Examinations Council* (BEC) está em processo de desenvolvimento de uma alternativa de avaliação adequada para a educação básica de adultos e a educação extraescolar de crianças. O Chade menciona métodos somativos, formativos e de autoavaliação. Angola, República Democrática do Congo, Zâmbia e Zimbábue referem-se ao uso de testes, exames, instrução e avaliação externa. Na África do Sul, a Campanha de Alfabetização em

Massa Kha Ri Gude adotou uma abordagem de avaliação por meio da qual os alunos demonstram suas competências crescentes em um portfólio de “Sim, eu consigo”. Esse portfólio estruturado avalia as competências dos alunos diante de resultados alinhados com padrões de unidades específicas e todas as notas dos alunos são registradas. Na Tailândia, a aprendizagem não formal e informal é avaliada por meio de testes em papel ou por meio de portfólios, entrevistas e observações.

Na República da Coreia, o Sistema de Contas do Projeto Aprendizagem ao Longo da Vida, lançado em 2008, permite que as diversas experiências de aprendizagem das pessoas sejam administradas dentro de uma conta de aprendizagem *online* e os resultados de aprendizagem são reconhecidos como créditos educacionais ou qualificações. O sistema nacional de educação compreende a educação formal e não formal, que têm equivalências em todos os níveis do sistema de educação e formação. Na Mongólia, no Nepal, nas Filipinas e na Tailândia a certificação é concedida depois da conclusão de programas de equivalência na educação não formal. Nas Filipinas há um sistema de certificação de competências adquiridas informalmente concedida por provedores de educação continuada de nível pós-secundário ou universitário fora do sistema formal (por exemplo, faculdades e universidades).

Na Palestina, os alunos em classes de alfabetização fazem exames nacionais para receber um certificado equivalente à conclusão do 6º ano. Existem também exames nacionais para os alunos na educação não formal paralela, que fornecem certificação equivalente à da conclusão exitosa do 9º ano. Finalmente, há um QNQ em processo de aprovação e certificação em âmbito nacional.

Na região da América Latina e Caribe, vários países estabeleceram um sistema nacional de avaliação dos resultados da aprendizagem para fins de certificação no nível de educação básica. Como mencionado no Capítulo 1, quando questionados sobre a forma como as taxas de alfabetização de adultos são determinadas, a maioria dos países indicou que as pesquisas de censo populacional ou domiciliares utilizam uma abordagem de autodeclaração. Testes padronizados administrados por professores para medir os resultados da aprendizagem não parecem ser amplamente empregados para avaliar as taxas de alfabetização, porque as autoridades nacionais consideram esses testes como ações pedagógicas ou administrativas, que geralmente não são usados para determinar a taxa de alfabetização da população. Essa situação evidencia a necessidade de desenvolvimento e introdução de metodologias e mecanismos confiáveis e viáveis para a avaliação dos resultados da aprendizagem na educação de adultos.

6.5 Existência de critérios de qualidade para a aprendizagem e a educação de adultos

A importância de critérios de qualidade para os currículos para adultos foi confirmada por relatórios nacionais de progresso. Dos 129 países que responderam, 96 (75%) destacaram a importância dos currículos; 88 (69%) destacaram a avaliação dos resultados da aprendizagem; 87 (68%) enfatizaram a formação dos educadores, 85 (66%) destacaram os métodos de ensino e aprendizagem; enquanto 83 (65%) mencionaram materiais de aprendizagem como critérios de qualidade. Trinta e três países informaram não ter critérios de qualidade formulados. Em termos de distribuição regional, a maior proporção de países com critérios de qualidade para o currículo e materiais de aprendizagem (74%) foi encontrada na África. Nos Estados Árabes, apenas alguns países informaram que aplicam critérios de qualidade. Na região da Ásia e Pacífico, a importância atribuída à qualidade é visível em todas as áreas relevantes. Na Europa, os critérios de qualidade são importantes em todas as áreas, mas destacam-se, principalmente, a qualidade do currículo, a avaliação dos resultados da aprendizagem e a formação dos educadores. Na América Latina e Caribe, igual importância é dada a todas as dimensões da qualidade.

Em resposta à mesma pergunta, mas com relação à alfabetização de adultos, surge um padrão semelhante. Dos 129 países que responderam, 81 (63%) têm critérios de qualidade para seus currículos, seguidos de 78 (61%) com critérios de qualidade para a avaliação dos resultados da aprendizagem (Tabela 6.5).

Embora o reconhecimento da importância de critérios de qualidade por um grande número de países seja, obviamente, um primeiro passo necessário para aumentar a qualidade da educação de adultos, um grande problema continua a ser enfrentado: de que modo os países associam as diferentes fases do processo de aprendizagem e de educação de adultos (*input*, processo, *output* e resultado) com as especificações do currículo (currículos, métodos de ensino, normas de qualificação baseadas em resultados de aprendizagem) (SLOANE; DILGER, 2005)?

Tabela 6.4
Número de países que reportaram a existência de critérios de qualidade para a educação de adultos

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Currículos	23	3	18	35	17	96
Materiais de aprendizagem	23	3	16	25	16	83
Formação de facilitadores	21	3	17	31	15	87
Métodos de ensino e aprendizagem	21	3	16	29	16	85
Avaliação de resultados de aprendizagem	20	2	16	33	17	88

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 6.1 “Existem critérios de qualidade para a educação de adultos [...] nas seguintes áreas: currículo, matérias de aprendizagem, formação de facilitadores, metodologia de ensino/aprendizagem e avaliação de resultados da aprendizagem?”

Tabela 6.5
Número de países que reportaram a existência de critérios de qualidade para a alfabetização de adultos

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Currículos	26	4	16	21	14	81
Materiais de aprendizagem	26	3	14	14	14	71
Formação de facilitadores	25	4	15	20	13	77
Métodos de ensino e aprendizagem	25	4	15	17	13	74
Avaliação de resultados de aprendizagem	24	4	13	22	15	78

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 6.1 “Existem critérios de qualidade para a alfabetização de adultos [...] nas seguintes áreas: currículo, matérias de aprendizagem, formação de facilitadores, metodologia de ensino/aprendizagem e avaliação de resultados da aprendizagem?”

Além disso, os adultos precisam da opção de mudar de caminho de aprendizagem, assim, devem poder escolher se vão ou não fazer um teste. Nos países em que os currículos levam em conta os alunos adultos, as qualificações e as competências podem ser adquiridas de maneira formal, não formal ou informal; o caminho de aprendizagem é individualizado, a avaliação assume a forma

de um portfólio, em vez de um teste; não há duração ou local padronizado; e os módulos curriculares podem ser avaliados com a finalidade de obtenção de créditos antes da conclusão de todos os módulos do programa. A justificativa para essa abordagem é tornar a oferta inclusiva e sensível às necessidades e aos contextos dos potenciais alunos.

6.6 Metodologias de ensino-aprendizagem

Resultados (medidos em relação a padrões) não constituem, por si só, a qualidade. Ao contrário, eles devem ser considerados juntamente com os processos subjacentes a eles.

O tema de métodos de ensino-aprendizagem na educação de adultos é uma questão importante de qualidade no “Marco de Ação de Belém” (UIL, 2010a). Ele enfatiza que os resultados (medidos em relação a padrões) não constituem, por si só, a qualidade. Ao contrário, eles devem ser considerados juntamente com os processos subjacentes a eles. É possível olhar para critérios de qualidade em metodologias de ensino-aprendizagem em termos de duas abordagens pedagógicas dominantes (ver FROMMBERGER; KRICHEWSKY, 2012).

Na abordagem *centrada no professor*, o aluno adulto reproduz conhecimentos ou comportamentos conforme instruído pelo professor ou treinador. A aprendizagem é organizada em matérias distintas, com poucas conexões explícitas com contextos “da vida real” e a avaliação tem como objetivo principal medir o desempenho em testes. A abordagem *centrada no aluno*, por outro lado, enfatiza a aprendizagem ativa, a integração da aprendizagem teórica e prática na aprendizagem e o uso da avaliação para fins de aprendizagem. Os seguintes indicadores de qualidade podem ser úteis para comparar as abordagens pedagógicas e identificar a abordagem dominante.

Uma análise dos países revela alto grau de consenso sobre o princípio de ensino e

aprendizagem centrada no aluno, mas há diferenças na forma como esse princípio é aplicado. Com base nos dados dos países, é evidente que uma variedade de questões inter-relacionadas de qualidade, equidade e relevância influenciam o ensino e a aprendizagem. Alguns países dependem fortemente de especificações curriculares nacionais, enquanto outros dependem de materiais de aprendizagem, práticas de avaliação e intercâmbios informais entre pares. A formação profissional dos professores e a estratégia local de aprendizagem de adultos também são influências importantes sobre as normas e práticas de ensino-aprendizagem. A importância de métodos participativos e o fortalecimento de mecanismos de retorno dos alunos são enfatizados nos relatórios nacionais de progresso de Cabo Verde, Chade e República Democrática do Congo.

