

EIXO TEMÁTICO 1: Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação

HISTÓRICO E POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Profa. Dra. Maria Clara Di Pierro

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

mcpierro@usp.br

Financiamento: CAPES

Resumo: O ensaio delinea a história e as políticas públicas recentes da educação de adultos nos EUA. A configuração da educação de adultos naquele país deriva de seu antigo enraizamento na rede associativa da sociedade civil e da progressiva consideração nas políticas governamentais em momentos de crise econômica ou social, a par da intenção de assimilar os imigrantes à cultura hegemônica. As políticas recentes orientam-se pelo modelo do mercado, que relaciona os processos educativos a resultados econômicos, caracterizando-se pelo co-financiamento, monitoramento e avaliação pela esfera federal de provisão descentralizada nos estados e municípios realizada em parceria com organizações sociais.

Palavras chave: Educação de jovens e adultos; Estados Unidos da América; Políticas educacionais

INTRODUÇÃO

Este ensaio apresenta de modo sintético e panorâmico o resultado de pesquisa bibliográfica e documental sobre a história e as políticas recentes de educação básica de jovens e adultos nos Estados Unidos da América (EUA), que compõe estudo mais amplo desenvolvido durante estágio pós-doutoral no *Teachers College, Columbia University*. Ele é parte de uma pesquisa comparativa sobre as políticas públicas de educação básica de jovens e adultos nos EUA e no Brasil, cujo objetivo é comparar os mecanismos contemporâneos de coordenação federativa entre os governos nacional, estadual e local em ambos os países.

Assumindo a educação ao longo da vida como direito humano, a pesquisa focalizou as políticas de alfabetização (incluindo a aprendizagem do inglês como segunda língua por imigrantes) e elevação de escolaridade básica de jovens e adultos, bem como os mecanismos de reconhecimento de conhecimentos adquiridos em processos extra-escolares e os correspondentes processos de certificação. O estudo não abarcou, portanto, a educação pós-secundária ou o ensino superior. As políticas de qualificação e atualização profissional foram

consideradas subsidiariamente, apenas quando articuladas às de formação geral dos jovens e adultos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS E BASES LEGAIS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NOS EUA

Por falta de registros, são pouco conhecidos os processos de transmissão cultural e difusão de conhecimentos dos povos indígenas norte-americanos, o que impede sua adequada consideração pela historiografia da educação de adultos daquele país, cujos estudos contemplam o período posterior à ocupação europeia e adotam (ainda que criticamente) a perspectiva dos colonizadores.

A literatura disponível menciona que a educação de adultos nos EUA difundiu-se desde o período colonial primordialmente por iniciativa da sociedade civil, impulsionada, de um lado, pelo protestantismo, que encorajava a alfabetização para o estudo da Bíblia e concebia o cultivo intelectual como uma obrigação pessoal; e, de outro, por diversificadas iniciativas das elites por manter o poder político e produzir coesão social em um território extenso, populoso e social e culturalmente heterogêneo, marcado pela escravidão de populações traficadas da África e por sucessivas levas de imigrações intercontinentais.

Durante o período colonial as elites com acesso aos intercâmbios com a metrópole promoveram o estudo independente como signo de distinção social, cultivando o gosto literário e o conhecimento técnico-científico, disseminando a prática das conferências públicas e nutrindo as nascentes casas editoriais, imprensa e associações científicas locais. Ao mesmo tempo, os homens livres de diferentes extratos sociais formavam a opinião pública tanto nas igrejas quanto nos locais de trabalho, tavernas, cafeterias e outros locais de reunião. Aos indígenas e escravos africanos destinavam-se esforços de evangelização, evitando-se a alfabetização e negligenciando-se as habilidades profissionais que pudessem implicar competição com os homens brancos no mercado de trabalho.

Além da educação religiosa, a forma mais difundida de instrução de jovens e adultos no período colonial foi a aprendizagem de ofícios, combinando a aquisição de habilidades técnicas no trabalho com instrução moral e religiosa, e alguma leitura, escrita e aritmética. Devido à mobilidade social propiciada pelo trabalho especializado (ao qual poucas mulheres, negros e indígenas tinham acesso devido aos papéis sociais subalternos a que estavam limitados), escolas noturnas de aprendizagem de ofícios proliferaram no século XVII, mantidas por iniciativa privada ou por instituições filantrópicas.

Ao final do século XVIII, a independência e os ideais liberais de igualdade e participação cidadã nos quais a república se assentou impulsionaram a difusão da cultura escrita e ampliação de oportunidades educacionais, cuja fruição, porém, continuou a sofrer clivagens de classe, gênero, raça e religião. Associações voluntárias, comunidades utópicas, bibliotecas públicas, museus, institutos técnicos, liceus e aulas noturnas canalizaram o entusiasmo com a educação existente à época para a formação de jovens e adultos, concebida - nos moldes liberais - como meio de preparação para o exercício informado da cidadania. As práticas educativas do período se inspiraram nos princípios e metodologias inovadoras então desenvolvidas na Inglaterra, assim como no modelo de extensão universitária dos britânicos.

