

PROJETO INSTRUCIONAL
CURSO DE ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA
AUTORA: SILVIA ZVEITER DE ALBUQUERQUE ROCHA

INTRODUÇÃO

O CONTEXTO

Na Câmara Municipal de Nova Friburgo, onde trabalho desde 2007 e onde, atualmente, sou Presidente da Comissão Permanente de Licitações, há um problema que frequentemente atrasa ou ocasiona falhas nos processos de compras e contratações: a deficiência na construção do Termo de Referência ou Projeto Básico.

De acordo com o Art. 6º, IX da Lei 8666/93, o Projeto Básico (ou Termo de Referência) é o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”.

Tanto a Lei 8.666/93, quanto as normativas e recomendações dos Tribunais de Contas, especificam os elementos que precisam fazer parte do Projeto Básico ou Termo de Referência.

Quando esses elementos não estão presentes, ou são descritos de forma deficiente, existe um alto risco de ocorrência de falha na compra ou contratação resultante.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro oferece um curso de Elaboração de Termo de Referência gratuito, que ocorre na Escola de Contas e Gestão, no Centro da cidade do Rio de Janeiro, mas também é disponibilizado, em algumas ocasiões, na modalidade EAD. No entanto, muitos servidores da Câmara acabam não fazendo o curso por não poderem se deslocar para o Rio de Janeiro ou por não se sentirem motivados para fazer o curso na modalidade EAD. A maioria dos servidores nunca experimentou um curso nesta modalidade.

OBJETIVOS

O objetivo é oferecer o curso de elaboração de Termo de Referência num formato que seja adequado aos servidores da Câmara Municipal de Nova Friburgo. Desta maneira, espera-se que os servidores estejam preparados para elaborar este documento corretamente, aumentando a eficiência dos processos de compras e contratações.

RECURSOS

Além do conteúdo legal da Lei 8.666/93 e das normativas dos Tribunais de Contas, tenho o material do curso presencial que fiz na Escola de Contas e Gestão do TCE/RJ.

IMPLICAÇÕES DA ANÁLISE DE NECESSIDADES E DE CONTEXTO

Será necessário adequar o material disponível ao nível de conhecimento prévio dos participantes. Isso poderá ser feito com base na minha experiência de trabalho com os servidores da Câmara.

Precisarei avaliar a quantidade de conteúdo a ser trabalhado de forma presencial e a distância, para otimizar o tempo das aulas, já que os servidores não podem ser “removidos” de seus locais de trabalho por muitas horas.

Para cada elemento do Termo de Referência, será necessário trabalhar exemplos e exercícios, individuais e em grupo, para que as dúvidas apareçam e sejam resolvidas.

PÚBLICO-ALVO

O público-alvo deste curso de elaboração de termo de referência são servidores públicos municipais. No caso específico desta turma, são os servidores da Câmara Municipal de Nova Friburgo - RJ que são responsáveis por especificar produtos ou serviços a serem comprados ou contratados. Estes servidores totalizam cerca de 50 pessoas. Todos eles trabalham na Câmara, no mesmo prédio, e residem no município de Nova Friburgo, RJ.

CARACTERÍSTICAS DO PÚBLICO ALVO

A faixa etária dos servidores da Câmara é de 25 a 74 anos de idade. No entanto, a maioria situa-se na faixa de 30 a 60 anos. Não há relatos de um número alto de licenças por motivo de doença na Câmara. Há dois servidores com deficiência motora. Um teve paralisia infantil e ficou com uma das pernas sem movimentação. O outro teve um AVC e tem dificuldade de locomoção e de fala.

A maioria deles se expressa bem verbalmente, porém sem um vocabulário muito extenso e com textos simples. Percebe-se que muitos têm dificuldade em elaborar textos que exijam um pensamento um pouco mais complexo. Geralmente buscam um "modelo" que possam utilizar para elaborar os documentos administrativos.