Quadros de competências-chave podem apoiar uma melhoria do ensino e da aprendizagem. O agrupamento de competências em competências-chave ou transversais, como no Quadro Europeu de Competências-Chave (EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2006), permite desenvolver novos currículos para adultos no nível secundário básico e superior que são mais transversais do que orientados para matérias específicas. Esses currículos promovem a avaliação da qualidade que vai além de determinar se certas habilidades específicas foram alcançadas. Outro projeto da União

Tabela 6.6
Crítérios de qualidade nos processos de ensino-aprendizagem

Crítérios de qualidade	Centrado no professor	Centrado no aluno
Contexto da aprendizagem (materiais de aprendizagem)	Matérias distintas	Currículo integrado
Métodos de aprendizagem	Instrução	Aprendizagem ativa, aprendizagem autodirigida
Avaliação	Somativa	Formativa e somativa
Experiência de trabalho	Separação entre teoria e prática	Aprendizagem experiencial, integração entre teoria e prática; aprendizagem relacionada ao trabalho
Agrupamento de competências	Competências	Aborda os resultados de aprendizagem

Fonte: Frommberger; Krichewsky, 2012.

Europeia – *Qualified to Teach 2009-2011* – realizado em oito países (Alemanha, Inglaterra [Reino Unido], Itália, País de Gales [Reino Unido], Polônia, Romênia, Suíça e Suécia) identificou competências que provavelmente serão importantes para os adultos no futuro. Estas incluem: ter mente aberta, usar meios de comunicação, automotivar-se e assumir a responsabilidade pela aprendizagem e ser flexível. A República Dominicana estabeleceu um modelo flexível de educação básica para jovens e adultos acima de 15 anos que promove a articulação entre as experiências de aprendizagem formal e não formal/informal, com foco em competências dos adultos.

A prática de *promover práticas de aprendizagem ativa centrada nos alunos* recebe alta prioridade na Nova Zelândia.

Lá, a estratégia de aprendizagem e desenvolvimento comunitário apoia a aprendizagem nas comunidades. Na França, materiais de acompanhamento para professores desenvolvidos pela administração nacional de educação oferecem apoio para a implementação de sistemas de aprendizagem mais individualizada na educação profissional. No contexto africano, em Gâmbia, cada instituição de formação desenvolve os próprios critérios de qualidade pedagógica. O Chade, por exemplo, adapta seu currículo de educação de adultos de acordo com o ambiente do aluno. No Zimbábue, o currículo é elaborado para ser relevante e centrado no aluno, enquanto em Serra Leoa o currículo é harmonizado com as necessidades do aluno. Já na República Democrática do Congo, atenção é dada à validade interna com base em abordagens centradas no aluno.

A fim de *utilizar as TIC e o ensino a distância*, o Ministério da Educação da Colômbia implementou programas de alfabetização *online*, que incorpora a interação por vídeo entre alunos e educadores. Os telefones celulares também são usados na promoção da alfabetização. Embora o potencial dessa modalidade ainda não tenha sido plenamente alcançado, ela tem claras implicações para a motivação e a participação dos alunos.

Foco em grupos marginalizados: no Paraguai, programas de educação básica são conduzidos para empregadas domésticas para melhorar suas condições de trabalho e remuneração.

Em Uganda, embora o *desenvolvimento de materiais* seja realizado em nível nacional,

o processo é consultivo e envolve as comunidades locais, conselhos de línguas, instituições de formação e entidades da sociedade civil. Nas Ilhas Salomão, a Associação de Alfabetização promove oficinas nas quais as comunidades elaboram conteúdos de aula. Em muitos países europeus, materiais de alfabetização são produzidos nacionalmente em linha com os currículos de educação e de alfabetização de adultos, enquanto os alunos desenvolvem seu próprio plano de aprendizagem. Na Jamaica, há uma tendência para o desenvolvimento de materiais contextuais, orientados pelas circunstâncias dos alunos. Nos Estados Unidos da América, os estados e programas locais geralmente desenvolvem materiais de alfabetização ou usam materiais disponíveis comercialmente.

É necessário um quadro de RVC para a manutenção de padrões de qualidade e para melhorar o ensino e a aprendizagem. Ao mesmo tempo, o uso de um quadro de RVC em atividades de aprendizagem de adultos depende da garantia de níveis aceitáveis de capacidade dos professores e seu desempenho, o que é discutido na seção seguinte.

6.7 Formação, condições de trabalho e profissionalismo dos educadores de adultos

Um pré-requisito fundamental para que um sistema de educação alcance seu potencial é a qualidade dos educadores (HATTIE, 2009). É crucial estabelecer, manter e melhorar os profissionais envolvidos na educação de adultos e criar um ambiente de trabalho que promova o profissionalismo.

a. Condições de emprego

Na maioria dos países, o *status*, as condições de emprego e a remuneração dos profissionais envolvidos na educação de adultos, incluindo a alfabetização de adultos, são inferiores aos de profissionais em outros setores de educação e formação. De modo geral, o ensino e a formação na área de educação de adultos estão mal regulados, embora medidas a esse respeito estejam sendo consideradas em alguns países. Por exemplo, em Cabo Verde, Lesoto, Malásia, Maurício, Nigéria e Tailândia os salários são corrigidos de acordo com a profissão e as qualificações. No Suriname, os salários são definidos com base em normas nacionais no sistema formal, dependendo do tipo e do nível de educação. Outros países, como Bangladesh,

É crucial estabelecer, manter e melhorar os profissionais envolvidos na educação de adultos e criar um ambiente de trabalho que promova o profissionalismo.

Equador, Irlanda e Madagascar, reportaram que não possuem padrões ou critérios estabelecidos para a remuneração e o salário dos educadores de adultos, principalmente para aqueles que oferecem seus serviços como voluntários, ou facilitadores de alfabetização eventuais. Na Mongólia, educadores de adultos não formais que atuam em regime de meio expediente não têm salários fixos. Alguns países relataram diferenças de condições de emprego entre o setor governamental e o privado (Eslovênia, Gâmbia, Lêmen, Luxemburgo, Moçambique, Portugal e Sérvia).

b. Formação profissional continuada

Os educadores de adultos possuem diversas origens e formações, trabalham, muitas vezes, sob contratos de curto prazo, além de ter outro emprego, e tendem a ingressar na profissão mais tarde na vida, depois de ganharem experiência de trabalho em outros lugares. Muitos países relataram a existência de treinamento pré-serviço e desenvolvimento profissional contínuo com cursos de curta duração, estágios profissionais, programas de iniciação e formação em serviço. A maior parte do treinamento pré-serviço para educadores de adultos ocorre em universidades (68), seguidas por instituições governamentais (59), ONG (42) e organizações privadas (25). No que diz respeito à formação em serviço, 59 de 129 países relataram que oferecem formação em serviço nas instituições governamentais e 48 países informaram que as universidades oferecem formação em serviço. Quarenta e seis países relataram que a formação em serviço é oferecida por meio de organizações não governamentais; em 34 países, são as agências privadas que oferecem essa formação (ver Tabela 6.7).

Em alguns países, padrões nacionais

descrevem as competências exigidas de um educador de adultos – o que se espera que eles saibam, entendam e sejam capazes de fazer. Na Malásia, por exemplo, a *Malaysian Qualifications Agency* (MQA) tem essa responsabilidade, e em Palau, educadores de adultos recebem treinamento profissional que alinha os resultados da aprendizagem às normas definidas pelo *Dept. of Education's Office of Vocational and Adult Education* (DOE OVAE). As normas para o desenvolvimento profissional continuado na Inglaterra (Reino Unido) são baseadas em marcos formulados pelas autoridades responsáveis.

Esses órgãos incluem a *Quality Assurance Agency for Higher Education* e o *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (OFSTED). Diretrizes como a estratégia *Skills for Life* sobre alfabetização, numeramento e inglês para falantes de outras línguas (*English for speakers of other languages* – ESOL) também definiram padrões de desenvolvimento profissional. No País de Gales (Reino Unido), o Quadro Comum de Inspeção regula a qualidade dos profissionais. Requisitos legais especiais com relação aos padrões profissionais foram criados em alguns países. Na Holanda, há uma lei sobre educação profissional e de adultos. Na Suécia, o desenvolvimento profissional dos educadores de adultos é descrito na Lei da Educação e Currículo dos Educadores de Adultos. Provedores locais de educação de adultos são obrigados a documentar a garantia de qualidade e atingir as metas nacionais. Na Finlândia, a lei sobre a Educação Liberal de Adultos estabelece os requisitos específicos para o conjunto de competências dos professores na área de aprendizagem e educação não formal de adultos.