Até a Guerra Civil, e malgrado resistências e movimentos abolicionistas, a interdição de alfabetização dos escravos foi mantida no Sul, enquanto a educação dirigida aos povos indígenas (cujos territórios foram alvo da conquista do oeste) continuou a orientar-se pela imposição religiosa e linguística. Os papéis socialmente adscritos às mulheres, entretanto, começaram a ser contestados, ampliando-se as oportunidades de formação, profissionalização e participação feminina.

A industrialização, urbanização e imigração massiva da segunda metade do século XIX tornaram obsoleto o modelo de aprendizagem até então vigente, e imprimiram à educação de jovens e adultos o caráter predominante de instrumento de controle social, de ajustamento ao sistema fabril e aos valores, padrões de comportamento e linguagem dominantes na classe média, incluindo o treinamento profissional e o ensino do inglês para os falantes de outras línguas. Face aos novos processos de produção industrial, a gestão metódica de recursos humanos configurou um campo de conhecimento e prática específico, em diálogo com a qualificação dos trabalhadores. Os meios de informação e os serviços de extensão universitária e rural, por sua vez, ajudaram a difundir as novas tecnologias de produção, o conhecimento científico e a produção cultural.

As contradições inerentes às transformações socioeconômicas em curso impulsionaram a organização e mobilização de trabalhadores rurais e urbanos, mulheres, negros e indígenas em torno a demandas por participação econômica e reconhecimento social, envolvendo o sufrágio, os direitos civis e trabalhistas, a reforma agrária e as políticas de bem estar. Nesses diferentes contextos, a educação de jovens e adultos – nos sindicatos, associações, partidos e organizações vinculadas a diferentes denominações religiosas - foi um instrumento para a ação política em prol da reforma social.

No início do século XX e durante a 1ª Guerra Mundial a educação de jovens e adultos operou também como estratégia de assimilação dos imigrantes e difusão do americanismoⁱ, de preparação da força de trabalhoⁱⁱ e das tropas, o que levou ao progressivo engajamento de agências governamentais a esse campo educativo, que até então fora conduzido principalmente por organizações da sociedade civil. O governo federal assumiu maiores responsabilidades perante a educação de adultos (envolvendo alfabetização, difusão cultural e educação profissional) como parte do *Federal Emergency Relief Administration* (FERA), programa emergencial adotado no âmbito do *New Deal*, política pela qual o Presidente Roosevelt tentou afrontar a depressão econômica e o desemprego que se abateram no país no entre guerras.

No transcorrer do século XX os Estados Unidos se transformaram em potência econômica global. Novos conhecimentos, processos produtivos, ocupações e meios de comunicação se desenvolveram, e os padrões culturais dominantes acompanharam a elevação dos níveis de instrução da classe média, o que desafiou a educação de jovens e adultos a responder simultaneamente aos grupos postergados pelas inequidades sociaisⁱⁱⁱ e deficiências do sistema educacional e às necessidades de atualização permanente da população como um todo.

O movimento pela educação de adultos confluiu no período entre guerras para a criação de duas associações - uma delas congregando os ativistas do campo da educação não escolar, e outra os educadores vinculados às escolas públicas -, que mais tarde se fundiriam na *Adult Education Association of the USA* (AEA). As pesquisas, congressos, publicações e processos de formação promovidos por essas associações projetaram publicamente a aprendizagem de adultos como um campo profissional e de conhecimento específico, difundindo a visão de que a educação não se esgota na escola, compreendendo processos de aperfeiçoamento pessoal, desenvolvimento comunitário e difusão científico-cultural.

As bibliotecas públicas^{iv} e os museus consolidaram-se como centros culturais, educativos e de informação das comunidades, desempenhando - ao lado das universidades e escolas públicas - funções de formação sobre a qual incidiram também o rádio, a fotografia, o cinema e a imprensa, bem como a capacitação profissional realizada pelas empresas. Essa rede de instituições moldou as bases de um sistema de aprendizagem formal e informal de adultos, cujo sentido esteve em disputa entre concepções conservadoras (voltadas ao ajustamento funcional ao sistema socioeconômico e político) e emancipatórias, estas últimas

nutridas pelo movimento trabalhista, pelo feminismo e pela contestação da discriminação contra os afro-americanos.

Terminada a II Guerra Mundial, medidas visando à reintegração dos veteranos à força de trabalho impulsionaram a educação de adultos nos níveis pós-secundário e superior, conferindo um novo sentido e abrangência aos *Community Colleges* (até então denominados *Junior Colleges*).

