

POLOS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: IDENTIDADE E REPRESENTAÇÃO

Maria Aparecida Crissi Knuppel - knuppelc@gmail.com – Unicentro

RESUMO. *Realiza-se análise sobre a identidade social e educacional dos polos de educação a distância no Brasil, a partir de conceitos expressos em diferentes legislações. O estudo constituiu-se num exercício reflexivo para entender proposituras constantes nas recentes regulamentações: Resolução nº 01/2016 do CNE, Decreto nº 9057/2017 e Portaria Normativa nº 11/2017 do MEC. A análise se sustenta nas categorias de identidade (Deleuze e Guattari, 1976) e de representação (Chartier, 2004). Considera-se que as legislações aprovadas em 2017, ao romperem com pontos destacados na Resolução do CNE, trazem modificações para a modalidade, no credenciamento e recredenciamento para EaD e na organização dos polos, o que demanda novos estudos para aclarar as possíveis parcerias público-privadas a estabelecer, que podem, se não bem equacionadas, gerar ações imediatistas e gerenciais.*

Palavras-Chave: *Polos EaD. Decreto MEC nº 9057/2017. Resolução CNE 01/2016. Identidade social. Representação.*

ABSTRACT. *The present study analyzes the social and educational identity of the distance education advanced study centers in Brazil, starting from the concepts expressed in various legislations. The study is composed by a thoughtful work aimed to comprehend common statements in the following recent regulations: Resolution nº 01/2016 from CNE, Decree nº 9057/2017 and Normative Ordinance nº 11/2017 from MEC. The analysis are based upon the categories of identity (Deleuze e Guattari, 1976) and upon Chartier's representation (2004). Taking into account the approved legislations in 2017 that disrupt with underlined articles in the CNE resolution, there are changes for the modality. It implies shifts in the accreditation and re-accreditation process in distance education and in the organization of study centers. All of this demands new studies to clarify the possible partnership between public and private sectors in order to avoid immediacy and managerial actions.*

Keywords: *EaD study centers. Decree MEC nº 9057/2017. CNE Resolution nº 01/2016. Social identity. Representation.*

Submetido em 11 de julho de 2017.

Aceito para publicação em 10 de setembro de 2017.

POLÍTICA DE ACESSO LIVRE

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona sua democratização.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho, em tom ensaístico, realiza uma discussão sobre a identidade social e educacional dos polos de educação a distância no Brasil, fundado no estudo dos conceitos para esses espaços, expressos em diferentes legislações. Tal estudo se realiza a partir de apontamentos já delineados no trabalho intitulado *Educação a Distância no Brasil: a construção de identidades para os polos do Sistema Universidade do Brasil* (KNÜPPEL, 2014) e avança para novas interpretações. A análise constituiu-se num exercício reflexivo para interpretar proposituras constantes, sobretudo, em regulamentações recentemente aprovadas — Resolução nº 01/2016 do Conselho Nacional de Educação¹ de 11 de março de 2016 e Decreto nº 9057 de 25 de maio de 2017², do Ministério da Educação (MEC) e Portaria nº 11/2017³ do MEC, no que tange aos polos de educação a distância.

Em 2013, na pesquisa citada, estabelecia-se a hipótese de que, brevemente, haveria uma nova abordagem para os polos, ampliação de suas funções e correlações, originárias das necessidades específicas em termos educacionais, sociais e políticos, sobretudo, das discussões do marco regulatório para a EaD e das novas demandas que se apresentam para a educação a distância no país, e também delineamentos dos órgãos legisladores, em especial para atender a ótica neoliberal do mercado.

Os polos, em sua organização e dimensionamento, constituem-se, neste trabalho, como objeto de estudo ao mostrar singularidades e problemáticas nas especificidades da temática. Para tanto, utiliza-se, como categorias de análise, os conceitos de identidade e de representação.

A categoria de identidade é entendida em uma perspectiva de releitura dos postulados defendidos por Deleuze e Guattari (1976). Estes autores, ao realizarem uma crítica à filosofia da representação (Platão, Hegel), o fazem pela identidade do indivíduo. Contudo, nesta pesquisa, trata-se da identidade de um espaço público e social e, assim, faz-se o estudo dos polos, na lógica da desterritorialização defendida pelos autores, que se coloca a partir de conexões ou em diferentes fluxos e movimentos e, desta forma, distante da ideia de unidade e centralidade.

A análise dos polos e sua conceituação, para esta pesquisa, se coadunam com a perspectiva de movimento que se organiza em oposição aos modelos estabilizados e trabalha os pressupostos da criação e recriação, pelo movimento contínuo e pela transformação. A identidade de um polo caracteriza-se pelas diferenças em relação ao que é e ao que deverá se constituir, sem cristalizar modelos, em uma perspectiva de transformação, para se ascender a outro patamar, frente às exigências de um mundo moderno e contraditório.

¹ Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

² Regulamenta o Art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e revoga o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.

³ Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.

Estreita-se, neste fluxo, a categoria de representação sustentada nos escritos de Chartier (2002, p. 10), que permite entender “[...] a descrição das percepções, das representações e das racionalidades dos atores”, os seja, esquemas que dão sentido a uma realidade. Tal categoria auxilia a compreender as configurações múltiplas de uma realidade que, neste caso, são os polos: um modo de olhar, de significar e demarcar as representações que se tem desses espaços, no processo de educação a distância.