Tabela 6.7
Países com provedores de formação pré-serviço e em serviço

	Pré-serviço	Em serviço
Instituições governamentais	59	59
Universidades	68	48
Empresas privadas	25	34
ONG	42	46

Fonte: National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 6.2 "Existem programas de formação pré-serviço e em serviço para educadores/facilitadores de educação de adultos e alfabetização de adultos?"

A certificação institucional fornece uma base para a qualidade no desenvolvimento profissional em vários países, incluindo, por exemplo, Trinidad e Tobago. Na Eslovênia, é feita uma distinção entre programas credenciados para educadores de adultos e programas não formais e não credenciados para os quais não existem indicadores públicos de qualidade oficialmente aprovados, mas que podem ter critérios de qualidade internos. Em muitos países da Europa Oriental, como a Antiga República Iugoslava da Macedônia, o desenvolvimento profissional dos educadores de adultos é realizado com o apoio de uma agência nacional de capacitação, o Centro de Desenvolvimento da Educação de Adultos, que oferece programas de educação de adultos, alfabetização e ensino fundamental para adultos.

c. Requisitos de qualificação

Os requisitos de qualificação para educadores de adultos também variam muito entre os países. Em Lesoto, os educadores podem ter grau de diplomado, bacharel ou mestre. Na Croácia, não existem qualificações estabelecidas por lei para os docentes na educação formal de adultos. Em Portugal, é necessário um diploma universitário (qualificação como professor) ou certificação como instrutor qualificado. Na Lituânia, a certificação de professores também é necessária. A Suíça segue um sistema de formação modular em três níveis, que credenciou 120 provedores de cursos desde 1996. Na Áustria, a Academia de Educação Continuada reconhece e credencia os educadores de adultos por meio de um currículo que inclui as competências exigidas – a Academia possui certificação ISO. A qualificação e a formação de facilitadores de alfabetização de adultos são questões controversas. Vários estudos revelam que as qualificações formais ou a formação pedagógica dos professores de alfabetização são menos importantes do que suas atitudes positivas e seu relacionamento com a comunidade (LIND, 2008).

d. Desenvolvimento de um quadro de referência para os profissionais da educação de adultos

Com a priorização do desenvolvimento profissional e do aprimoramento dos profissionais de educação de adultos, tem havido tentativas para identificar um conjunto comum de competências-chave que contribuam para o desenvolvimento de um quadro de referência para a Europa. Também tem-se empreendido esforços para descrever os caminhos para a aquisição dessas

competências pelos educadores de adultos (BUISKOOL; BROEK, 2011). Objetivos e contextos de aprendizagem e competências essenciais de aprendizagem foram identificados como critérios para o agrupamento das habilidades, conforme descrito a seguir.

- Objetivos e contextos de aprendizagem:
 - a) fornecer qualificações para o mercado de trabalho (educação e formação profissional);
 - b) competências básicas não diretamente relacionadas ao mercado de trabalho;
 - c) aumentar o conhecimento em cultura e arte;
 - d) aumentar a coesão social e a cidadania (BUISKOOL; BROEK, 2011);
- Competências essenciais:
 - a) repertório de atividades organizacionais;
 - b) capacidades profissionais;
 - c) competências pedagógicas específicas;
 - d) competências individuais.

6.8 Sistemas de monitoramento, avaliação e gestão da qualidade

Monitoramento e avaliação são, muitas vezes, ações mencionadas no mesmo fôlego, como se fossem uma coisa só. São, na verdade, atividades distintas, embora estejam relacionadas pela sobreposição de processos e propósitos. Nessa seção, são discutidos os dois conjuntos de atividades, com foco em sua contribuição para melhorar e garantir a qualidade na educação de adultos.

Oitenta de 129 países relataram a existência de mecanismos de monitoramento na educação de adultos. Pouco mais da metade (68 de 129) informou ter mecanismos de avaliação. Em termos de distribuição regional, a prevalência de sistemas de monitoramento varia de um terço dos países da Europa e América do Norte para 5% dos países da região dos Estados Árabes. Com relação à avaliação, a variação é de 31% na Europa e América do Norte para 7% nos Estados Árabes (ver Tabela 6.8).

a. Monitoramento e avaliação nos âmbitos sistema e local

Geralmente, monitoramento e avaliação ocorrerem em dois âmbitos: a) de sistema ou de política pública, muitas vezes por meio da colaboração com unidades organizacionais descentralizadas; e b) local ou municipal, pelos operadores de programas de educação e alfabetização de adultos. Em Burkina Faso, por exemplo, é realizado monitoramento

e avaliação externos das atividades de alfabetização, no âmbito do sistema, por meio da Diretoria-geral de Alfabetização e Educação Não Formal (DGAENF) e do Fundo de Alfabetização e Educação Não Formal (FONAENF). Eles fiscalizam o cumprimento dos regulamentos e das especificações para a oferta de educação e garantem normas mínimas. De maneira descentralizada, cada provedor/operador desenvolve seu processo interno de monitoramento e avaliação, que descreve claramente para cada ator (ou seja, coordenador, supervisor, instrutor e facilitador) tarefas, ferramentas, períodos, métodos de coleta, análise e elaboração de relatórios. As comunidades beneficiadas são, frequentemente – mas nem sempre –, envolvidas na elaboração de programas, na gestão de programas e no monitoramento ou na avaliação das atividades.

Os países árabes que informaram sobre seu sistema de monitoramento e avaliação – Egito, Iêmen, Jordânia, Marrocos, Palestina, Tunísia – indicaram que o monitoramento geralmente assume a forma de visitas de campo regulares a classes de alfabetização e de educação de adultos, ao passo que a avaliação é principalmente realizada por meio de relatórios anuais. No âmbito de sistema, o Marrocos informou que indicadores relacionados a gestão, treinamento, supervisão, coordenação entre as partes interessadas, promoção e comunicação são usados para monitorar a implementação da estratégia do governo. No âmbito de programa, o programa nacional na Tunísia, *National Programme of Adult Education* (NAEP), tem indicadores baseados nos objetivos e nas prioridades de cada programa. Atualmente, o NAEP está sendo revisado para incorporar novos avanços na educação de adultos.

Nos Estados Unidos da América, no âmbito de sistema ou de política pública, o DOE OVEA realiza visitas de monitoramento para garantir a conformidade dos estados com a legislação federal pertinente. Os estados devem monitorar e avaliar os fornecedores locais de serviços de educação e de alfabetização de adultos para assegurar a conformidade com as normas aplicáveis e garantir que os programas alcancem resultados mensuráveis para seus participantes. No âmbito local, organizações comunitárias realizam o monitoramento por meio de vários métodos, como visitas *in loco*, pesquisas informais depois de cada curso e avaliações escritas. Tais métodos são destinados a monitorar as tendências no financiamento, na participação, na prestação de serviços, no engajamento voluntário e na relevância em relação aos objetivos e ao desempenho.

Na Europa, a garantia de qualidade é cada vez mais um processo compartilhado entre a regulação governamental e as forças de mercado. A Alemanha oferece vários modelos de gestão da qualidade, sendo o mais popular o DIN EN ISO 9000ff, seguido pela *European Foundation for Quality Management* (EFQM) e a *Learner-Oriented Quality Certification* (QVT). Este último é o mais adequado para a educação de adultos, enquanto os dois primeiros modelos foram projetados originalmente para a indústria (AUST; SCHMIDT-HERTHA, 2012). De modo geral, esses modelos operam mais no âmbito organizacional do que no âmbito de arranjos de ensino-aprendizagem. Na Holanda, a marca de qualidade CEDEO foi criada para reduzir o número de modelos existentes. Na Inglaterra (Reino Unido) e na França existe um sistema de inspeção para monitorar a qualidade em ações de educação e formação. Nos últimos dois casos, o monitoramento da gestão da qualidade não é apenas diretamente vinculado

Tabela 6.8

Mecanismos de monitoramento e avaliação na educação de adultos em países, por região

	África	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa e América do Norte	América Latina e Caribe	Total
Monitoramento	18	4	15	26	17	80
Avaliação	17	5	11	21	14	68

Fonte: *National progress reports for GRALE 2012; Respostas à pergunta 6.5 “Os governos nacionais ou subnacionais implementaram mecanismos de monitoramento e avaliação?”*

ao sistema de educação continuada de adultos, mas os critérios e os indicadores de qualidade estão diretamente sob controle estatal. As autoridades governamentais são responsáveis pelo controle externo, ao passo que o controle de qualidade interno está principalmente nas mãos de instituições de ensino de adultos.