Todos sabem ler e escrever, porém o grau de competência nessas habilidades varia bastante de uma pessoa para a outra. A maioria não fala outros idiomas.

Quase todos utilizam computadores diariamente, em suas tarefas profissionais. Porém, alguns ainda apresentam dificuldades para utilizar as ferramentas ou não as utilizam da maneira mais eficiente. A maioria não tem o hábito de estudar para melhorar seu desempenho no trabalho. Alguns estudam para fazer novos concursos ou para desenvolver competências e habilidades em áreas distintas daquelas relativas ao seu cargo. No entanto, há alguns que realmente aproveitam todas as oportunidades que têm para estudar sobre temas relacionados à administração pública, em especial às funções que exercem em seus cargos.

Poucos são os que já dominam algo sobre as habilidades e conhecimentos que se deseja ensinar. Possivelmente este número não chegue a dez pessoas, e são aquelas que já fizeram algum curso sobre o tema ou que foram compelidas a estudar o assunto por força da necessidade.

Muitos servidores públicos acabam se acomodando em suas funções e não buscam oferecer nada a mais do que é exigido na descrição dos seus cargos. Esta atitude acaba reforçando o estereótipo do funcionário público ineficiente, lento, engessado pela burocracia. Numa casa legislativa, o contato com os cidadãos é realizado quase exclusivamente pelos servidores que trabalham nos gabinetes parlamentares. Os setores administrativos exercem, em sua maioria, atividades-meio e tem como "clientes" ou "usuários" os seus colegas de trabalho. Sem a pressão externa exercida pelos cidadãos, como, por exemplo, nos balcões de atendimento de uma Prefeitura, os servidores da Câmara precisam ter uma motivação pessoal ou um estímulo dos seus chefes imediatos para investirem em seus estudos. No que se refere ao tema deste projeto, o estímulo é a decisão que a Comissão Permanente de Licitações tomou de não aceitar mais pedidos de compra ou contratação que não venham acompanhados de um Termo de Referência adequado.

Pelo fato de haver, na Câmara, muitos servidores administrativos antigos, que já possuem mais de 30 anos de casa e estão acostumados a executar os processos da mesma maneira há muitos anos, a introdução de novas regras sempre enfrenta o obstáculo da resistência à mudança. Quando a Comissão de Licitações informou que não aceitaria mais pedidos de compras e contratações sem o Termo de Referência adequado, houve muitas reclamações. Quando foi criado um documento padronizado para a elaboração deste termo, alguns servidores disseram que não se tornariam meros "preenchedores de lacunas".

As competências necessárias ao entendimento do tema do curso são: conhecimento sobre as normas que regem a administração pública em geral, experiência nos processos administrativos, habilidade para acessar a internet e elaborar os exercícios no editor de textos, motivação para trabalhar de forma mais eficiente e diminuir os custos por atrasos e erros nos processos. Nem todos os participantes possuem todas essas competências. Quanto à formação acadêmica, há desde servidores que concluíram apenas o ensino médio até aqueles que já obtiveram título de doutorado. A maioria tem nível superior completo.

Os interesses pessoais são variados. Há aqueles que gostam de tomar uma cerveja no final do expediente e curtir um samba no bar no final de semana; outros que gostam de caminhar e fazer atividades ao ar livre; outros que gostam de ficar em casa com a família.

A motivação principal para fazer este curso é a necessidade de cumprir uma exigência que o procedimento administrativo exige. Há aqueles que gostam de estudar e o farão com prazer, mas são minoria.

Como o curso ainda não foi divulgado, ainda não há como saber o nível de ansiedade deles com relação à instrução.

Há alguns problemas de relacionamento explícitos entre alguns pares. Isso chega a afetar a execução dos processos administrativos.

Muitos vieram de famílias mais pobres e ingressaram no serviço público por concurso que exigia um baixo nível de escolaridade. Porém, alguns continuaram estudando e concluíram bacharelado e pós-graduação, assumindo inclusive funções gratificadas como consequência de sua evolução nos estudos.

