



**INSTITUTO FEDERAL
DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**
Rio Grande do Sul

UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 05/2021

[Campus Osório]

Área/Tema: Gestão da Educação a Distância

Unidade de Auditoria Interna do IFRS - UNAI

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

Órgão: **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do RS**

Unidade Examinada: ***Campus Osório***

Município/UF: **Osório/RS**

Ordem de Serviço: **N.º 001/2021**

Missão

A Unidade de Auditoria Interna – UNAI, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS, é o órgão que realiza atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e aprimorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Auditoria em Gestão da Educação a Distância

A auditoria em Gestão da Educação a Distância tem por objetivo avaliar a conformidade dos procedimentos, a adequação e suficiência dos controles internos administrativos e o alcance dos objetivos propostos quanto à Educação a Distância. Os cursos regulares a distância do IFRS são dos seguintes níveis e modalidades: cursos técnicos concomitantes e subsequentes ao ensino médio, cursos de graduação, cursos de pós-graduação (*lato e stricto sensu*). Também são oferecidos cursos abertos on-line e massivos (MOOC).

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA UNAI?

O presente trabalho foi de avaliação da Gestão da Educação a Distância no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Rio Grande do Sul (IFRS), *Campus Osório*, visando avaliar a conformidade dos procedimentos, a adequação e suficiência dos controles internos administrativos e o alcance dos objetivos propostos. O período compreendido pela análise foi de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2020.

POR QUE A UNAI REALIZOU ESSE TRABALHO?

Baseada na análise de riscos, que contou com a participação da Gestão do IFRS, a UNAI identificou, através da matriz de riscos que considera os critérios de materialidade, relevância e criticidade do objeto, um grau de risco alto no tema auditado.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA UNAI? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que os controles internos administrativos do *Campus Osório* em relação à Educação a Distância, de uma forma geral, encontram-se adequados: a unidade possui Núcleo de Educação a Distância instituído conforme previsto nas normas, as avaliações dos componentes curriculares estão conforme o que determinam as Instruções Normativas, não foram realizadas atividades à distância vedadas pelas normas e o curso analisado possui Projeto Pedagógico do Curso.

Contudo, foi identificado que nem todos os atuantes na Educação a Distância possuem a carga horária mínima de capacitação para atuar nessa modalidade e os cursos não possuem todas as avaliações diagnósticas previstas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APNP – Atividades Pedagógicas não Presenciais

CEaD – Coordenadoria de Educação a Distância

CGAE – Comissão de Gerenciamento de Ações de Extensão

CONSUP – Conselho Superior

EaD – Educação a Distância

IFRS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

IN – Instrução Normativa

MOOC – *Massive Open Online Course* (cursos online gratuitos)

NEaD – Núcleo de Educação a Distância

PPC – Projeto Pedagógico do Curso

Proen – Pró-reitoria de Ensino

Proex – Pró-reitoria de Extensão

UNAI – Unidade de Auditoria Interna do IFRS

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	6
<u>RESULTADOS DOS EXAMES</u>	8
1. Servidores atuantes na EaD sem formação específica adequada.....	8
2. Cursos MOOC sem todas as avaliações previstas.....	8
<u>RECOMENDAÇÕES</u>	9
<u>CONCLUSÃO</u>	10
<u>ANEXOS</u>	12
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA.....	12

INTRODUÇÃO

A Unidade de Auditoria Interna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande de Sul, cumprindo a atribuição estabelecida no Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000 e alterações, e em atendimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT 2021, aprovado pela Resolução do Conselho Superior N.º 053, de 28 de dezembro de 2020, apresenta, para apreciação e conhecimento, o Relatório de Auditoria Interna N.º 05/2021.

A Educação a Distância (EaD) é uma modalidade de ensino prevista no Art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e regulamentado pelo Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Caracteriza-se como a modalidade educacional na qual a mediação didática e 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.

A prática da Educação a Distância já vinha sendo realizada pelas instituições que deram origem ao IFRS. Com a sua criação, o IFRS passou a oferecer cursos técnicos a distância através de seus *campi* e em polos do Estado, além de cursos institucionais e em parceria com o MEC. Assim, conseguiu credenciamento para oferecer cursos de graduação e pós-graduação. Hoje, o IFRS oferece cursos de extensão e de formação continuada a distância, totalmente online sem tutoria e também cursos presenciais com carga horária a distância. A EaD no IFRS está vinculada à Pró-reitoria de Ensino, sendo composta pela Coordenadoria de Educação a Distância (CEaD) junto à Reitoria e pelos Núcleos de Educação a Distância (NEaD) nos *campi*.