6.9 Pesquisa, coleta de dados e boas práticas

Governos da região da Europa e América do Norte têm priorizado o aumento de capacidade e recursos para pesquisa, o que fica evidente na qualidade e na natureza das decisões de políticas e estratégias de programas de educação de adultos. Os governos de outras regiões também devem priorizar o fortalecimento de capacidades e recursos para pesquisas relevantes para a formulação de políticas.

De modo geral, são necessários dados mais detalhados do que os que estão atualmente disponíveis em âmbitos nacional e subnacional. A interação entre a participação como fator de *input*, processos e resultados precisa ser enfatizada na coleta e na divulgação de dados para fins de monitoramento e avaliação. A participação é um *input* importante, mas precisa ser relacionada a fatores de produção, como taxas de progressão e retenção.

Cuba é um dos poucos países em desenvolvimento que têm sistemas de gestão do conhecimento exclusivos para a coleta, a análise e a divulgação de dados e boas práticas. O governo promove o estudo da educação de adultos em programas de doutorado nos departamentos de educação de adultos. Além de processos pedagógicos e didáticos, as autoridades também buscam meios para que os adultos possam fazer a transição dos centros de aprendizagem de adultos para continuar seus estudos no ensino superior e nas universidades. Pesquisas sobre a transição de alunos de programas de alfabetização e de língua inglesa para a educação básica e secundária de adultos têm sido realizadas nos Estados Unidos da América.

Na Nova Zelândia, as pesquisas são realizadas no âmbito de prática pedagógica, particularmente no que diz respeito ao local de trabalho voltado para a aprendizagem. O foco das pesquisas é a avaliação formativa

de projetos de alfabetização e numeramento geridos por organizações de formação da indústria (RYAN et al., 2012), bem como a transferência de competências de alfabetização, numeramento e língua dos programas de aprendizagem para o local de trabalho (CAMERON et al., 2011). Uma pesquisa também foi conduzida sobre como “aumentar o envolvimento dos empregadores em programas de alfabetização no local de trabalho” (NEW ZEALAND, 2010). Da mesma forma, um estudo galês analisa as experiências e os níveis de satisfação dos participantes em programas de aprendizagem oferecidos no local de trabalho.

Uma pesquisa realizada para informar a elaboração de políticas e a implementação de programas na Inglaterra (Reino Unido) abordou o impacto econômico, a satisfação dos alunos, os benefícios mais amplos da aprendizagem e pesquisas longitudinais de alunos adultos em cursos de alfabetização e numeramento oferecidos em faculdades. A relevância dos programas de educação de adultos para o desenvolvimento econômico também foi objeto de estudo na Croácia.

6.10 Conclusão

As dimensões essenciais da qualidade, identificadas como relevância, equidade, eficácia e eficiência, estrutura, processo e resultados dos programas, não são construtos novos no discurso sobre aprendizagem e educação de adultos. Os novos focos decorrentes do “Marco de Ação de Belém” (UNESCO, 2010a) são a justaposição da equidade e da qualidade, a justificação e a validação dos *inputs* e dos processos por meio de critérios de resultados e a inserção da educação de adultos no contexto da aprendizagem ao longo da vida.

A conceitualização da qualidade em termos de resultados de aprendizagem e resultados de programas, assim como a avaliação da aprendizagem que enfatiza o reconhecimento, a validação e a certificação de diversas experiências de aprendizagem são passos importantes para a aprendizagem ao longo da vida. Como mencionado anteriormente, 70% dos 129 países que responderam ao questionário informaram que utilizam um quadro de RVC na avaliação de habilidades e competências de adultos. A utilização de resultados da aprendizagem em sentido amplo pode promover clareza e,

A participação é um input importante, mas precisa ser relacionada a fatores de produção, tais como taxas de progressão.

assim, aumentar a participação por meio de um foco na relevância dos programas.

Os resultados da aprendizagem exigem atenção aos seguintes aspectos:

- níveis determinam se os resultados da aprendizagem são abrangentes no âmbito de política, abordam os resultados de aprendizagem esperados no contexto de padrões de qualificação ou abordam os resultados de aprendizagem específicos no âmbito de programas de aprendizagem;
- resultados de aprendizagem não devem ser formulados de modo estreito e restrito, de modo a limitar em vez de ampliar as expectativas dos alunos;
- resultados de aprendizagem não devem ser vinculados a medidas rígidas de produção, mas devem ser usados em conjunto com dados de processo e de conteúdo; e
- abordagens e metodologias de avaliação devem incorporar diferentes níveis e contextos.

Três quartos dos países que apresentaram dados para esse relatório desenvolveram e usaram critérios de qualidade para seus programas de educação de adultos. No entanto, verificou-se grande variação no entendimento de qualidade, bem como na definição e na utilização de indicadores de qualidade. As respostas dos países sugerem que as autoridades estatais continuarão a assumir grande responsabilidade na regulação e no estabelecimento de normas de qualidade na alfabetização e na educação de adultos, e a qualidade deve desempenhar um papel essencial na definição das políticas de educação. Esse papel do Estado inclui a promoção e aplicação da perspectiva de aprendizagem ao longo da vida na educação de adultos, garantindo a diversidade de caminhos, incentivando todas as partes interessadas, incluindo o setor privado e as organizações não governamentais, a criarem programas que respondem a diferentes contextos de aprendizagem e necessidades de aprendizagem dos adultos.

É importante que a pesquisa contribua para a gestão da qualidade na educação de adultos, levando em conta a cadeia causal entre *input*, processo, produto e resultado. É preciso enfatizar os interesses em jogo para as diferentes partes interessadas.

É importante para os países priorizarem a conexão entre inputs da qualidade e a consecução da equidade, da inclusão social e do desenvolvimento econômico. É preciso melhorar os recursos e as capacidades para pesquisa e divulgar e aplicar as “melhores práticas” na educação de adultos, no nível nacional e entre os países. Essas medidas são necessárias para complementar os procedimentos de avaliação e prestação de contas, a fim de melhorar a eficácia e eficiência dos sistemas de educação de adultos.

Mensagens principais:

- Nos últimos anos temos visto o contínuo desenvolvimento de QNQ nos Estados-membros, que por sua vez levaram ao desenvolvimento de mecanismos RVC de conhecimento e competências adquiridas de modo não formal e informal. Sistemas de educação e formação profissional enfrentam o desafio de acomodar uma ampla gama de modalidades de aprendizagem de adultos que são profissionalmente relevantes, mesclando a educação geral com a educação profissional, e modalidades de aprendizagem formais com modalidades não formais e informais. Esses desenvolvimentos são parte da reformulação dos sistemas e práticas de educação e formação, em conformidade com a mudança de paradigma em relação à aprendizagem ao longo da vida e toda a vida.
- Profissionalização e regulamentação, juntamente com pesquisa, monitoramento e avaliação, ainda exigem uma ação articulada. A profissionalização e regulamentação requerem um ajuste criterioso, para alcançar uma consolidação afirmativa tanto para profissionais experientes quanto para novatos.
- Muitos Estados-membros desenvolveram e aplicam critérios de qualidade, mas com grande variação em termos de conceptualizações, definições e usos de indicadores de qualidade. A UNESCO pode atuar como uma central global para um debate integrado e criticamente reflexivo em relação aos benefícios de heterogeneidades para a qualidade na aprendizagem e educação de adultos.