Em seus locais de trabalho, todos têm acesso a telefone, computador e internet banda larga. Em casa, a maioria também possui esses recursos.

Todos eles poderiam dedicar, pelo menos, 4 horas semanais aos estudos relacionados a este projeto.

A maior dificuldade prevista está na adesão voluntária ao curso.

IMPLICAÇÕES DA ANÁLISE DO PÚBLICO ALVO

1) A divulgação desta turma do curso poderá ser feita apenas no âmbito interno da Câmara. Posteriormente à execução da primeira turma e após a realização dos ajustes decorrentes da avaliação do primeiro curso, será possível oferecer este curso a servidores de outros órgãos públicos municipais de Nova Friburgo e da região.

2) Para que não seja necessário retirar os servidores de seus postos de trabalho durante todo o tempo de duração do curso, o mesmo deverá ser oferecido em regime semi-presencial, com parte do conteúdo oferecido através de textos, vídeos e áudios, pela internet. Cada elemento do termo de referência será apresentado através de pequenas porções de conteúdo, proporcionando um aprendizado focado e pragmático e facilitando o entendimento.

3) Tendo em vista a dificuldade de alguns alunos com relação a habilidade de compreensão e expressão escrita, será necessário oferecer feedback frequente, sugerindo ajustes e mostrando exemplos.

4) Tendo em vista a heterogeneidade do grupo, as tarefas serão individuais, com exceção dos encontros presenciais, onde alguns trabalhos serão feitos em conjunto, incluindo simulações de processos de compra desde o pedido até a entrega.

5) Para superar a falta de motivação de alguns servidores, será necessária uma palestra inicial de abertura, para expor os motivos, objetivos, justificativas, o plano do curso e as expectativas com relação ao aprendizado. Além disso, será realizado um evento de encerramento, com a presença dos membros da Mesa Diretora, onde os participantes farão apresentações breves dos trabalhos realizados.

6) Para aproveitar as competências que alguns servidores já possuem, eles serão convidados a participar como monitores do curso, ajudando na interação realizada nos fóruns.

OBJETIVO GERAL DE APRENDIZAGEM:

Após a instrução, os servidores da CMNF serão capazes de elaborar Termos de Referência para compras de produtos ou contratações de serviços, utilizando modelos de documentos e pesquisando especificações técnicas junto a fabricantes e fornecedores, de forma que o documento elaborado seja suficiente para que o resultado final do processo seja o esperado.

Avaliação: realizar uma simulação do processo de compra/contratação desde a requisição até a chegada do material ou realização do serviço, apenas com base no termo de referência elaborado.

MAPEAMENTO DE OBJETIVOS ESPECÍFICOS E SUB OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM:

Para que os aprendizes sejam capazes de chegar ao objetivo geral, é necessário dominar os seguintes objetivos específicos:

1) Descrever o macroprocesso de compras e contratações públicas e onde se encaixa a elaboração do termo de referência neste processo;

2) Enumerar os dispositivos legais relacionados à definição do Termo de Referência;

3) Listar os problemas mais comuns decorrentes das falhas na elaboração do Termo de Referência;

4) Elaborar um termo de referência

MAPEAMENTO DOS PRÉ-REQUISITOS DE APRENDIZAGEM

Legenda da Classificação dos objetivos conforme seu tipo de aprendizagem:

(Conhecimento declarativo ou fatural: DF; Conhecimento Conceitual: CC; Princípios: PC; Procedimentos: PD; Habilidade para solução de problemas: SP)

1) Descrever o macroprocesso de compras e contratações públicas e onde se encaixa a elaboração do termo de referência neste processo: (DF)+(PD)