A prosperidade econômica do pós-guerra não beneficiou a todos, marginalizando 50 milhões de norte-americanos pobres, em especial os afrodescendentes, cujos movimentos contestatários à segregação racial convergiram para a luta pelos direitos civis ao final dos anos 1950 e início dos '60. Uma das respostas a esses movimentos foi dada em 1964 pela *War on Poverty*, política reformista adotada pelo governo Lyndon Johnson, cuja peça-chave – o *Economic Opportunity Act* – incentivava atividades concernentes à educação de jovens e adultos tais como a alfabetização, qualificação profissional^v e planejamento participativo do desenvolvimento comunitário, por meio de organizações sociais de base local.

Estabelecido em 1964 com fundos federais, o Programa de Educação de Adultos destinava recursos para que os Estados promovessem a alfabetização e conclusão dos estudos secundários das pessoas com mais de 18 anos que não tivessem atingido esse nível de escolaridade. Recuos ou mudanças de ênfase conferidas por governos conservadores posteriores não foram capazes de descontinuar esse programa, sempre guiado por uma noção de alfabetização e educação básica que enfatiza a aquisição das competências funcionais ao desempenho das funções sociais na vida adulta, mas que frequentemente utiliza referências da educação escolar (como, por exemplo, a equivalência às doze séries do ensino básico e médio crianças e adolescentes). Essas competências são padronizadas e usadas como referência para o monitoramento, avaliação e certificação conduzidos pelo *National Reporting System for Adult Education Programs*.

Se a insurgência racial e social foi o móvel do envolvimento do governo federal norte-americano na educação de adultos na década de 1960, nas décadas subseqüentes esse interesse seria renovado pela crescente importância econômica do conhecimento, da tecnologia e da informação na sociedade pós-industrial, colocando a qualificação da força de trabalho como questão central da competitividade internacional.

OS CONCEITOS DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DOS EUA

O que se entende por alfabetização e educação de jovens e adultos nos EUA difere razoavelmente do significado que essas expressões têm no Brasil. Como vimos no tópico anterior, ao longo da história norte-americana a formação de jovens e adultos abarcou processos formais e não formais de educação, em espaços escolares ou extraescolares, sendo a presença governamental relativamente tardia em um campo no qual as igrejas, bibliotecas, museus, entidades filantrópicas, fundações empresariais e outras organizações sociais sempre tiveram forte presença. Essa ação governamental incidiu sobretudo em dois subcampos da educação de adultos – a alfabetização e escolarização dos jovens e adultos, e a qualificação profissional da força de trabalho -, com ênfase na integração dos imigrantes e sempre em parceria com as agências da sociedade civil.

A frequência escolar obrigatória é, nos EUA, matéria de legislação estadual, e na maioria dos estados a educação compulsória vai até os 16 anos de idade ou até a conclusão do ensino secundário, considerado o patamar mínimo de escolarização para aquisição dos conhecimentos e habilidades necessários à participação informada na vida civil e para o início de uma carreira promissora no mercado de trabalho. O ensino que antecede a educação superior tem doze anos de duração e está dividido em três níveis: a expressão ensino básico (*basic education*) designa aí os nove anos de escolarização inicial, compreendendo o ensino elementar (*elementar school*) e médio (*middle school*), aos quais se segue o ensino secundário (*high school*) com três anos de duração. A educação pós-secundária (*higher education*) pode se dar em cursos superiores de curta duração e caráter técnico (*vocational*), ou em cursos de caráter acadêmico com maior duração que conduzem ao título de *bachelor*.

Nesse contexto, a expressão alfabetização de jovens e adultos (*youth and adult literacy*) é utilizada para designar todos os níveis de instrução que vão da alfabetização inicial até a obtenção do diploma do ensino secundário, compreendendo – por analogia ao ensino na infância e adolescência – a *Adult Basic Education*, a *Adult Secondary Education*, e o *English as a Second Language*, também denominado *English for Speakers of Other Languages*.

Em qualquer dessas modalidades, a obtenção do certificado de conclusão do ensino secundário é condicionada à aprovação em provas nacionalmente padronizadas conhecidas pela sigla *GED*, acrônimo que serve para diferentes expressões - *General Education Diploma*, *General Educational Development*, *General Equivalency Diploma*, ou *Graduate Equivalency Degree* – que designam os mesmos testes e diploma, emitido pelos departamentos de educação dos Estados aos candidatos com idade superior a 18 anos (e, em casos especiais, maiores de 16 anos) que obtém escores mínimos em testes elaborados pelo *American Council*

on *Education*, compreendendo conteúdos e habilidades de matemática, leitura, escrita, ciências naturais e sociais^{vi}.