O relatório apresentado é resultado da Ação de Auditoria nº 02 do PAINT/2021, realizada no *Campus* Osório do IFRS, no Macroprocesso Ensino, tendo como Tema a Gestão de Educação à Distância (EaD). Foram analisados os cursos e os componentes curriculares (disciplinas) ofertados pelo *Campus* na modalidade de Educação a Distância, no período de 01/01/2019 a 31/12/2020. A base legal utilizada pode ser encontrada em: <https://ifrs.edu.br/ensino/ead/documentos/>, destacando-se a Resolução 125/2019, que aprova o Regimento para Oferta Institucional de Cursos Regulares a Distância do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) e a IN Proen 04/2021, que dispõe sobre a organização técnica e pedagógica dos cursos abertos on-line e massivos.

Baseada na análise de riscos, a UNAI identificou, através da matriz de riscos que considera, além da avaliação do gestor, os critérios de materialidade, relevância e criticidade do objeto, um grau de risco alto no tema auditado.

Esta ação teve como objetivo avaliar a conformidade dos procedimentos, a adequação e suficiência dos controles internos administrativos e o alcance dos objetivos propostos quanto à Educação à Distância.

Os dados e informações foram coletados através do site institucional, do sistema Moodle da Reitoria e do *Campus* e dos documentos disponibilizados diretamente pela Gestão do *Campus*. De posse desses dados e informações, foi possível fazer a análise visando identificar o grau de maturidade da gestão da Educação a Distância no *Campus* em análise. Os exames foram realizados em todos os cursos e componentes oferecidos no período analisado, conforme tabela que segue:

Nome	Tipo	Período
Agência de Viagem e Turismo	MOOC	2020/1 e 2020/2
Matemática em Diferentes Contextos I, II, III	MOOC	2020/1 e 2020/2

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. A execução da ação prolongou-se, em virtude da pandemia do coronavírus e da consequente mudança nas práticas de trabalho do IFRS, com a implantação do trabalho remoto a partir de 16/03/2020, demandando adaptações nas atividades da equipe de auditoria e prorrogação de prazo, solicitado pela gestão. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

As recomendações e sugestões expedidas visam à adequação dos controles internos administrativos e devem ser avaliadas e ponderadas pela autoridade competente.

RESULTADOS DOS EXAMES – ACHADOS DE AUDITORIA

1. Identificou-se que muitos servidores que atuam na EaD não possuem capacitação adequada.

Condição

Em consulta ao sistema Moodle da Reitoria, no item “Carga horária EaD dos Servidores”, verificou-se que muitos servidores não possuem as 150 horas mínimas de cursos para a realização de atividades de formação específicas ou experiência prévia para atuar na EaD.

Critério

Conforme previa o art. 6º da IN Proen 01/2018 e, atual, art. 6º da IN Proen 06/2020, para atuar na educação a distância os servidores devem possuir, no mínimo 150 horas de capacitações específicas ou experiência prévia na área.

Causa

Ausência de controle interno adequado para impedir a habilitação e atuação de servidores sem a capacitação mínima prevista para atuar na EaD.

Consequência

Cursos e componentes EaD ministrados por servidores sem a capacitação adequada possuem grande risco de apresentar deficiências na parte pedagógica e didática e não atenderem às expectativas de qualidade.

Conclusão:

Neste tópico, a auditoria teve por objetivo analisar se os servidores que atuam na educação a distância do campus possuem qualificação para exercer a função. A partir dos exames aplicados, verificou-se que há deficiência na capacitação dos servidores e insuficiência de controles internos que possam impedir que tais servidores atuem nessa modalidade de ensino. Nesse sentido, esta auditoria recomenda que sejam tomadas providências a fim de sanar as impropriedades constatadas.

2. Verificou-se que os cursos massivos online oferecidos não possuíam todas as avaliações previstas nas INs.

Condição

Em análise no sistema Moodle da Reitoria, foi verificado que nos cursos ““Agência de viagem e turismo” e “Matemática em Diferentes Contextos I, II e III”, existe somente a avaliação no final do curso, não possuindo as demais avaliações.

Critério

O art. 31 da IN Proex/IFRS nº 03/2018 previa que: “As avaliações devem ser registradas e podem verificar o conhecimento do estudante: I - no início do curso, de forma diagnóstica; II - ao longo do curso, para redimensionar as estratégias de ensino e de aprendizagem; e, III - ao final do curso”. A atual IN Proex 02/2020, no seu art. 32, prevê que: “As avaliações devem ser registradas e servirão para acompanhar o desenvolvimento do(a) estudante: I - no início do curso, de forma diagnóstica; II - ao longo do curso, para redimensionar as estratégias de ensino e aprendizagem; III - ao final do curso”.