Bibliografia

- AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. *Sierra Leone country gender profile*. [Sierra Leony]: Quality Assurance and Results Department, Gender and Social Development Division, 2011.
- AUST, K.; SCHMIDT-HERTHA, B. Qualitätsmanagement als Steuerungsinstrumentim Weiterbildungsbereich: report. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, v. 35, n. 2, p. 43-55, 2012.
- BJØRNÅVOLD, J. How can the EQF and national qualifications frameworks facilitate the validation of non-formal and informal learning? In: IMPLEMENTING THE EUROPEAN QUALIFICATIONS FRAMEWORK CONFERENCE. Brussels, 3-4 Jun. 2008. *Workshop 2*. Brussels, [s.n.], 2008.
- BROCKMANN, M. et al. *Knowledge, skills and competence in the European labour market: what's in a vocational qualification?* London: Routledge, 2011.
- CAMERON, M. et al. *The Transfer of LLN Skills from Learning Programmes into the Workplace: research report*. Wellington: New Zealand Ministry of Business, Innovation and Employment, 2011. Disponível em: <<http://www.dol.govt.nz/services/LMI/research-programme/lln/>>. Acesso em: 13 fev. 2013.
- CEDEFOP. *Analysis and Overview of NQF Developments in European Countries: Annual Report 2012*. Thessaloniki: CEDEFOP, 2013. (Cedefop working paper). Disponível em: <<http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/21311.aspx>>. Acesso em: 23 abr. 2013.
- EGYPT. Ministry of Education. *The National Report on Literacy and Adult Education*. Cairo, 2008. Disponível em: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/National_Reports/Arab%20States/Egypt.pdf>.
- EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning. *Official Journal of the European Union*, p. 10-18, 30 Dec. 2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp_en.pdf>.
- FROMMBERGER, D.; KRICHEWSKY, L. Comparative analysis of VET Curricula in Europe. In: PILZ, M. (Ed.). *The future of vocational education and training in a changing world*. Wiesbaden, VS: Verlag für Sozialwissenschaften e Springer, 2012. p. 235-255.
- GANZGLASS, E.; BIRD, K.; PRINCE, H. *Giving credit when credit is due: creating a competency-based qualifications framework for post-secondary education and training*. Washington, DC: Centre for Post-secondary and Economic Success (CLASP), 2011.
- HATTIE, J. *Visible learning*. Oxford: Routledge, 2009.
- HERTIG, P. *Littératie et compétences des adultes: premiers résultats de l'enquête; Adult Literacy and Lifeskills (ALL)*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique (OFS), 2005.
- LIND, A. *Literacy for All: making a difference; fundamentals of educational planning*. Paris: Instituto Internacional para Planejamento Internacional da UNESCO, 2008.
- NAIK, J. P. *Equality, quality and quantity: the elusive triangle of Indian education*. Bombay: Allied Publishers, 1975.
- NEW ZELAND. Department of Labour. *Upskilling Partnership Programme: evaluation report*. Wellington: New Zealand Ministry of Business, Innovation and Employment, 2010.

RAFFE, D. The role of learning outcomes in national qualifications frameworks. BOHLINGER, S.; MÜNCHAUSEN, G. (Eds.). *Recognition and validation of prior learning*. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung, 2011.

RYAN, R. et al. *Formative evaluation of ITO embedded literacy and numeracy projects*. Wellington: Department of Labour, New Zealand Ministry of Business, Innovation and Employment, 2012.

SCOTLAND. Scottish Government. *Curriculum for excellence*. Scotland, 2012. Disponível em: <<http://www.educationscotland.gov.uk/thecurriculum/>>. Acesso em: 28 out. 2012.

SINGH, M. *Why recognition matters: global perspectives on the recognition, validation and accreditation of non-formal and informal learning*. Hamburg: UIL, (no prelo).

SINGH, M.; DUVEKOT, R. *Linking recognition to national qualifications frameworks: international exchange of experience in the recognition, validation and accreditation of non-formal and informal learning*. Hamburg: UIL, (no prelo).

SLOANE, P. F. E.; DILGER, B. *The Competence Clash: dilemmata bei der Übertragung des "Konzepts der nationalen Bildungsstandards" auf die Berufliche*. *Bildung: bwp@online*, n. 8, 2005. Disponível em: <http://www.bwpat.de/ausgabe8/sloane_dilger_bwpat8.pdf>.

SULTANA, R. G. Competence and competence frameworks in career guidance: complex and contested concepts. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, v. 9, p. 15-30, 2009.

UIL. *UNESCO Guidelines for the recognition, validation and accreditation of the learning outcomes from non-formal and informal learning*. Hamburg: UIL, 2012.

UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187787por.pdf>>.

UNESCO. *Relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>>.

UNESCO. *The UNESCO General Education Quality Analysis/Diagnosis Framework (GEQAF)*. Paris: UNESCO, 2012. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/GEQAF-_English.pdf>.

WINCH, C. Quality in Education. *Journal of Philosophy of Education*. v. 30, n. 1, 1996.

YOUNG, M. F. D. *Alternative Educational Futures for a Knowledge Society*. In: EUROPEAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION CONFERENCE, Vienna, 2009. *Keynote speech*. Vienna: EERA, 2009.

YOUNG, M.; ALLAIS, S. *Options for designing an NVQF for India*. (manuscript submitted to the Ministry of Labour and Employment, New Delhi, India). 2011. (mimeo).



RESUMO E RECOMENDAÇÕES

A educação de adultos não está mais à margem da teoria e da prática educacional, mas ganhou novo impulso no âmbito da aprendizagem ao longo da vida como um paradigma para a inclusão e o empoderamento. Em certa medida, esse processo reflete uma evolução teórica e sociopolítica: o acesso a diversos tipos de aprendizagem é um direito universal e um direito democrático para as pessoas de todas as idades, independentemente de suas circunstâncias pessoais, sociais e econômicas. No entanto, os indutores da mudança contemporânea – a globalização, a digitalização, a mobilidade e a ecologia – são no mínimo tão fortes quanto os princípios democráticos e exigem a redefinição e o redesenho da educação em todas as suas dimensões.

O primeiro GRALE (UNESCO, 2010b) mostrou que, embora os formuladores de políticas educacionais em muitos países tenham começado a perceber a importância da educação de adultos e de seu posicionamento central no âmbito da aprendizagem ao longo da vida, esse setor da educação ainda recebe poucos recursos e impõe desafios para uma governança eficaz. Além disso, as desigualdades de acesso, participação e resultado persistem em todas as partes do mundo.

O “Marco de Ação de Belém” (UNESCO, 2010a) conferiu ao UIL a responsabilidade de elaborar relatórios GRALE a intervalos regulares. Esse segundo GRALE conclui que, até agora – com base nas informações dos relatórios nacionais de progresso – não mudou muita coisa desde a CONFINTEA VI, em 2009. Os principais temas e mensagens do “Marco de Ação de Belém”, no entanto, foram incluídos nos debates nacionais e, em alguns casos, passaram a fazer parte de processos de reforma das políticas. Ao mesmo tempo, as metas da EPT da UNESCO e os ODM das Nações Unidas

não receberam destaque nos relatórios nacionais de progresso que informam este segundo Relatório. Isso era de se esperar, uma vez que seu potencial para revitalizar a ação das políticas no setor da educação de adultos ainda não foi realizado na magnitude inicialmente esperada. Metas internacionais de políticas orientam os Estados-membros da UNESCO. Uma lição importante para a agenda de desenvolvimento pós-2015 é garantir que a educação de adultos no âmbito da aprendizagem ao longo da vida seja fortemente priorizada, no contexto de compromissos assumidos e abertos a um monitoramento mútuo.

A segunda edição do GRALE colocou a alfabetização em primeiro plano por várias razões. Em primeiro lugar, um número muito grande de pessoas – e, em particular, as mulheres de todas as idades – continuam a viver com poucas habilidades de alfabetização. De modo geral, 774 milhões de pessoas não sabem ler e escrever, das quais 123 milhões são jovens de 15 e 24 anos; isto é, adolescentes e jovens adultos. Dada a imprecisão dos dados em que se baseiam esses números, é quase certo que a falta de habilidades de alfabetização – inclusive nos países mais desenvolvidos – é muito mais difundida do que o informado (UIS, 2013; EUROPEAN COMMISSION, 2012).

Em segundo lugar, as consequências da falta de habilidades de alfabetização têm se tornado mais importantes do que nunca para as oportunidades de vida e qualidade de vida. As tecnologias digitais permeiam, cada vez mais, a vida cotidiana e exigem competências de alfabetização mais complexas. A alfabetização determina o potencial de desenvolvimento pessoal e social, assim como a qualidade do ambiente de mobilização de recursos em que as pessoas vivem determina seu acesso à alfabetização.

Em terceiro lugar, a alfabetização não se limita a níveis de competência em leitura e escrita, mas inclui uma gama de competências baseadas em múltiplas formas e processos de comunicação humana e social. Essas competências são adquiridas, usadas e renovadas – e às vezes perdidas – ao longo da vida e em todas as esferas da vida. A alfabetização é, portanto, o fundamento incontestável de toda a educação e aprendizagem e é continuamente relevante para todas as pessoas, em todas as fases da vida e em todas as regiões do mundo.