Quanto ao ensino pós-secundário, o percurso mais provável dos jovens e adultos trabalhadores de baixa renda são os *Community Colleges*, escolas públicas mantidas pelas municipalidades que oferecem cursos superiores profissionalizantes e/ou tecnológicos, geralmente noturnos ou em turno parcial, com dois anos de duração, dirigidos à satisfação de necessidades locais de mão de obra. Como todo o ensino superior público norte-americano, os *Community Colleges* não são gratuitos, mas as anuidades são metade das cobradas em cursos públicos com quatro anos de duração, e um décimo dos valores das universidades e faculdades privadas. Os egressos podem dirigir-se ao mercado de trabalho ou optar por continuar estudos universitários (por dois ou três anos adicionais) para obtenção do diploma de *bachelor* em instituições acadêmicas. Na segunda metade do século XX os *Community Colleges* transformaram-se nas instituições de educação continuada de adultos por excelência, prestando-se à atualização permanente da força de trabalho.

ANALFABETISMO E ESCOLARIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NOS EUA

Os EUA não coletam nos censos demográficos dados sobre alfabetização conforme os padrões da UNESCO, de modo que as estatísticas de analfabetismo absoluto para comparação internacional não estão disponíveis. O público alvo dos programas de alfabetização e educação de jovens e adultos é estimado com base nos censos demográficos pelo cômputo das pessoas com mais de 16 anos que não cursam ou não possuem diploma do ensino médio.

De acordo com o Censo de 2010 a população norte-americana teve um crescimento de 9,7% na primeira década do milênio, alcançando o contingente de 308 milhões de habitantes. Na faixa etária de 18 a 24 anos, formada por 30,9 milhões de jovens, 16,8% (mais de 5 milhões) não haviam concluído o ensino secundário. No grupo com mais de 25 anos, constituído por mais de 204 milhões de habitantes, 6,1% tinham escolaridade básica incompleta e 8,3% tinham entre 9 e 12 anos de estudos, sem contudo possuir o diploma do ensino secundário, o que somava 29 milhões de adultos. Junto, os dois grupos configuravam um público alvo para os programas de alfabetização e educação básica e secundária de jovens e adultos de mais de 34 milhões de norte-americanos.

O país realiza periodicamente, sob os auspícios do *National Center for Education Statistics* pesquisas amostrais de graus de alfabetismo em inglês da população com idade igual ou superior a 16 anos. Denominados *National Assessment of Adult Literacy*, o levantamento mais recente foi realizado em 2003 e pesquisou uma amostra representativa de 19 mil adultos

de 50 Estados e do Distrito Federal, incluindo também a população carcerária. Os testes analisaram o desempenho dos jovens e adultos em tarefas relacionadas à leitura e interpretação de textos em prosa, em documentos e em quantidades expressas em números, e classificaram a população pesquisada em cinco categorias: não alfabetizado em inglês, abaixo do básico, básico, intermediário e proficiente. Foram considerados não alfabetizados em inglês 5% da amostra, compreendendo aqueles que foram incapazes de responder ao teste de triagem devido a alguma barreira linguística ou intelectual, ou que nele tiveram um desempenho muito ruim; depreende-se desse dado que existiam 11 milhões de jovens e adultos não alfabetizados em inglês na ocasião da pesquisa. Projetando-se para o conjunto da população jovem e adulta os resultados obtidos na amostra em tarefas relativas ao domínio da prosa, conclui-se que cerca de 30 milhões de pessoas possuíam baixos níveis de letramento. Esse tipo de analfabetismo funcional incidia mais sobre as pessoas de baixa renda, que não concluíram o ensino médio, que falavam outra língua na família até o ingresso na escola, adultos hispânicos e afro-americanos, idosos e pessoas com múltiplas deficiências. Os resultados confirmaram a elevada correlação entre alfabetismo e escolarização, e as diferenças observadas entre os grupos raciais foram explicadas pela combinação de fatores como frequência a escola, instrução dos pais e renda familiar.

A reduzida proficiência de uma parcela expressiva de jovens e adultos norte-americanos no campo da alfabetização tem sido confirmada, também, pelos estudos comparativos internacionais. Os EUA participaram do *Adult Literacy and Life Skills Survey* (ALL) realizado em 2002 e embora invista em educação um valor per capita maior que a maioria dos demais 23 países da OCDE participantes, investem menos que a média em educação de adultos e capacitação profissional. Nos testes de alfabetismo, apresentam um desempenho relativamente medíocre, posicionando-se apenas na média dos países de renda alta, e ficando na 13ª posição dentre eles mesmo quando considerada apenas a população nascida no país (ou seja, excluídos os imigrantes). O estudo demonstrou também uma elevada e persistente inequidade interna ao sistema educativo, desfavorecendo os imigrantes e os negros e hispânicos nascidos no país (SUM et al, 2002, p. 31-33).