As análises são realizadas pelos condicionantes externos, organizacionais e metodológicos dos diversos elementos constituintes dos polos, como unidades acadêmicas, ao se discutir, por exemplo, a organização de polos em sistemas de parcerias, por meio de atividades relacionadas à educação pública e privada, nas denominadas parcerias público-privadas, que podem gerar ações imediatistas e gerenciais. Assim, na proposta, destaca-se o modo como o conceito de polo é referenciado na Portaria nº 01/2016 do Conselho Nacional de Educação, no Decreto nº 9.057/2017 e na Portaria Normativa nº11/2017 do Ministério da Educação.

Na perspectiva apontada, procura-se subsidiar a problemática, no que tange às relações entre a EaD e os polos, para compreender o sistema de organização deles no contexto político-econômico-educacional, alicerçado na nomenclatura, em relação às normas presentes na legislação. Não se pretende, com este trabalho, chegar a generalizações que possam ser aceitas como verdades, mas sim, possibilitar discussões e evidenciar abordagens que sirvam de base para novas pesquisas.

Para contextualizar o tema, considera-se importante evidenciar aspectos conceituais da modalidade, desde a década de 1990, no âmbito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/ LDB(1996) e, posteriormente, no início do século XXI, com a obrigatoriedade de polos para o desenvolvimento da EaD no país e os delineamentos apresentados em legislações aprovadas recentemente.

Entender a configuração dos polos no momento atual, considerando seu caminho histórico de implantação e desenvolvimento, é um processo complexo devido ao número de setores e, por vezes, instituições envolvidas; às diferentes concepções e abordagens em relação à educação a distância; aos interesses subjacentes dos atores sociais participantes; bem como, às necessidades emergenciais por novos encaminhamentos que demandam discussões, intervenções e decisões para os espaços. Mas abre, também, a oportunidade de observação crítica do *modus operandi* e do funcionamento dos polos.

Nesse sentido, os polos, em sua organização, envolvem níveis decisórios hierárquicos, interações entre os setores partícipes, assimetria nas demandas, entre outras especificidades, tanto para aqueles das Instituições de Ensino Superior/IES, como para os organizados para atender às demandas do Sistema Universidade Aberta do Brasil/UAB.

Assim, há a necessidade de interrogar os documentos oficiais, pois sua redação suscita interpretações e significações, ao mesmo tempo em que se constituem projeções para novas ações nessa modalidade educacional.

2. A REPRESENTAÇÃO DOS POLOS NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

A Educação a Distância (EaD) nasce por necessidade social, para atender pessoas que não podem frequentar o ensino presencial. Em sua origem, é representada como uma alternativa de educação possível para uma necessidade específica e intensifica-se como portadora de uma dimensão social relevante (BELLONI, 2002). A educação como um direito efetivo dos cidadãos está presente desde as primeiras ações voltadas à modalidade.

Ao mencionar as características da EaD, Belloni (2002) a conceitua como uma modalidade que traz em seu cerne as tecnologias de informação e comunicação (TIC), não dissociadas das práticas pedagógicas: “[...] como parte de um processo de inovação educacional mais amplo, que é a integração das novas tecnologias de informação e comunicação nos processos educacionais.” (BELLONI, 2002, p. 123).

Sabe-se que a educação a distância tem um papel social importante na produção e difusão do conhecimento, e no desenvolvimento de outras metodologias de ensino e aprendizagem, mas ela não é oposta ao modelo presencial, nem desvinculada das ações no ensino presencial. Não é alternativa para solucionar problemas do sistema educacional, para os quais os projetos e programas governamentais não conseguem avanços significativos como, por exemplo, ampliar o número de vagas com menor custo, desconsiderando, nesse aspecto, a qualidade; ou para atender demanda de falta de professores em determinadas áreas do conhecimento, quer na educação básica, quer no ensino superior. Ela elenca-se na dimensão das aprendizagens disruptivas e, ao mesmo tempo, nas concepções colaborativas de aprendizagem. Enseja outras dinâmicas formativas para a modalidade, bem como influencia o papel político e social da comunidade em que está inserida e na qual executa as ações.

Para tanto, há que se entender as ações da EaD em um sentido mais amplo, como postula o Parecer CNE/CES nº564/2015, do Conselho Nacional de Educação, ao referenciar o Decreto nº 5622/2005:

[...] a compreensão da EaD como mera metodologia é reducionista e tecnicista. Embora essa concepção seja amplamente divulgada, a EaD deve ser entendida como processo pedagógico mais abrangente, que articula espaço e tempo, e, sob esse prisma, a proposta de política de educação superior para a EaD necessita ser delineada institucionalmente e envolver a sede e eventuais polos, cuja natureza, identidade e dinâmicas formativas precisam considerar a legislação e os parâmetros de qualidade para a educação superior, de sorte que se permita múltiplas metodologias e dinâmicas pedagógicas, as quais, ao atender os padrões de qualidade, a articulação ensino e pesquisa, bem como a extensão, os princípios de avaliação e regulação da educação superior contribuam para enriquecer o processo formativo, o que implicará na qualidade dos programas e cursos oferecidos pelas IES. (BRASIL, 2016, p.13).