Por todas essas razões, este Relatório situa a alfabetização no centro da aprendizagem ao longo da vida e, assim, convida os formuladores de políticas e profissionais a reconsiderarem como conceituar a alfabetização, como medir as competências de alfabetização de forma mais precisa e útil, e como fornecer um leque sustentável de programas de alfabetização direcionados para populações altamente diversas de (potenciais) alunos. Como o “Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos” (UNESCO, 2005) observou, nas últimas seis décadas temos visto várias fases de definição de alfabetização no mundo das políticas internacionais. O “Marco de Ação de Belém” (UNESCO, 2010a) procura ancorar o conceito de *alfabetização como um continuum* nas políticas e ações dos Estados-membros. Os relatórios nacionais de progresso refletem uma variada gama de abordagens, incluindo aquelas inicialmente adotadas na década de 1960.

Para que a alfabetização assuma seu lugar legítimo como parte da implementação da aprendizagem ao longo da vida para todos, políticas e ações devem ser sustentadas e orientadas pelo estado da arte – conceitual, metodológica e praticamente. O foco deve ser a criação de ambientes letrados ricos e sociedades de aprendizagem, em vez de simplesmente em reduzir o analfabetismo em si. Tais ambientes e sociedades podem surgir mais facilmente quando a alfabetização e a aprendizagem são incorporados em perspectivas educacionais de base ampla, que sejam capazes de alcançar todos os aspectos da vida, de modo a englobar a aprendizagem relacionada ao trabalho e no local de trabalho, a educação na comunidade, a participação social e política, a vida familiar, ações de saúde e ambientais.

As complexidades que surgem na produção de evidências válidas sobre os níveis e as dimensões da alfabetização oferecem um excelente exemplo dos desafios de medição e monitoramento enfrentados pelo setor de educação de adultos como um todo. Muitos Estados-membros continuam a usar indicadores simplistas, não confiáveis e dados produzidos nos próprios países para estimar as taxas de alfabetização. A maioria está consciente das limitações dos indicadores, mas também sabem o quanto é difícil gerar dados de melhor qualidade e o quanto, na maioria dos casos, os recursos são escassos. Enquanto isso, pesquisas internacionais, como a ALLS, a IALS, o PIAAC, juntamente com o LAMP e o RAMAA em curso (uma pesquisa-ação para medir os resultados da aprendizagem de participantes de programas de alfabetização), têm levado ao desenvolvimento de conjuntos mais ricos de indicadores e oportunidades para comparações entre países. No entanto, todos os envolvidos nessas iniciativas estão conscientes de quanto trabalho de desenvolvimento ainda é necessário. Por exemplo, a diversidade cultural e linguística representa desafios significativos para a concepção e a operacionalização de medidas e métodos de trabalho de campo eficazes, sobretudo em comunidades pobres e isoladas. Ao mesmo tempo, é importante considerar que evidências podem assumir diversas formas, isto é, pesquisas quantitativas e instrumentos de teste não esgotam as possibilidades. Compreender as maneiras como a alfabetização é desenvolvida, sustentada e empregada exige uma gama de fontes de evidências complementares, que incluem etnografias, métodos biográficos e estudos de pesquisa-ação. Essas abordagens podem muito bem ser mais viáveis e mais frutíferas em contextos cujos parâmetros físicos, econômicos e culturais não são tão propícios para a realização de pesquisas convencionais.

Mensagens principais sobre alfabetização:

- Houve um grande avanço no alcance do Objetivo 4 da EPT (50% de melhoria nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e educação continuada para todos os adultos), mas muitos indivíduos e grupos desfavorecidos ainda são deixados para trás.

- A alfabetização é um *continuum*, não um processo dicotômico. A aprendizagem e o uso de habilidades de alfabetização é um processo contínuo e vinculado a um contexto, que ocorre dentro e fora de ambientes explicitamente educacionais e ao longo da vida. Esse entendimento implica o desenvolvimento articulado de políticas intersetoriais.
- A política de alfabetização deve se concentrar em elevar e desenvolver habilidades básicas como um todo e incluir a criação de ambientes letrados ricos e sociedades de aprendizagem. A lente da aprendizagem ao longo da vida e de toda a vida é a perspectiva mais promissora para enfrentar o desafio da alfabetização.
- As taxas de alfabetização são, em grande parte, baseadas em dados e métodos simplistas e pouco confiáveis. A testagem direta tem ganhado força, mas é complexa e dispendiosa. Para avançar, é necessária uma abordagem dupla: o desenvolvimento de ferramentas e métodos de medição culturalmente apropriados, e a melhoria da qualidade das pesquisas convencionais que envolvem auto declaração e que são de custo mais baixo.
- A geração e intercâmbio de pesquisas confiáveis e comparáveis são indispensáveis para a formulação de políticas em todos os níveis, incluindo o nível internacional. A construção de consenso na comunidade dos Estados-membros para identificar as necessidades e as demandas de pesquisa relevantes para a política traria benefícios para todos. Seria apropriado que a UNESCO realizasse a moderação desse processo.

Esse segundo GRALE é centrado na questão da alfabetização, mas também monitora o progresso alcançado desde 2009 nos cinco campos de política e ação previstos no “Marco de Ação de Belém”. As conclusões alcançadas para cada campo, em conjunto com as principais mensagens e recomendações decorrentes da análise, estão resumidas abaixo.

Políticas

O “Marco de Ação de Belém” estipulou que as políticas e as medidas legislativas para a educação de adultos precisam ser *abrangentes, inclusivas e integradas a uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida e de toda a vida*, com base em abordagens setoriais e intersetoriais, que abranjam e articulem todos os componentes da aprendizagem e da educação.

Embora a maioria significativa de países que submeteram relatórios tenham formulado políticas de educação de adultos (92%), alfabetização de adultos (88%) ou aprendizagem ao longo da vida (87%), o sucesso na tradução das políticas em ações tem sido limitado. Os relatórios mostram que pouco mudou na prática desde o primeiro Relatório Global: objetivos mais amplos são geralmente mencionados nas manchetes das políticas, mas, na realidade, o desenvolvimento de recursos humanos a serviço dos mercados de trabalho domina as prioridades temáticas e as medidas de implementação. Em algumas regiões, a aprendizagem ao longo da vida está, nos dias de hoje, firmemente inserida no diálogo e no discurso nacional e transnacional sobre políticas, tanto como um fim quanto como um meio para atingir outros objetivos sociais e econômicos. Mas existe o perigo de desvalorização da aprendizagem ao longo da vida caso ela seja usada como a última panaceia política para combater crescentes divisões sociais e econômicas dentro e entre os países e para enfrentar os desafios da mudança social e tecnológica em todo o mundo.

A importância crítica da aprendizagem e da educação na juventude e na idade adulta continua a ser reconhecida de forma desigual na formulação de políticas ao redor do mundo. As definições permanecem confusas e nebulosas, assim como as modalidades e os caminhos de aprendizagem não formal e informal ainda não são reconhecidos e valorizados adequadamente. Pode ser ainda muito cedo para observarmos avanços concretos claramente atribuíveis ao “Marco de Ação de Belém”. No entanto, o teor geral dos relatórios sugere que os debates e de diálogos pós-CONFITEA VI foram absorvidos e estão gradualmente transmitindo as mensagens de Belém para a formulação de políticas e processos de implementação em curso.

É fundamental que a aprendizagem e a educação de adultos e a aprendizagem ao longo da vida sejam priorizadas na agenda estratégica pós-2015, com um equilíbrio entre o aumento da capacidade humana e as justificativas econômicas. A crescente aceitação e aplicação do princípio da aprendizagem ao longo da vida na elaboração de agendas de educação é uma tendência positiva, que demonstra uma crescente consciência da natureza integrada dos diferentes formatos e modalidades da educação.

Mensagens principais sobre políticas:

- A aprendizagem e educação de adultos é parte integrante da aprendizagem ao longo da vida e de toda a vida como um marco para a promoção e o apoio ao desenvolvimento da cidadania democrática ativa. Ainda não foi atingido o potencial das visões de políticas no que diz respeito aos jovens e adultos, para além dos sistemas e pedagogias formais.
- Quatro anos após a CONFINTEA VI, ainda é cedo para avaliar o impacto concreto, mas os relatórios nacionais de progresso mostram claramente que os debates e os diálogos assumiram os temas principais e, gradualmente, transmitem mensagens fundamentais para os atuais processos de formulação e implementação de políticas.
- Ainda são grandes as lacunas entre os discursos de política e de pesquisa, assim, a construção de pontes mais sólidas entre os dois é uma tarefa fundamental para as organizações e as agências internacionais. O ASEM-LLL pode ser visto como um exemplo de boa prática.