Essas evidências do baixo grau de alfabetismo funcional da população americana são recebidas pela opinião pública com um misto de incredulidade e indignação, e surpreendem também os analistas, quando se consideram os investimentos realizados em educação (13,8% do gasto público e 5,5% do PIB em 2008) e os índices relativamente elevados de escolarização no país: em 2009, 57% das crianças pequenas frequentavam pré-escolas, 96%

das crianças e adolescentes cursavam no ensino primário, 90% dos jovens estavam matriculados no secundário, e 89% dos adultos jovens cursavam o ensino superior. Por essa razão, o foco das políticas recentes de educação escolar tem sido a efetividade da aprendizagem, particularmente no domínio do cálculo e da leitura e escrita em inglês^{vii}.

Os níveis de cobertura da educação básica e secundária de jovens e adultos, entretanto, não são tão elevados, e as matrículas tenderam ao declínio ao longo da última década: a frequência a cursos recuou de um patamar de 4 milhões em 1998 para 2,3 milhões em 2007, concentrando-se as matrículas nos programas de alfabetização, para os quais a demanda potencial é proporcionalmente menor (11,3% do público alvo) que aquela para o nível secundário. Os hispânicos e latinos constituem o grupo com maior representação dentre os participantes dos programas de educação de jovens e adultos. O recuo das matrículas foi observado nos diversos níveis e modalidades, inclusive nas etapas iniciais da alfabetização e escolarização, e todas as fontes consultadas atribuem essa diminuição à redução do financiamento nas diversas esferas de governo.

Na análise das políticas públicas, convém cotejar os resultados dos diagnósticos quantitativos com estudos qualitativos e de avaliação de impacto dos programas. Uma revisão de pesquisas sobre os resultados dos programas de alfabetização e educação básica e secundária de jovens e adultos nos Estados Unidos citada por Guy (2007, p. 23-24) concluiu que, de um modo geral, os participantes melhoram sua posição no mercado de trabalho, incrementam ganhos salariais e diminuem sua dependência em relação à assistência social, sem que, contudo, encontre-se suficiente evidência para atribuir essa melhora aos cursos; a participação nos programas amplia as chances de obtenção do diploma ensino médio e exerce influência positiva na educação continuada dos egressos; a percepção dos participantes é de que a frequência aos cursos ampliou suas habilidades letradas, mas os testes de proficiência não oferecem evidência nítida a esse respeito; os educandos avaliam que seus objetivos foram alcançados, relatam melhoria em sua autoimagem e maior envolvimento na educação dos filhos. Estudos qualitativos citados por Guy (2007, p. 25-26) confirmam esses últimos achados, validando a literatura que atribui à alfabetização e elevação da escolaridade de jovens e adultos resultados positivos na autoestima e bem-estar psicológico dos sujeitos, mais evidentes que seus eventuais impactos socioeconômicos.

Esses resultados colocam enormes desafios para as políticas públicas de educação de jovens e adultos, cuja operacionalização é descrita no tópico a seguir.

RELAÇÕES FEDERATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NOS EUA

Além de dotar a força de trabalho das competências requeridas pela economia, facilitando o acesso ao emprego, as políticas públicas recentes de educação de jovens e adultos nos EUA também têm por objetivo reduzir a dependência dos mais pobres ao sistema público de proteção social. Essas razões econômicas se somaram aos novos parâmetros das políticas de assistência social^{viii} e ao critério de responsabilidade pelos resultados da administração^{ix}, para conformar as bases da legislação adotada em 1998 pelo governo Clinton, em que se baseiam as políticas atuais de educação de jovens e adultos no país: o *Workforce Investment Act* (WIA), cujo título II trata da *Adult Education and Family Literacy Act* (AEFLA), integrou em um único sistema as atividades de alfabetização e elevação de escolaridade com aquelas de capacitação e atualização profissional, e ampliou o acesso de organizações sociais sem fins lucrativos aos fundos federais.

O rol de programas que contém algum componente de formação de jovens e adultos e envolvem a cooperação do governo federal norte-americano com os estados e municípios é extenso, com destaque para os de educação profissional pós-secundária (que apoiam os *Community Colleges*) e aqueles voltados à colocação profissional de grupos socialmente vulneráveis. Para nos atermos ao escopo deste estudo, porém, descreveremos apenas os mecanismos de colaboração federal com os estados, municípios e organizações sociais para programas de alfabetização e educação básica e secundária de jovens e adultos.