A EaD é uma modalidade diferenciada, que viabiliza a democratização do ensino por meio de uma organização a ser institucionalizada nas universidades, em

estreita relação com o ensino presencial e em favor de concepções híbridas de ensino-aprendizagem.

A urgência em interiorizar o ensino superior oportuniza a abertura de mais cursos ofertados na modalidade de educação a distância (EaD), sobremaneira os dedicados à formação de professores, organizados, na grande maioria, por faculdades e universidades particulares, com uma parcela muito pequena de execução pelas universidades públicas. Estas realizam as ações, quase que exclusivamente via Sistema Universidade Aberta do Brasil/UAB, organizado pela Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/CAPES, do Ministério da Educação.

A demanda por professores com a qualificação exigida por lei, conforme apontam os artigos 62 e 63 da LDB, implica esforço do país, no sentido de atender àqueles que já são docentes efetivos nos sistemas de ensino, mas que ainda são considerados professores leigos, uma vez que, embora atuem nas séries finais do ensino fundamental, são portadores de formação em nível médio. Soma-se a isso a necessidade de formação de professores para atendimento das demandas da educação para áreas específicas do ensino fundamental e médio, em especial, a educação infantil e as áreas da Física, Biologia, Química e Matemática.

Com discurso similar, o Ministério da Educação justifica a publicação do Decreto nº 9.057/2017, “[...] a estratégia do MEC é ampliar a oferta de ensino superior no país para atingir a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), que exige elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida em 33% da população de 18 e 24 anos.” (PORTAL MEC, 2017, s/p).

Tal afirmação decorre da constatação de que o Brasil tem um índice inferior a 20% de jovens, entre 18 e 24 anos, matriculados no ensino superior, enquanto, na Argentina e no Chile, o índice é de 30% e os Estados Unidos e Canadá têm um índice superior a 60%. Assim, em tese, justifica-se a edição do referido decreto, entrelaçada na necessidade de atingir a meta de formação de professores definida no Plano Nacional de Educação.

O tema da educação a distância, em estreita relação com as necessidades educacionais e sociais, emerge como princípio formal no artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/Lei nº 9394/96 que, nos parágrafos de 1 a 4, define os princípios legais da EaD:

Art. 80 O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos

respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado. (BRASIL, 1996, s/p).

O excerto, expõe o dispositivo legal para a oferta de cursos na modalidade EaD. A partir da Lei, a Portaria nº 4.361/2004 regulamenta, à época, a forma de credenciamento das instituições de ensino superior para a oferta no modelo; e normatiza a autorização de cursos superiores, que devem ter projeto específico, apresentando o papel social das Instituições de Ensino Superior/IES, as ações afirmativas para democratizar a educação superior, assim como as definições de tecnologias digitais de informação e comunicação/TDIC, em estreita relação com a proposta pedagógica do curso.

Em 2005, o Decreto nº 5.622 regulamenta o artigo 80 da Lei nº 9.394/96/LDBEN para as questões de credenciamento e de funcionamento dos cursos de educação a distância e define de forma conceitual a EaD:

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (BRASIL, 2005, p 1).

Recentemente a Resolução nº 01/2016 do Conselho Nacional de Educação, no artigo 2º, define a EaD como:

[...] a educação a distância é caracterizada como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementaridade entre a presencialidade e a virtualidade 'real', o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos. (BRASIL, 2016, p 1).

Posteriormente, o Decreto nº 9.057/2017, do Ministério da Educação, no artigo 1º, aponta algumas supressões no conceito destacado pelo Parecer nº 564/2015 do CNE/CES:

Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos. (BRASIL, 2017, p.03).

Percebe-se que, mesmo ocorrendo a remoção de parte do texto da resolução, no que se refere à perspectiva da aprendizagem híbrida, em que se acentuam

atividades presenciais e a distância, numa simbiose entre as duas formas, para garantir o uso de metodologias ativas, nas definições apresentadas acima, há a predominância do uso das expressões “lugares ou tempos diversos”, o que enseja um destaque para os trabalhos realizados nos polos. Nestas diferenciações, inserem-se os polos como elementos que apoiam as ações das universidades. Sem eles não há possibilidade de desenvolvimento da EaD.

3. A IDENTIDADE DOS POLOS NAS LEGISLAÇÕES ESPECÍFICAS: POLO DE APOIO PRESENCIAL

O artigo 80, ao se referir à necessidade de controle e avaliação de programas de educação a distância e de condições operacionais para sua implementação, faz referência aos polos como espaços educacionais essenciais para a oferta de cursos e programas de graduação e pós-graduação.

Esses espaços educativos estão definidos, anteriormente, no Decreto nº 5.622 de 2005, no artigo 12:

[...] polos de educação a distância, entendidos como unidades operativas no país ou no exterior, que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso, quando for o caso. (BRASIL, 2005, p. 6).⁴

Evidencia-se, no texto, a nomenclatura de polos de educação a distância porque, à época, havia estímulos para o estabelecimento de consórcios e parcerias, porém sem uma política de valorização dos polos, como essenciais para a EaD. Existindo poucos programas de fomento à educação a distância no Brasil, não se prefigura uma identidade social para esse espaço, e assim, a definição de polo EaD apresenta-se como referência à modalidade, fixando sua atuação, muito mais operacional do que propriamente pedagógica. O Decreto ainda abre a possibilidade de que outras instituições partilhem o mesmo polo em um trabalho conjunto.