Causa

Ausência de instituição de controle apto a garantir que as três avaliações previstas nas INs sejam realizadas

Consequência

Cursos sem um diagnóstico inicial do perfil dos discentes têm potencial de apresentar deficiências na parte pedagógica e didática e, assim, não atenderem aos objetivos traçados, prejudicando o aprendizado dos estudantes e os desestimulando a participar de outros cursos.

Conclusão

Neste item, o objetivo foi averiguar se os cursos massivos online possuem todas as avaliações previstas nas normas. Verificou-se que os cursos oferecidos no período em análise não possuíam todas as avaliações previstas, e sim somente uma avaliação no final dos cursos, antes da obtenção dos certificados. Como se trata de uma forma de diagnóstico e de acompanhamento da evolução dos estudantes, emite-se recomendação no sentido de correção dessa impropriedade e também como forma de aperfeiçoar o processo dos cursos online, garantindo maior qualidade ao ensino oferecido.

RECOMENDAÇÕES

Achado N.º 1: Servidores sem formação específica adequada

1. Recomenda-se, visando promover as boas práticas envolvendo a Educação a Distância, a adoção, por parte da Gestão, de práticas que garantam a realização de atividades de formação específicas ou experiência prévia por parte dos servidores para atuar nas atividades EaD, conforme prevê o art. 6º da IN Proen 06/2020.

Achado N.º 2: Cursos MOOC sem todas as avaliações diagnósticas previstas

2. Recomenda-se, visando promover as boas práticas envolvendo a Educação a Distância, que a Gestão do *Campus*, junto à Pró-reitoria de Ensino e à CEaD, promovam ação no sentido de atender o art. 32 da IN Proex 02/2020, no que se refere à realização e ao registro das avaliações ao longo dos cursos massivos online.

CONCLUSÃO

De modo geral, o objetivo desta auditoria foi atingido. Considerando o escopo do trabalho, infere-se que há conformidade em relação à maioria dos normativos e preceitos legais atinentes ao tema auditado, tendo sido relatadas as fragilidades mais importantes, as quais devem ser objeto de análise por parte do Gestor.

As oportunidades de aperfeiçoamento apresentadas neste relatório estão relacionadas aos seguintes tópicos:

- a) Adoção de práticas que garantam a realização de atividades de formação específicas ou experiência prévia por parte dos servidores para atuar nas atividades EaD.
- b) Promover ação no sentido de atender o art. 32 da IN Proex 02/2020, no que se refere à realização e ao registro das avaliações ao longo dos cursos massivos online.

Complementarmente, sugere-se que seja adotado um mecanismo adequado de registro para o controle das atividades desenvolvidas nas aulas.

O *Campus* demonstrou empenho na implementação e revisão de controles internos, como demonstrado nas análises deste relatório e nas manifestações da Gestão, o que favorece o alcance dos objetivos, a integridade institucional e a correção das eventuais fragilidades existentes.

Outrossim, destaca-se que este relatório não tem a intenção de esgotar as possibilidades de inconsistências passíveis de serem observadas, mas sim servir como instrumento de orientação para as boas práticas da Administração Pública. Ademais, ressaltamos que a implementação da recomendação aqui emitida será acompanhada posteriormente pela Unidade de Auditoria Interna o que, contudo, não impede que o Gestor venha a se manifestar acerca deste relatório previamente a esse acompanhamento.

Em que pese ser a Unidade de Auditoria Interna um órgão de assessoramento técnico, portanto, não possuindo natureza vinculante, o acatamento e a implementação de suas recomendações refletirá o comprometimento da Gestão com o fortalecimento dos controles internos da entidade e o acolhimento das disposições normativas vigentes.

Por fim, adverte-se que, conforme o item nº 176 da Instrução Normativa nº 003/2017/CGU, é responsabilidade da alta administração da Unidade Auditada zelar pela adequada implementação das recomendações emitidas pelas Unidades de Auditoria Interna Governamentais, cabendo-lhe aceitar formalmente o risco associado caso decida por não realizar nenhuma ação.

Bento Gonçalves, 30 de novembro de 2021.

_____ (*)

Marcos Brasil
Auditor
Coordenador da Equipe

_____ (*)

Leandro Pinheiro
Auditor
Membro da Equipe

De acordo:

_____ (*)

William Daniel S. Pfarrius
Auditor-Chefe
Portaria Nº 447/2019

* O documento original, assinado, encontra-se arquivado na Unidade de Auditoria Interna para consulta.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

De conhecimento da S.A. Nº 002/003/UNAI/OSO/2021 contendo as constatações formuladas pela Unidade de Auditoria, o *Campus* Osório encaminhou sua manifestação através do OFÍCIO Nº 39/2021/Gabinete/*Campus* Osório/IFRS, emitido em 01 de novembro de 2021.