A legislação que ancora a política federal assegura que o orçamento federal anual aprovado no Congresso reserve e redistribua aos Estados (e estes aos municípios) recursos para o desenvolvimento da alfabetização e educação básica e secundária de jovens e adultos nos locais de trabalho e nas comunidades, e para os programas de educação cívica e alfabetização em inglês como segunda língua, destinados aos imigrantes. O público alvo desses programas são jovens ou adultos com 16 anos ou mais que não estejam cursando ou não tenham concluído o ensino médio (ou cujo diploma não seja reconhecido); que não são capazes de falar, ler ou escrever em inglês; e aquelas que não adquiriram suficiente proficiência nas competências básicas para desempenhar adequadamente as funções requeridas na vida cotidiana em uma sociedade letrada. O objetivo da cooperação entre os governos federal, estaduais e locais é auxiliar os adultos a tornarem-se alfabetizados, concluírem o ensino secundário e obterem as habilidades e conhecimentos necessários ao

emprego e à auto suficiência, fazendo com que aqueles que são pais estejam aptos a ser parceiros do desenvolvimento educacional dos filhos.

Os recursos federais destinados a esses programas são redistribuídos para as agências governamentais e não governamentais descentralizadas por diferentes mecanismos não competitivos (*formula grants*) ou competitivos (*project grants*). Guy (2007, p. 26-27) afirma que cerca quatro mil diferentes agências são receptoras de fundos federais para alfabetização e educação básica e secundária de jovens e adultos, e avalia que 60% delas são distritos educacionais, 15% institutos técnicos ou *Community Colleges*, 14% organizações sociais locais, 4% instituições de correção penal, e os 7% restantes instituições de natureza diversa, dentre as quais destaca-se a extensa rede de voluntariado coordenada pela organização não governamental *ProLiteracy Worldwide*, resultante da fusão em 2001 da *Laubach Literacy International* e *Literacy Volunteers of America*.

A coordenação nacional dos programas de formação de adultos está dispersa em diferentes agências do governo federal, com destaque para o *Office of Vocational and Adult Education* do *Department of Education*, e para a *Employment and Training Administration* do *Department of Labour*.

Os recursos destinados a programas ordinários (*Adult Education General Provisions* e *State-Administered Basic Grant Program*) não são competitivos, beneficiam todos os Estados, sendo-lhes assegurado um montante mínimo, a partir do qual o cálculo redistributivo é regido por uma fórmula matemática que considera a situação demográfica apurada pelo Censo (proporção de jovens e adultos entre 16 e 60 anos que não frequentam nem possuem diploma do ensino médio e a proporção de imigrantes admitidos legalmente como residentes permanentes nos anos precedentes).

Para receber os recursos, os Estados se obrigam a aplicar na mesma finalidade uma contrapartida mínima de fonte própria equivalente a 25% da transferência federal; para outras agências, a contrapartida mínima é de 12%. O teto de gasto com administração é de 5%, as atividades de coordenação exercidas pelo Estado (incluindo desenvolvimento profissional das equipes) não podem exceder 12,5%, o gasto máximo para a educação em estabelecimentos correccionais é de 8,25%, devendo aplicar-se 82,5% ou mais dos recursos transferidos nos programas locais em atividades fim, que necessariamente devem compreender o ensino de inglês e a educação cívica de imigrantes. O fluxo de recursos é condicionado à apresentação de relatórios financeiros de acordo com normas nacionais, e os receptores de montantes federais superiores a US\$ 500 mil ficam obrigados também a apresentar relatórios de auditoria.

Para fazer jus aos recursos, os estados devem apresentar um plano quinquenal de educação de jovens e adultos que especifique objetivos e prioridades, metas e estratégias, convergentes com as finalidades gerais da Lei. Devem também designar uma ou mais agências responsáveis pela administração dos recursos (que podem ser vinculadas à alfabetização e educação básica, à educação pós-secundária ou à educação profissional). Os estados são obrigados a demonstrar os resultados obtidos mediante sistemas de avaliação que apurem com medidas quantitativas progressos na alfabetização (níveis de domínio da língua, leitura, escrita, cálculo e resolução de problemas)^x, na educação pós-secundária (matrícula, permanência, conclusão, diplomação), na capacitação e colocação profissional dos egressos.

Os Estados devem redistribuir esses recursos equitativamente a governos locais, órgãos públicos ou sem fins lucrativos, bibliotecas, instituições de ensino superior, organizações de base ou voluntárias que comprovem efetividade, órgãos que gerenciam moradias públicas, ou consórcios que congreguem entidades dentre as anteriormente mencionadas. Para assegurar continuidade das atividades, nenhuma agência pode receber no ano fiscal menos de 90% dos recursos a ela atribuídos no ano precedente.