Na sequência, o Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil/UAB e, no artigo 2º, parágrafo 1º, conceitua a nomenclatura “polo de apoio presencial” como

[...] unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas Instituições Públicas de Ensino Superior. (BRASIL, 2006, s/p).

Na ocasião, os polos são representados como indispensáveis ao desenvolvimento da modalidade de educação pública, ofertada na modalidade a distância. A legislação os inclui como unidades operacionais que precisam ter estrutura física e de pessoal avaliada.

Contudo, há que se pensar em um contexto maior para que a nomenclatura “polo de apoio presencial” se destaque.

⁴ Este Decreto, revogado, é substituído pelo Decreto nº 9.057/2017, de 25 de maio de 2017.

Para tanto, entende-se que quatro dimensões são evidenciadas nos polos do Sistema UAB, no período. São estas:

- polo como um braço operacional dos projetos e programas das IES;
- polo estruturado em parceria com o poder executivo municipal ou estadual;
- a realização de atividades presenciais e da tutoria presencial, no espaço do polo;
- o processo de avaliação e monitoramento desse espaço.

Como braço operacional dos projetos e programas das IES, exige-se, aos polos, estrutura compatível às atividades acadêmicas próprias do ensino superior, bem como atender às exigências da modalidade.

Assim, no maior programa público de EaD no Brasil, os polos representam o braço operacional de políticas e programas governamentais, recebem orientações e monitoramento da SERES e da CAPES/MEC e respondem às constantes demandas, proposições e atribuições realizadas pelas diferentes Instituições de Ensino Superior públicas.

Mais uma vez, avulta a expressão polo de apoio presencial, já que este lugar precisa ter uma identidade social e representatividade regional para que, efetivamente, as ações de EaD, no Brasil, executadas por Instituições Públicas de Ensino Superior, se concretizem. Para tanto, a perspectiva de parceria entre os órgãos federados — união, estados e municípios — é vital. Desta forma, ao mesmo tempo em que são selecionadas as IES partícipes do Programa, se institucionaliza a parceria com os governos municipais e estaduais para o suporte das ações das universidades.

Os *Referenciais de qualidade para a Educação Superior a distância*, (BRASIL, 2006) enfatizam a necessidade de práticas pedagógicas realizadas nos polos, por meio de encontros presenciais descentralizados, estágios supervisionados, práticas em laboratórios de ensino, trabalhos de conclusão de curso, tutorias presenciais etc.

Desse modo, nessas unidades serão realizadas atividades presenciais previstas em Lei, tais como avaliações dos estudantes, defesas de trabalhos de conclusão de curso, aulas práticas em laboratório específico, quando for o caso, estágio obrigatório – quando previsto em legislação pertinente - além de orientação aos estudantes pelos tutores, videoconferência, atividades de estudo individual ou em grupo, com utilização do laboratório de informática e da biblioteca, entre outras. (BRASIL, 2016, p.25).

Pelo texto, percebe-se uma mudança conceitual e de identidade dos polos tornando, nestes, as ações pedagógicas e administrativas essenciais, ao mesmo tempo em que se evidencia o apoio presencial. Portanto, as metodologias apresentadas pelas IES, necessariamente, estendem-se para os polos, demandando infraestrutura adequada e pessoal especializado. Releva, pois, a representação dos polos para os acadêmicos, para as cidades e regiões de abrangência, para as universidades que têm, nesses ambientes plurais, o sustentáculo da organização das ações, com a finalidade de expansão e interiorização da oferta de educação superior.

Outro documento, a Portaria nº 2, do MEC, de 10 de janeiro de 2007, normatiza os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior a distância e ressalta a necessidade de tempos presenciais, realizados nos polos de apoio presencial, reforçando a denominação.

Com a publicação do Decreto nº 6.303/2007, de 12 de dezembro de 2007, que altera o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, há a ratificação dos polos, com a terminologia polo de apoio presencial. Assim, no artigo 10, têm-se uma nova redação para o processo de credenciamento das Instituições de Ensino Superior, que é complementada pelo §1º, nos termos que se apresenta:

O ato de credenciamento referido no *caput* considerará como abrangência para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, para fim de realização das atividades presenciais obrigatórias, a sede da instituição acrescida dos endereços dos polos de apoio presencial, mediante avaliação *in loco*, aplicando-se os instrumentos de avaliação pertinentes e as disposições da Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004. (BRASIL, 2007, s/p).⁵

O Decreto nº 6.303/ 2007, artigo 12, na alínea c, aponta que o “[...] Polo de Apoio Presencial é a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância.” (BRASIL, 2007, s/p).

Neste contexto, há a valorização de estrutura acadêmico-administrativa e pedagógica que situa o aluno em um lugar próprio para o aprendizado e a identidade do polo se caracteriza como elemento articulador na proposta de educação a distância das instituições de ensino superior:

[...] estudos comprovam que o polo de apoio presencial cria as condições para a permanência do aluno no curso, estabelecendo um vínculo mais próximo com a universidade, valorizando a expansão, a interiorização e a regionalização da oferta de educação superior pública e gratuita. Assim, o polo de apoio presencial, poderá constituir, em curto prazo, um centro de integração e desenvolvimento regional e de geração de empregos. (MOTA, 2009, p. 301).