Governança

Melhorar a eficiência e eficácia dos serviços públicos é, atualmente, uma prioridade para muitos países. A descentralização para o âmbito regional e local é o principal instrumento para atingir esses fins, mas financiamento e capacitação são pré-requisitos para o sucesso. A eficácia dos processos de descentralização difere por várias razões, mas a capacidade (ou sua relativa falta de capacidade), juntamente com monitoramento e avaliação coerentes, são fatores-chave. Isso é especialmente verdade no campo da educação de adultos, caracterizado pela distribuição de responsabilidades formais e práticas para um amplo espectro de atores e instâncias. Uma forte capacidade de coordenação é, portanto, essencial. Mas, em muitos países, a tendência é que quanto mais descentralizado o olhar, menor a boa governança para a capacitação; e a capacitação é um investimento de longo prazo.

O “Marco de Ação de Belém” aprovou *dois princípios fundamentais* para a promoção da boa governança: *implementação eficaz, transparente, responsável e equitativa* de políticas e programas; e *representação e participação das partes interessadas* para garantir a capacidade de atendimento às necessidades dos alunos. Também recomendou três modos de aplicação desses princípios: criação e manutenção de mecanismos de participação; adoção de medidas de capacitação para apoiar o envolvimento informado; e promoção de cooperação intersetorial e interministerial.

Os relatórios nacionais de progresso mostram, ainda, uma mudança geral em direção a modelos de governança mista entre atores do Estado e de ONG. Ministérios da Educação geralmente se destacam, mas a responsabilidade é compartilhada de diversas formas, ainda mais na alfabetização de adultos do que na educação de adultos como um todo. Mais de 80% dos países que forneceram dados confirmam a existência de entidades nacionais de coordenação para a educação de adultos e ainda mais para a alfabetização de adultos. Essas entidades geralmente se localizam nos próprios ministérios da Educação dos países.

O envolvimento de todos os atores relevantes continua a ser um requisito fundamental para a boa governança na

educação de adultos e modelos mistos de governança exigem mecanismos e práticas de consulta, bem como coordenação, altamente eficazes. Não há uma solução única, mas um objetivo comum: garantir uma massa crítica de profissionais treinados e uma rede bem articulada de prestadores que, juntos, garantem ações e políticas eficazes em todos os âmbitos, especialmente o regional e o local.

Principais mensagens sobre governança:

- A descentralização para os níveis regional e local se tornou um instrumento fundamental, mas sua implementação efetiva exige tanto financiamento adequado quanto capacitação abrangente. Uma forte capacidade de coordenação é essencial.
- O envolvimento de todos os atores relevantes continua a ser um requisito fundamental para a boa governança na educação de adultos, assim como modelos de governança mistos exigem mecanismos e práticas de consulta e coordenação altamente eficazes.
- A aprendizagem e a educação de adultos é um setor inerentemente complexo das ações de políticas, mas as atividades de capacitação e mecanismos de coordenação continuam em uma fase inicial de desenvolvimento. A UNESCO poderia atuar como uma central para a troca de boas práticas entre os Estados-membros.

Financiamento

O primeiro desafio para analisar o financiamento da educação de adultos é que é muito difícil realizar avaliações precisas das necessidades de investimento e das realidades de investimento. A aprendizagem e a educação de adultos está ligada a uma série de objetivos de política social e econômica, por isso ela é financiada de diversas formas – diretas e indiretas –, por vários ministérios e fontes públicas e privadas. Portanto, é inevitável que as informações sobre investimentos estejam incompletas.

Muitos Estados-membros não foram capazes de fornecer informações precisas sobre financiamento em seus relatórios nacionais de progresso. Dada a diversidade de programas de educação de adultos e a variedade de canais financeiros, será necessário imenso esforço para disponibilizar em âmbito nacional e internacional dados válidos e confiáveis sobre os custos da educação de adultos. Instrumentos robustos de pesquisa empírica e coleta de dados sobre o financiamento da educação de adultos ainda são necessários, não apenas para aprofundar a compreensão dos benefícios de custo dos investimentos na área, mas também para mobilizar mais recursos financeiros.

Os relatórios dos países sugerem três tendências atuais no financiamento público da aprendizagem e educação de adultos: a) mais atenção à equidade e à adoção de políticas a favor dos pobres; b) maior eficiência no financiamento público direto de instituições; e c) descentralização do financiamento e da prestação de serviços em âmbito regional e local. Os países reportam a aplicação de vários mecanismos de financiamento inovadores e eficazes, incluindo parcerias para compartilhamento de custos, benefícios fiscais para gastos com educação, licença educacional subsidiada ou paga, *vouchers* de educação/formação e empréstimos pessoais sem juros ou com juros baixos.

Como os benefícios concretos da aprendizagem podem ser difíceis de medir e demonstrar, aqueles que defendem o aumento do financiamento adotam mecanismos como SROI, que atribui valores monetários aos benefícios da educação de adultos e aos custos que são poupados em outros setores, como saúde, segurança pública ou bem-estar social. No entanto, o investimento global em

educação de adultos continua baixo, apesar de mais da metade dos países respondentes terem declarado aumentos de financiamento nominal de 2009 para 2010. É difícil escapar à conclusão de que a falta de vontade política desempenha um papel significativo.

Uma educação de adultos de qualidade é cara e métodos precisam ser encontrados para que governos, empregadores, sociedade civil, parceiros de desenvolvimento internacionais e indivíduos possam contribuir de diferentes maneiras para garantir recursos adequados. É evidente que os países de baixa renda não conseguem mobilizar os recursos necessários por si mesmos. Para preencher a lacuna de recursos para a educação de adultos nos países mais pobres e entre os segmentos mais pobres da população, os países mais ricos precisam cumprir suas promessas.

Principais mensagens sobre financiamento:

- Apesar das dificuldades encontradas por Estados-membros na obtenção de dados precisos e válidos, a realidade do subinvestimento no setor da educação de adultos é inegável. Os níveis de investimento não cumprem as metas internacionais e estão longe de atender à demanda.
- A diversidade é uma característica inerente ao setor da educação de adultos, por isso a mobilização de recursos requer estratégias multifacetadas e inovadoras. Os governos dos Estados-membros e suas agências nos âmbitos nacional, regional e local devem encontrar novas formas de mobilizar recursos financeiros que possam fazer a diferença, para, assim, garantir a oferta de educação de adultos de qualidade.
- Ainda faltam informações básicas sobre sistemas e práticas de financiamento, além de a demonstração dos benefícios de aprendizagem mais amplos e concretos permanecer vaga. Os Estados-membros, em cooperação com a UNESCO, se beneficiariam de uma base de conhecimento sólida sobre a qual se estabeleçam modelos de financiamento eficazes e eficientes para a aprendizagem e a educação de adultos.

Participação

Embora muitos Estados-membros tenham informado que oferecem uma ampla gama de programas de educação de adultos, além da alfabetização, não existem dados globais comparativos que mostrem os números e as origens dos alunos atingidos por esses programas. Os relatórios nacionais de progresso indicam a existência de modelos diferentes, alguns dos quais com potencial de replicação em grande escala. Como essas informações abrangem diferentes tipos de aprendizagem e diferentes métodos de medição, os dados poderiam ser úteis para acompanhar os progressos ao longo do tempo, mas não para fazer comparações entre os países.

A evidência a respeito de barreiras à participação indica que baixos níveis de escolaridade e baixa renda afetam negativamente a participação. Como os estudos nacionais e internacionais têm mostrado repetidamente e de forma consistente, aqueles que têm mais, conseguem mais. A fim de motivar os alunos, independentemente de idade e estágio de vida, é importante, em primeiro lugar, entender as diferentes barreiras à inclusão e à participação, bem como quais estratégias têm tido sucesso na superação dessas barreiras.

Isso pode ser promovido pelo compartilhamento de experiências entre países e dentro das regiões, por meio de programas estruturados (por exemplo, o programa Grundtvig, na Europa, e o Plano Ibero-Americano para a Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adultos). Essa também é uma estratégia eficaz em muitos países para promover a participação dos grupos excluídos na educação de adultos por meio da oferta de um financiamento específico para esse público-alvo. Outra plataforma para a disseminação de boas práticas na oferta local de aprendizagem é a rede de centros comunitários de aprendizagem, na Ásia. Esses centros aproximam as atividades de educação de adultos e alfabetização de adultos dos grupos-alvo e, assim, reduzem as barreiras situacionais à aprendizagem.

De modo geral, os relatórios nacionais de progresso indicam que a exclusão de alunos adultos está relacionada à disponibilidade

de informações sobre os grupos excluídos e suas demandas de aprendizagem. Além disso, um fluxo de informações inadequado entre pessoas com baixo acesso à educação parece dificultar a inclusão. O desafio para a maioria dos Estados-membros continua a ser alcançar aqueles que são difíceis de alcançar. Há muito a ser feito pelos governos e educadores de adultos igualmente para estender o acesso justo e equitativo a todos e para quebrar as barreiras à participação.