Diversos autores (COLTON, 2006, p. 8-9; GUY, 2007, p. 17) assinalam que o financiamento federal é subsidiário, cabendo primordialmente aos estados e municípios a alocação de recursos para a alfabetização e educação básica de jovens e adultos (ainda que tenham que responder às exigências federais para fazer jus às contrapartidas federais). Citando Belzer et al (1999), Guy (2007) mostra que a contribuição dos estados vis a vis o governo federal pode variar bastante, de patamares inferiores a um terço (no caso de Virginia ou Idaho) a três quartos do total (no caso de Massachussets). Em alguns estados, como a Georgia e a Califórnia por exemplo, a responsabilidade pela provisão de serviços de alfabetização e educação básica e secundária para jovens e adultos é delegada aos *Community Colleges*, que são instituições locais, e não é incomum a busca de recursos privados de fundações e empresas para a complementação de fundos para a educação de jovens e adultos, como é corrente em New York City.

CONCLUSÃO

A configuração da educação de jovens e adultos nos EUA deriva, de um lado, de seu antigo enraizamento na densa rede associativa da sociedade civil e, de outro, na progressiva consideração da temática como questão de interesse público e objeto de políticas governamentais, assumida em momentos críticos de emergência e crise econômica ou social, como o *New Deal* após a depressão dos anos 30, a *War on Poverty* em reação aos movimentos

pelos direitos civis nos anos 60 e, mais recentemente, a retração econômica desencadeada pela crise financeira de 2008. Dentre as características dessas políticas, destacam-se: o objetivo de assimilação dos imigrantes à cultura hegemônica; a preeminência dos argumentos econômicos sobre outras justificativas (éticas, políticas ou culturais) para o investimento público em educação de jovens e adultos; o co-financiamento federal com base em legislação nacional, a par da descentralização dos programas nos estados e municípios, onde a provisão pública é compartilhada por agências governamentais e não governamentais monitoradas por diferentes sistemas de avaliação de resultados. Embora a demanda potencial estimada se situe em torno de 34 milhões de habitantes, a oferta de oportunidades de educação básica e secundária de jovens e adultos é pouco superior a 2 milhões de vagas, devido ao decréscimo de investimento público na modalidade.

As políticas públicas recentes de educação de jovens e adultos nos EUA orientam-se predominantemente pelo modelo do mercado, que relaciona os processos educativos a resultados macroeconômicos, enfatizando a aquisição de valores, atitudes e competências para o desempenho de papéis na força de trabalho, afastando-se das perspectivas mais progressistas do bem estar social e da redistribuição, à luz das quais a educação de adultos desempenha funções de desenvolvimento comunitário e progresso individual, equalização de oportunidades, promoção do bem estar coletivo e empoderamento dos sujeitos submetidos a relações de dominação e exploração capitalista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adult Education and Family Literacy Act of 1998: Annual Report to Congress 2007–08.

Washington, DC: United States Department of Education, Office of Vocational and Adult Education, 2011.

BELZER, A.; DRENNON, C.; SMITH, C. Building professional development systems in adult basic education: lessons from the field. IN: J. COMINGS; B. GARNER; C. SMITH (Eds.) **Annual review of adult learning and literacy** (Vol. 2). San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1999.

CASPE, Margaret. **Family literacy:** a review of programs and critical perspectives. Cambridge, MA: Harvard Family Research Project, 2003.

COLTON, Tara. **Lost in translation.** New York: Center for an Urban Future, 2006.

From the margins to the mainstream: An action agenda for literacy. The National Literacy Summit. Washington, DC: National Institute for Literacy, 2000.

- GUY, Talmadge C. **The adult literacy education system in the United States**: Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2006. Athens: The University of Georgia, UNESCO, 2006.
- KASWORM, C. E.; ROSE, A. D. I.; ROSS-GORDON, J. M. (eds.) **Handbook of adult and continuing education**: 2010 edition. Washington DC: Sage, American Association of Adult and Continuing Education, 2010.
- LESATER, Beth; ELLIOT, Barbara. **Profiles of the adult education target population**: information from the 2000 census (revised). Washington DC: Center for Research in Education RTI International; Division of Adult Education, Office of Vocational and Adult Education, U.S. Department of Education, December 2005.
- STTUBBLEFIELD, Harold W.; KEANE, Patrick. **Adult Education in the American Experience**: From the Colonial Period to the Present. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- SUM, A.; KIRSCH, I.; TAGGART, R. **The Twin Challenges of Mediocrity and Inequality**: Literacy in the U.S. from an International Perspective (Policy information report). Princeton, New Jersey: Policy Information Center Educational Testing Service, 2002.
- TAVARES, A. R. A educação como direito no Brasil. In: REZENDE, J. H. R.; COSTA, H. R. B. R. (Org.). **Ives Gandra**: Palavra. São Paulo: Migalhas, 2010, p. 200-224.
- WILSON, Arthur L. Adult education in the United States as a subject of policy and politics. **Bildung a Eiziehhund**, Köln, v. 62, n. 4, p. 451-462, 2009.