O autor, ao mesmo tempo em que referenda os polos como extensão da universidade, sinaliza para a criação de uma nova identidade e representatividade para eles, ao atribuir-lhes a condição de um centro maior de integração e desenvolvimento para a região, fomentador de formação profissional.

Esses espaços educativos são implantados na esfera das ações do governo federal, para auxiliar no desenvolvimento de programas de democratização do acesso à universidade, em um tempo de imperiosa oferta de mais vagas para a formação das pessoas em nível superior. A crescente procura pelo terceiro grau explica-se pelas formas de acesso a ele, bem como pelas necessidades criadas pela sociedade pós-

⁵ Este artigo, com os respectivos parágrafos, foi revogado pelo Decreto nº 9057/2017. O mesmo ocorre com o artigo 12, citado na sequência.

moderna, cujo processo de produção exige que os indivíduos, de todas as idades, estejam em constante formação.

Os polos, nas primeiras décadas dos anos 2000, ganham relevância e se firmam como mecanismos auxiliares na concretização da política pública de expansão da educação superior do país.

Pelo que se apresenta, frisa-se, mais uma vez, a importância de identificar o contexto social e a legislação, nos quais os polos são forjados, pois é evidente que é somente do conhecimento do contexto social, político, cultural, econômico que emerge, de forma mais proveitosa, a percepção da configuração social, plural, diversa e múltipla dos polos.

Os polos identificam-se como produtos culturais que se materializam em diferentes locais (escolas, centros educacionais, prédios locados), colaboram para a conformação de uma representação social específica e, ao mesmo tempo são, por ela, desenhados. A institucionalização da denominação polo de apoio presencial surge em meio ao debate dos Parâmetros de Qualidade para a EAD e da constatação da necessidade de haver mais vagas de ensino superior gratuito. Para tanto, reforça-se o desafio de consolidação de políticas de incentivo à modalidade, comprometidas com a qualidade da educação, para auxiliar na proposição de diferentes ofertas de cursos.

4. IDENTIDADE E REPRESENTAÇÃO DOS POLOS NAS RECENTES LEGISLAÇÕES PARA A EaD: O RETORNO DA NOMENCLATURA DE POLO EaD.

O Parecer CNE/CES nº 564/2015 do CNE/CES, publicado como base para a Resolução nº 01, de 01 de março de 2016, estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na modalidade a distância e coloca os polos como áreas que figuram, de forma articulada, no Plano de Desenvolvimento Institucional/PDI e nos Projetos Político-Pedagógicos/PPP das instituições de ensino superior.

O polo é um prolongamento orgânico e funcional da sede, com atividades político-pedagógicas e administrativas da IES a serem realizadas em nível local. Polo é um espaço acadêmico, capaz de abrigar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, de acordo com a organização acadêmica de cada IES. Deve oferecer recursos humanos e infraestrutura compatíveis com a missão proposta no PDI e com os projetos pedagógicos dos cursos ofertados na modalidade EaD. (BRASIL, 2016, p. 21).

A definição de polo proposta no Parecer citado é símil a conceitos constantes de legislações anteriores e é retomado no artigo 5º da Resolução nº 01/2016.

Polo de EaD é a unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior, para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância, sendo responsabilidade da IES credenciada para EaD, constituindo-se, desse modo, em prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local. § 1º Os polos de EaD, em território nacional e no exterior, devem dispor de recursos humanos e infraestrutura física e tecnológica compatíveis com a missão institucional da

IES, apoio pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas, observando o PDI, PPI, as Diretrizes Curriculares Nacionais e o PPC, na modalidade EaD, em consonância com a legislação vigente. (BRASIL, 2016, p.03).

Já, o Decreto nº 9.057/2017 recentemente aprovado, no artigo 5º, bem como a Portaria Normativa nº11/2017 em seu artigo 10, assim expressam:

O polo de educação a distância é a unidade acadêmica e operacional descentralizada, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância. Parágrafo único. Os polos de educação a distância deverão manter infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso. (BRASIL, 2017, p. 03).

A Portaria nº 11/2017, no artigo 10 em seu parágrafo único, destaca que não se pode ofertar cursos presenciais em instalações de polos EaD que não sejam unidades acadêmicas presenciais devidamente credenciadas.

Esses espaços, nas legislações aprovadas recentemente, recebem a denominação de polos de EaD ou polo EaD e constituem-se, como nas legislações anteriores, articuladores das propostas de educação a distância. Contudo, a partir do Decreto nº 9.057/2017 observa-se que a colocação “como prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local” é excluída, porque abre possibilidade para compartilhamentos de polos, à semelhança do que acontece nos polos vinculados ao Sistema UAB. E, mais do que isso, acentua-se a proposição da parceria entre universidades credenciadas e outras pessoas jurídicas para o uso das mesmas áreas. A ratificação, nos documentos legais, demonstra a preocupação com a institucionalização da modalidade a distância e com o compartilhamento dos locais.