Principais mensagens sobre participação:

- É essencial que os países criem marcos eficazes de monitoramento para acompanhar a profundidade e a amplitude da participação na educação e aprendizagem de adultos. Esses marcos devem incluir toda a gama de fornecedores e ser compatíveis com os marcos globais ou regionais.
- Estudos comparativos internacionais são necessários para informar os países sobre sua situação em relação à de outros países que enfrentam problemas semelhantes. Para promover e apoiar esse processo, a UNESCO pode ajudar a desenvolver capacidade estatística e analítica.
- É importante estudar cuidadosamente os fatores que inibem ou impedem a participação. Eliminar esses obstáculos é um processo multinível, que não pode ser abordado em uma única etapa. Um passo inicial seria identificar e mapear as barreiras para cada grupo-alvo, por exemplo, por meio de pequenas pesquisas por amostragem.

Qualidade

O “Marco de Ação de Belém” define a qualidade como *holística, multidimensional e como um ciclo contínuo de ação e reflexão*. Muitos países atualmente desenvolvem quadros nacionais de qualificações para estabelecer equivalências entre a aprendizagem formal, não formal e informal, bem como para alinhar a alfabetização e a educação básica de adultos às qualificações profissionais. Tais quadros podem contribuir para a equidade e a eficácia na aprendizagem e na educação de adultos.

Ao mesmo tempo, a mudança para a avaliação e a certificação da aprendizagem baseada em resultados podem contribuir para a relevância e a eficiência, uma vez que permitem a diversificação da oferta e de caminhos. Oitenta e sete dos 127 países (68%) atualmente possuem uma política para o reconhecimento, validação e certificação da aprendizagem não formal e informal (embora com menor prevalência nas regiões da América Latina e Caribe e da Ásia-Pacífico).

O foco principal dos critérios de qualidade atualmente empregados é nos currículos, mas a atenção se divide igualmente em todas as regiões e entre todas as dimensões da qualidade (currículos, materiais de aprendizagem, treinamento, métodos e avaliação de resultados). A avaliação dos resultados da aprendizagem é menos proeminente na África, ao passo que currículos e avaliação são destaque na região da Europa e América do Norte.

A qualidade profissional dos professores/formadores de aprendizagem e de educação de adultos também desempenha um papel importante nas políticas de qualidade. Na maioria dos países, a formação profissional, as qualificações, o *status* profissional, a remuneração e as condições de trabalho na área de educação de adultos são inferiores aos de professores/formadores em outras áreas. O setor da educação de adultos continua mal regulado em relação à profissionalização, apesar de alguns países terem estabelecido padrões de competência nacionais, inclusive com marcos legais e certificação institucional. A profissionalização formal pode ser uma questão controversa, especialmente no caso dos alfabetizadores de adultos, área em que alguns argumentam

(com base em pesquisas) que as qualidades pessoais e sociais são pedagogicamente mais eficazes do que treinamento e qualificações formais.

Mensagens principais sobre qualidade:

- Nos últimos anos, temos visto o contínuo desenvolvimento de QNQ nos Estados-membros, que, por sua vez, levou ao desenvolvimento de mecanismos de reconhecimento, validação e certificação de conhecimento e competências adquiridas de modo não formal e informal (RVC). Sistemas de educação e formação profissional enfrentam o desafio de acomodar uma ampla gama de modalidades de aprendizagem de adultos que são profissionalmente relevantes, de modo a mesclar a educação geral com a educação profissional e modalidades de aprendizagem formais com modalidades não formais e informais. Esses desenvolvimentos são parte da reformulação dos sistemas e das práticas de educação e formação, em conformidade com a mudança de paradigma em relação à aprendizagem ao longo da vida e toda a vida.
- Profissionalização e regulamentação, juntamente com pesquisa, monitoramento e avaliação, ainda exigem uma ação articulada. A profissionalização e a regulamentação requerem um ajuste criterioso, para alcançar uma consolidação afirmativa tanto para profissionais experientes quanto para novatos.
- Muitos Estados-membros desenvolveram e têm aplicado critérios de qualidade, mas com grande variação em termos de conceitualizações, definições e usos de indicadores de qualidade. A UNESCO pode atuar como uma central global para um debate integrado e criticamente reflexivo em relação aos benefícios de heterogeneidades para a qualidade na aprendizagem e na educação de adultos.

Em conclusão, as sociedades atuais são heterogêneas e multifacetadas. O seu potencial – tanto no âmbito individual quanto comunitário – pode prosperar de maneira mais eficiente em ambientes ricos e abertos que promovam a aprendizagem e o desenvolvimento ao longo da vida. Esses ambientes incluem todos os atores: não apenas aqueles que projetam, financiam e gerenciam sistemas de educação e oportunidades de aprendizagem de todos os tipos, mas também cidadãos que aprendem ativamente e profissionais e facilitadores da educação que são criticamente reflexivos. Modelos descentralizados de governança mistas são uma forma eficaz de garantir o desenvolvimento sustentável desses tipos de ambientes sociais e educacionais. Eles fornecem a base para a garantia da qualidade em processos e resultados de aprendizagem ao longo da vida e de toda a vida.

As sociedades contemporâneas e suas necessidades e demandas educacionais estabelecem agendas desafiadoras para os governos nas próximas décadas. Assim, não pode haver dúvida de que a formulação de políticas intersetoriais fundamentadas em evidências robustas será um componente essencial para o sucesso dessas agendas.

Finalmente, o cenário global da aprendizagem e educação de adultos retratada no primeiro GRALE encontra sua confirmação neste segundo Relatório: um setor caracterizado por princípios norteadores distintos e práticas diversas, que enfrenta desafios exigentes em um ambiente de permanente dificuldade para a mobilização de recursos, mas que está determinado a melhorar a qualidade e a eficácia da sua contribuição para o desenvolvimento cultural, econômico e social para todos.

Bibliografia

EUROPEAN COMMISSION. *EU High Level Group of Experts on Literacy: final report*. Brussels, 2012. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/education/literacy/what-eu/high-level-group/documents/literacy-report.pdf>>.

UIS. *Adult and youth literacy: national, regional and global trends, 1985–2015*. (UIS Information paper). Montreal, 2013. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/literacy-statistics-trends-1985-2015.pdf>>.

UNESCO. *Literacy for life: education for all global monitoring report 2006*. Paris, 2005.

UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187787por.pdf>>.

UNESCO. *Relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos*. Brasília: UNESCO; Hamburgo: UIL, 2010b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>>.

ANEXO

Relatórios apresentados no formato padrão¹

(Disponíveis em: <http://uil.unesco.org/home/programme-areas/adult-learning-and-education/confintea-portal>)

África

África do Sul, Angola, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Suazilândia, Togo, Uganda, Zâmbia, Zimbábue

Estados Árabes

Bahrein, Egito, Iêmen, Jordânia, Marrocos, Omã, Palestina, Síria, Tunísia

Ásia e Pacífico

Afeganistão, Bangladesh, Butão, Camboja, China, Filipinas, Ilhas Salomão, Indonésia, Japão, Malásia, Myanmar, Mongólia, Nauru, Nepal, Nova Zelândia, Palau, Papua Nova Guiné, República da Coreia, República Democrática Popular do Laos, Sri Lanka, Tailândia, Uzbequistão, Vietnã

Europa e América do Norte

Alemanha, Antiga República Iugoslava da Macedônia, Armênia, Áustria, Azerbaijão², Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Escócia³, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Holanda, Hungria, Inglaterra, Irlanda, Israel, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Noruega, País de Gales³, Polónia, Portugal, Reino

Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte³, República Checa, Romênia, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia

América Latina e Caribe

Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, São Vicente e Granadinas, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai

Relatórios apresentados em um formato diferente⁴

África

Guiné-Bissau, Mali, República Centro Africana

Estados Árabes

Iraque, Kuwait, Líbia, Qatar, Sudão

Ásia e Pacífico

Fiji, Ilhas Cook

Europa e América do Norte

Canadá, Mônaco

América Latina e Caribe

Nenhum

¹ No formato do modelo de relatório enviado a todas as Comissões Nacionais UNESCO.

² Para fins de ajuste estatístico aos dados UIS e GMR, Azerbaijão foi incluído na Ásia e Pacífico na análise.

³ Inglaterra, Escócia e País de Gales apresentaram relatórios separados.

⁴ Esses países apresentaram um modelo de relatório com número insuficiente de respostas para serem utilizados para a análise ou em um formato narrativo.