NOTAS

ⁱ Em 1906 o Presidente Roosevelt assinou o *Naturalization Act* que modificou os requerimentos para a naturalização de imigrantes, passando a exigir a demonstração de habilidade na comunicação em inglês para a obtenção da cidadania norte-americana, o que fez com que sindicatos e centros comunitários começassem a oferecer cursos da língua. Esse requisito foi modificado pela reforma da imigração realizada em 1986 e parcialmente revisto em 1990 pelo *Immigration Act* que, no intuito de regularizar a situação dos imigrantes ilegais, ampliou o número anual de imigrantes legalmente aceitos e criou um sistema de sorteio para concessão de vistos de permanência no país.

ⁱⁱ O *Vocational Education Act* de 1917 comprometeu a cooperação do governo federal com os estados na promoção da formação profissional agrícola, industrial e comercial de jovens e adultos, requerendo que os estados constituíssem agências destinadas ao desenvolvimento e administração dessas atividades. A Lei também consagrou o modelo conhecido como 50-25-25, pelo qual o currículo atribuía 50% da carga horária à aprendizagem prática, 25% ao ensino de conteúdos profissionalizantes e 25% aos conteúdos acadêmicos, modelo

este que só foi completamente superado em 1997, quando a lei passou a incentivar a adoção de currículos integrados.

ⁱⁱⁱ Desde o fim da Guerra Civil, em meados do século XIX, até os anos 50 do século XX (quando eclodiram os movimentos pelos direitos civis), o conflito entre o princípio republicano da igualdade formal de direitos entre os cidadãos e a segregação racial entre brancos e negros foi equacionado juridicamente com base na doutrina do “*treatment as an equal*”, ou seja, a suposição de que a qualidade do ensino nas escolas segregadas seria equivalente (TAVARES, 2010).

^{iv} Em 1958, o *Library Services Act* assegurou fundos federais para as bibliotecas públicas, que conformam uma extensa rede, com grande capilaridade social, gerida por organizações civis sem fins lucrativos.

^v Posteriormente, em 1973 e 1982, leis específicas relativas à formação profissional enfatizaram a descentralização para os Estados e Municípios, e a parceria com o empresariado.

^{vi} A origem do GED remonta a 1942, quando o *American Council on Education* foi encarregado de avaliar o desempenho acadêmico do pessoal militar e dos veteranos que concluíam o ensino médio, facilitando sua reintegração à vida civil. Em 1947 o Estado de New York ampliou o uso dos testes para a certificação de imigrantes, egressos do sistema prisional e outros grupos, medida que se generalizou nos demais Estados do país em 1974.

^{vii} Referimo-nos ao estabelecimento de padrões que servem de referência aos sistemas de avaliação para satisfazer às exigências de accountability que se intensificaram após a aprovação em 2001 do *No Child Left Behind (the Elementary and Secondary Education) Act*.

^{viii} Em 1996 o Congresso norte-americano aprovou um *Welfare Reform Act* pelo qual a concessão de benefícios às famílias pobres passou a ser condicionada à adesão a programas de desenvolvimento da força de trabalho. Essa reforma também restringiu o acesso à assistência social de imigrantes não documentados, valorizando a opção pela cidadania, que requer conhecimentos de inglês, história e civismo, estimulando o retorno aos estudos. A lei instituiu o *TANF – Temporary Assistance for Needy Families*, que provê assistência financeira para famílias pobres com crianças em que os adultos participem de programas de alfabetização, qualificação e emprego. Em 2010, quando a pobreza alcançou 11,7% da população e o índice de desemprego chegou a 8,6%, o contingente de beneficiários do TANF chegou a 4,3 milhões de norte-americanos. Para fazer frente à crise financeira, o governo Obama aprovou em 2009 o *ARRA - American Recovery and Reinvestment Act*, destinando fundos emergenciais ao TANF para programas subsidiados de emprego de jovens e adultos.

^{ix} Na transição das décadas de 1980 e 90, a lógica de eficiência subjacente às políticas neoliberais (desde então prevalentes na administração pública) conduziu à adoção pelo Congresso norte-americano em 1993 do *Government Performance Results Act (GPRA)*, exigindo das agências governamentais o estabelecimento de indicadores de desempenho frente às metas das políticas financiadas com fundos federais. A ausência de dados sobre sua efetividade colocou em risco as políticas de qualificação profissional e educação de adultos, levando ao desenvolvimento do sistema de monitoramento que se tornou compulsório para os destinatários do financiamento federal.

^x O *National Reporting System for Adult Education Programs* não pré-determina a adoção de uma metodologia de avaliação, mas aqueles utilizados com mais frequência são: TABE (*Test of Adult Basic Education*), CASAS (*Comprehensive Adult Student Assessment System*), BEST ou BEST Plus (*Basic English Skills Test*), este último destinado apenas a aprendizes do inglês como segunda língua.