O expediente de atividades presenciais, reforçado na Resolução nº 01/2017, consta, também no artigo 4º no Decreto:

As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais. (Brasil, 2017, p.3).

Destaca-se, no Decreto, a ampliação de ações para ambientes profissionais, tais como atividades teórico-práticas, estágios, entre outras, como também demandas do Ensino Médio, principalmente no eixo de profissionalização.

A Portaria Normativa nº 11/2017 em seu Artigo 21 explicita a caracterização dos ambientes profissionais entendidos como “[...] empresas públicas ou privadas, indústrias, estabelecimentos comerciais ou de serviços, agências públicas e organismos governamentais, destinados a integrarem os processos formativos de cursos superiores a distância, como a realização de atividades presenciais ou estágios supervisionados, com justificada relevância descrita no PPC.” (BRASIL, 2017, s.p.).

Nos parágrafos seguintes, salienta-se que as atividades presenciais, bem como o estágio supervisionado a serem realizados nos ambientes profissionais, dependem ainda do estabelecimento de parceria formalizada em documento próprio, o qual conterà as obrigações da entidade parceira e estabelecerá as responsabilidades exclusivas da IES credenciada para educação a distância, referentes ao objeto da parceria. Destaca, ainda, que os ambientes profissionais podem receber, exclusivamente, os estágios supervisionados e de atividades presenciais dos cursos a distância, ou em articulação com os Polos de EaD. Um destaque que se apresenta na Portaria Normativa é o da possibilidade de que as IES, devidamente credenciadas para a educação a distância, possam, por ato próprio, criar polos EaD, desde que sejam respeitados os quantitativos descritos no quadro a seguir e que se considere o resultado do Conceito Institucional mais recente, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Critérios para criação de polos próprios pelas IES

CONCEITO INSTITUCIONAL	QUANTITATIVO ANUAL DE POLOS
3	50
4	150
5	250

Fonte: Elaborada pelo autor.

Os parágrafos seguintes normatizam os procedimentos para tal, incluindo a necessidade de que as IES públicas, integrantes dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital, possuam anuência dos mantenedores para a criação de polos EaD, respeitando os quantitativos dispostos no PDI. Contudo, é preciso avaliar o que esta possibilidade de criação denota. Em um primeiro momento, percebe-se semelhança a outros procedimentos adotados pela SERES/MEC, consoantes ao conceito institucional, o que não deixa de ser um facilitador para as IES e consolida sua autonomia, neste processo. Por outro lado, o número de polos que podem ser criados denota a preocupação do governo em ampliar e interiorizar a oferta de cursos na modalidade de EaD, sobremaneira para atender às demandas mais prementes da sociedade em termos de formação inicial. Em uma segunda análise, não há como não registrar a preocupação com possíveis práticas de formação massiva, com ênfase no quantitativo, sem a caracterização necessária dos espaços dos polos, como tendo uma identidade própria, e que possibilitem processos de formação para o acadêmico, produção de conhecimento e desenvolvimento regional.

De modo análogo essa premissa é reforçada no artigo 15, ao permitir que os cursos de pós-graduação *lato sensu* tenham atividades presenciais realizadas em locais distintos, extrapolando a exigência de restrição somente ao polo ou à sede da instituição.

Também o artigo 16 do Decreto reforça que a criação de polos, como competência de cada IES, fica submetida aos parâmetros definidos pelo Ministério da Educação para monitoramento e avaliação e enfatiza que a criação de polos, bem

como sua extinção, deve ser comunicada ao MEC, ressalvados os direitos dos alunos matriculados e da comunidade acadêmica. Tanto a Resolução como o Decreto e a Portaria Normativa enfatizam a necessidade de infraestrutura física-tecnológica e de recursos humanos nos polos de EaD, em território nacional e no exterior e salientam que o uso das TDICs deve estar em consonância com a realidade da sede e dos polos de EaD.

Quando da aprovação e divulgação do Parecer nº 564/2015 do CNE/CES e da respectiva Resolução, já havia modificações na forma de representação desses espaços e, ao mesmo tempo, preponderava-se uma reconfiguração na identidade dos polos. Assim, verifica-se a ênfase de que a sede e os polos mostrem aspectos de responsabilidade social e comprometimento com o desenvolvimento da região na qual estão inseridos, respeitando as demandas para a formação em nível superior. Esse espaço, denominado no documento, ora como polo de apoio presencial, ora como polos de EaD, reforça as proposições de presencialidade e amplia o seu papel social, pela relevância social e científica que se lhes atribui.

A Resolução, no artigo 9º, sinaliza o comprometimento institucional com a modalidade, sublinhando que o compromisso esteja evidenciado nos processos de credenciamento e recredenciamento e destaca que este item deve “[...] compor as dimensões e índices de desempenho da IES, além de estar sujeito à avaliação institucional externa para esse fim”. (BRASIL, 2016, p. 05).

Releva ainda o artigo, no § 2º, que os polos de EaD são avaliados no domínio do credenciamento e recredenciamento institucional e que “[...] para todos os efeitos, a expansão de cursos e polos EaD deverá estar subordinada e obedecer aos termos específicos e gerais do PDI da IES, a ser homologado no ato de credenciamento e/ou recredenciamento da IES.” (BRASIL, 2016, p. 05).