Achado N.º 01 – Recomendação 1

Manifestação da Unidade Auditada

“Para melhor compreensão acerca da comprovação de carga horária dos servidores deste campus, há uma divisão por cursos. De acordo com o projeto, o curso foi registrado em 14 de dezembro de 2019 (Figura 1). Nesta data a IN Proen 01/2018 estava válida. Nela diz que para atuar na EaD há a necessidade de comprovação de carga horária. Ao verificar o projeto do curso, percebe-se que as atividades estão claramente divididas, como pode ser visto na Figura 2, extraída do projeto de curso disponível no SIGPROJ. Observou-se que a colaboradora e servidora deste campus, Bianca Pugen, não tem formação. Contudo, há de se considerar que a IN não faz menção aos atores que costumam transitar no universo da EaD. Nesse caso, trata-se de um caso de um colaborador do tipo conteudista. Ao conteudista, de acordo com os principais referenciais teóricos que sustentam a EaD, cabe apenas elaborar o conteúdo que será disponibilizado em um curso, ele não atua no ambiente e não faz nenhuma intervenção, apenas elabora conteúdos, geralmente textuais. Em uma analogia simples, poderia ser descrito como o autor do conteúdo. Este ator, o conteudista, aparece pela primeira vez na IN 06/2020, que atualmente está em vigor. Considerando que o projeto foi elaborado anteriormente à publicação desta IN, depreende-se que o proponente foi cauteloso em descrever as atividades dos colaboradores e conhece o suficiente para deixar explícito o papel de cada um no projeto. Segue ainda, a Figura 3 e Figura 4, com as cargas horárias dos demais componentes servidores deste campus que atuaram no projeto, conforme disposto em: Consulta dos NEaDs (20%, CH EaD) (ifrs.edu.br). Ao verificar os servidores que atuam no curso “Matemática em Diferentes Contextos I, II e III” na consulta disponibilizada em NEaDs: Consulta dos NEaDs (20%, CH EaD) (ifrs.edu.br) verificou-se que os servidores envolvidos localizados neste campus são: Aline da Silva Bona (Figura 5); Anelise Lemke Kologeski (Figura 6); Claudia Simone Cordeiro Pelissoli (Figura 7); Luana Monique Delgado Lopes. A servidora Luana Monique Delgado Lopes atuou como colaboradora do tipo conteudista e enviou os termos de autorização conforme disposto na IN 06/2020, apresentados na figura 8 e na figura 9. Cabe ressaltar que este projeto já atende o novo modelo que se segue a IN e os mesmos foram enviados para a CEaD.”

Análise da Unidade de Auditoria

Neste tópico, a auditoria teve por objetivo analisar se os servidores que atuam na educação a distância do campus possuem qualificação para exercer a função. A partir dos exames aplicados, verificou-se que há deficiência na capacitação dos servidores.

Nesse sentido, como forma de contribuir para sanar as impropriedades constatadas, esta Auditoria recomenda que sejam tomadas providências a fim de atender a IN.

Achado N.º 02 – Recomendação 2

Manifestação da Unidade Auditada “Ambos os cursos contam com avaliações ao longo do percurso formativo e seguem o modelo de cursos massivos adotado pela CEaD. Portanto, não cabe ao proponente alterá-lo, dadas as especificidades desta tipologia. No que tange às avaliações formativas abaixo foram extraídas aleatoriamente do Moodle de ambos cursos, mas podem ser melhor verificadas no Moodle da Reitoria, visto que o NEaD deste campus não tem acesso a este ambiente.”

Análise da Unidade de Auditoria

Neste item, o objetivo foi averiguar se os cursos massivos online possuem todas as avaliações previstas nas normas. Verificou-se que os cursos analisados por esta Auditoria, não possuem todas as avaliações previstas, e sim somente uma avaliação no final dos cursos, antes da obtenção dos certificados.

As avaliações são as previstas no art. 32 da IN Proex 02/2020: “As avaliações devem ser registradas e servirão para acompanhar o desenvolvimento do(a) estudante: I - no início do curso, de forma diagnóstica; II - ao longo do curso, para redimensionar as estratégias de ensino e aprendizagem; III - ao final do curso”.

Como se trata de uma forma de diagnóstico e de acompanhamento da evolução dos estudantes, entendeu-se por emitir recomendação no sentido de correção dessa impropriedade e também como forma de aperfeiçoar o processo dos cursos online, garantindo maior qualidade no ensino oferecido.