Para fins de avaliação, as IES que optarem pelo credenciamento simultâneo nas modalidades presencial e a distância deverão formular, de maneira integrada, o PDI, o PPI e os outros documentos institucionais, conforme o disposto nesta Resolução. Parágrafo único: Para fins de regulação, o credenciamento na modalidade EaD dar-se-á, se aprovado, de forma subsequente e articulada com o credenciamento institucional da IES. (BRASIL, 2016, p.05).

A Resolução nº01/2016, no artigo 10, salienta que, nas universidades públicas, pode ocorrer o credenciamento simultâneo das modalidades presenciais e a distância. Por sua vez, o Decreto nº 9.057/2017, parágrafo 1º do artigo 11, ao se referir às instituições privadas, reforça a necessidade de previsão da sede e dos polos no PDI e PPP dos cursos, para serem avaliados no momento de credenciamento e recredenciamento. Já para as instituições públicas o dispositivo é diferente à medida que, no parágrafo 2º, abre-se a possibilidade de credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância.

O acréscimo nos parágrafos subsequentes do artigo 11 traz mais especificações. No parágrafo 4º há inclusão das escolas do governo federal, que devidamente

credenciadas, podem ofertar cursos de pós-graduação a distância e na modalidade presencial. O parágrafo 5º, ao se referir às escolas de governo, em nível estadual e distrital, postula o credenciamento para a oferta de cursos *lato sensu* na modalidade de educação a distância. Diferentemente das instituições públicas e privadas de ensino superior, as escolas de governo podem atuar na pós-graduação *lato sensu*, independentemente de terem cursos de graduação.

O artigo 12 do Decreto permite o credenciamento automático das instituições públicas, para um período de cinco anos, a partir da data de oferta do primeiro curso de graduação, sujeitas, posteriormente, a processo de credenciamento. Já o artigo 22 estabelece que, para as instituições com credenciamento para a pós-graduação, fica autorizada a oferta de cursos de graduação, independente de novo credenciamento ou aditamento.

A Resolução nº 01/2016 indica que os polos podem ter organização diferenciada conforme os modelos pedagógicos e, em consonância com as demandas por formação, com os aspectos econômicos e culturais da região de abrangência, com os meandros da tecnologia e que se considerem as condições de infraestrutura e de tecnologias adequadas aos ambientes virtuais.

Tanto o Parecer nº 564/2015 do CNE/CES como a Resolução favorecem ações compartilhadas entre as IES credenciadas e outras pessoas jurídicas e, ainda, o compartilhamento de polos de EaD por uma ou mais instituições credenciadas, ressalvadas as condições de oferta para o Sistema UAB. Ressalta-se que o artigo 26 do Decreto nº 5.622 /2005 já previa o regime de colaboração entre instituições, para trabalho nos polos.

As instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderão estabelecer vínculos para fazê-lo em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares, desde que observadas as seguintes condições [...] (BRASIL, 2005, s.p).

O artigo 7º da Resolução nº 01/2016 permite o regime de colaboração, entre as IES com credenciamento e outras pessoas jurídicas, preferencialmente em instalações da IES credenciada. Também admite regime de compartilhamento de polos de EaD por duas ou mais instituições credenciadas para a EaD. Essa parceria é formalizada em documento próprio, submetido ao processo de avaliação e regulação do Ministério da Educação (MEC), ressalvando as obrigações de cada ente pelos respectivos cursos, bem como obrigações acadêmicas, contratação de docentes, de tutores, elaboração de materiais didáticos e expedição de titulação.

Contudo, o Decreto nº 9.057 no artigo 19 e a Portaria Normativa nº 11/2017 em seu artigo 18, trazem mudanças ao possibilitarem a oferta de cursos em regime de parceria entre uma IES credenciada e outras pessoas jurídicas, exclusivamente para fins de funcionamento de polos de educação a distância. Tal parceria é estabelecida em regulamento e respeita o limite da capacidade de atendimento de estudantes. Assim, a parceria, em tese, se sustenta no compartilhamento dos polos, mas, intrinsecamente, há a oferta de um determinado curso.

Na prática, significa que uma IES devidamente credenciada para a oferta em determinados polos EaD pode ministrar cursos em regime de colaboração com outras instituições credenciadas como IES privadas, em parcerias com instituições públicas não credenciadas ou, ainda, com Escolas de Governo. Assim, autoriza a parceria entre entes para a oferta de um determinado curso, para o qual se utilizam, além dos polos credenciados, polos de apoio profissional ou locais distintos da sede ou dos polos EaD, desde que prevaleçam as obrigações acadêmicas e administrativas para a IES credenciada e proponente do curso.

Mas, para além da identificação de polos de apoio presencial ou polos EaD, a identidade dos polos, no modo de entender da pesquisadora, pode ser encaminhada para uma concepção de centro de formação cultural, educacional e profissional. E que, com essa necessidade, se criem inserções de novas parcerias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O polo é um elemento articulador na proposta de educação a distância das IES, imprescindível para o desenvolvimento dos projetos das universidades. É nesse lugar que o aluno do entorno regional do município-sede do polo encontra lugar para estudar, interagir com pessoas para auxiliá-lo em seus questionamentos e acompanhá-lo nas práticas laboratoriais e nas atividades presenciais, incluindo as avaliações.

Portanto, os polos EaD representam, para as IES, órgãos de estrutura básica para a consolidação de ações. A flexibilidade de operações interinstitucionais que o polo oferece é a sua característica mais representativa, pois é aí que interagem instituições com diversos modelos pedagógicos e administrativos. Só com a análise dos aspectos pedagógicos e de infraestrutura de um polo, muitas vezes, não é possível dar conta da dimensão da representação e da identidade desse espaço. É importante associá-lo com outras facetas, outros espaços geográficos e com as dimensões sociais, educacionais e culturais de cada microrregião do Brasil.

Entretanto, isso só ocorre quando são respeitadas as particularidades de cada ente envolvido na organização do polo e quando há valorização da identidade de cada agente participante do processo.

Frente às mudanças advindas das mais recentes legislações, os polos EaD ou polos de EaD, embora ainda se constituam braços articuladores de ensino, entre as IES, caminham para outro direcionamento. Ao não haver mais exigência de credenciamento de polos, o que ocorre somente no processo de credenciamento das instituições públicas, dá-se amparo às instituições totalmente EaD, o que, de alguma forma, provoca descompasso com alguns preceitos destacados na Resolução nº 01/2016. Também se observa que o sistema de parceria com outras instituições jurídicas, públicas ou privadas, amplia-se nos polos EaD, inclusive naqueles vinculados ao Sistema UAB. Tais parcerias são realizadas por meio de um arranjo topológico, interligando os vários pontos (meios de comunicação, documentos de parcerias, usos de polos compartilhados); respeitando um conjunto de regras para organizar a comunicação e os fluxos (protocolos, normas, convênios e parcerias); observando a localização geográfica (distância entre os polos e a sede das universidades envolvidas),

entre outros condicionantes; e se estabelecem em determinadas regiões geográficas, para dar atendimento às ofertas organizadas pelas instituições de ensino credenciadas ou parceiras.

Com o sistema de parceria, avança-se em termos de capilaridade de atendimento para mais vagas e mais cursos. Porém, é frágil a articulação entre instituições partícipes do polo, diante dos objetivos diferenciados: público e privado. Há que se avaliar as ações e problemas para não se ter a superposição de parcerias público-privadas, na qual as vantagens são discrepantes, evitando, assim, o esvaziamento da educação como bem público.

É atribuição das parcerias privilegiar a constituição de processos democráticos para que a ação comunicativa, pautada na participação e no diálogo, ocorra. Para tanto, há que se negociar todas as pautas com pouca hierarquização e baseadas na produção colaborativa. Nesta perspectiva, implanta-se a cooperação entre diferentes IES para a construção de redes de oferta de cursos.

Aproxima-se, assim, de uma identidade social construída e reconstruída, sustentada no debate que, a partir das antíteses originárias das diversidades, constitui-se uma síntese. Essa forma de organização aponta novos caminhos, requerendo, sempre que necessário, outros traços, outras linhas, outros limites a serem revistos e reavaliados.

REFERÊNCIAS

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, Unicamp, v. 23, n. 78, p. 117-142, abr. 2002.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 27933. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port4361.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1. Brasília, DF, 20 dez. 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5622-19-dezembro-2005-539654-normaatualizada-pe.doc>>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. Ministério da Educação. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. **Diário Oficial da União**, seção 1, p.4. Brasília, DF, 9 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 21 maio. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007. Dispõe sobre os Procedimentos de regulação e avaliação da Educação superior na modalidade a distância. **Diário Oficial da União**, seção I, p.39. Brasília, DF, 13 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Referenciais de qualidade para a Educação Superior a Distância. Brasília, DF: SEED-MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Decreto nº 6303/2007. **Diário Oficial da União**, seção 1, p.4. Brasília, DF, 13 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 1, de 11 de março de 2016. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Parecer nº 562/2015 - CNE/CES. Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36441-parecer-cne-ces-562-15-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portal MEC. Atualizada legislação que regulamenta Educação a Distância no país. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=49321:mec-atualiza-legislacao-que-regulamenta-educacao-a-distancia-no-pais&catid=212&Itemid=86>. Acesso em: 28 maio 2017.

_____. Ministério da Educação. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União** nº 100. Brasília, DF, 16 maio 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=65251-decreto9057-pdf&category_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, seção 1, p.9-11. Brasília, DF, 21 jun. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm>. Acesso em: 04 jul. 2017.

CHARTIER, R. **À beira da falésia: a história entre incertezas e inquietude**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

DELEUZE, G. ; GUATTARI, F. **O anti-édipo**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

_____. **Mil platôs**. São Paulo: Ed 34, 1995. v.1.

KNÜPPEL, M. A. C.. Educação a Distância no Brasil: a construção de identidades para os polos do Sistema Universidade do Brasil. In: COSTA, M.L.F; ZANATTA, R. M. (Org). **Educação a distância no Brasil: aspectos históricos, legais, políticos e metodológicos**. 3. ed. Maringá: Eduem, 2014.

MOTA, R. A Universidade Aberta do Brasil. In: LITTO, F.M. ; FORMIGA, M. M. M. **Educação a distância – o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.