- 1.1) Descrever os princípios da Administração Pública ; (PC)
- 1.2) Discriminar as diferenças entre a Administração Pública e a Privada; (CC)
- 1.3) Compreender a lógica da sequência de procedimentos desde o surgimento de uma necessidade de compra/contratação até o pagamento respectivo. (DF)+(PD)
- 2) Enumerar os dispositivos legais relacionados à definição do Termo de Referência: (DF)+(PC)
 - 2.1) Conhecer os mecanismos de busca de normas legais mais confiáveis; (DF)
 - 2.2) Listar as leis, decretos e outras normas legais, federais ou municipais, que dizem respeito ao Termo de Referência; (DF)+(PC)
- 3) Listar os problemas mais comuns decorrentes das falhas na elaboração do Termo de Referência: (DF)
 - 3.1) Problemas no recebimento do produto ou na execução do serviço; (DF)+(CC)
 - 3.2) Problemas no pagamento; (DF)+(CC)
 - 3.3) Problemas na garantia. (DF)+(CC)
- 4) Elaborar um termo de referência:
 - 4.1) Definir o problema que será resolvido ou a melhoria que será implementada através da compra ou contratação pretendida, relacionando-o ao interesse público que será atendido; (SP)
 - 4.2) Analisar o histórico de compras e contratações da CMNF, relativas aos produtos ou serviços requisitados; (SP)
 - 4.5) Identificar todas as opções disponíveis de serviços e/ou produtos que podem ser utilizados na solução do problema, listando seus custos estimados e os riscos associados; (SP)
 - 4.5.1) Realizar cálculo de risco de “adoção de uma solução” vs. “deixar como está”; (PD)
 - 4.5.2) Realizar cálculo de custo total de propriedade; (PD)
 - 4.6) Escolher a melhor opção de serviço e/ou produto que resolve o problema, justificando detalhadamente a escolha; (SP)
 - 4.7) Descrever de forma detalhada e sem ambiguidades todos os itens que fazem parte da solução, sejam eles produtos ou serviços; (SP)
 - 4.8) Definir o cronograma físico-financeiro da execução do serviço ou da entrega dos produtos requisitados; (SP)
 - 4.9) Definir critérios de aceite e julgamento das propostas dos fornecedores; (SP)
 - 4.9.1) Listar os tipos de julgamento de propostas existentes na legislação; (DF)
 - 4.10) Definir critérios de aceite dos produtos/serviços entregues e sanções por inadimplemento; (SP)
 - 4.10.1) Discriminar aceite provisório de aceite definitivo; (CC)
 - 4.11) Definir métodos e estratégias de suprimento e execução; (SP)
 - 4.11.1) Discriminar entrega imediata de entrega parcelada; (CC)
 - 4.11.2) Listar premissas que implicam utilização do sistema de registro de preços; (DF)+(PC)
 - 4.12) Definir prazos de entrega/execução; (SP)
 - 4.13) Definir métodos de fiscalização e gestão do contrato de serviço, quando for o caso, incluindo acordos de níveis de serviço; (SP)
 - 4.14) Definir obrigações do contratante e do contratado. (SP + CC + PC).

IMPLICAÇÕES DO DETALHAMENTO DOS OBJETIVOS:

Os conteúdos mais complexos são aqueles classificados com tipo SP (SOLUÇÃO DE PROBLEMAS). Antes de apresentá-los, será necessário trabalhar os conteúdos classificados como DF, CC, PC e PD. Provavelmente nesta ordem.

Planejar a instrução dos conteúdos tipo DF usando mapas conceituais e relacionando com as decisões que deverão ser tomadas durante a elaboração do termo de referência.

Na instrução dos conteúdos tipo CC, usar bastante exemplos.

Ao apresentar as normas legais, sempre buscar relacionar com situações do cotidiano, mostrando como aplicar as normas e onde buscar ajuda para isso.

No ensino dos conteúdos tipo PD, mostrar exemplos e propor exercícios em grupo.

Através de instrução passo a passo, levá-los a construir termos de referência desde o mais simples ao mais complexo. Usar modelos dos processos administrativos da CMNF.

PROJETO DO CURSO DE ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA

TIPO DE CURSO: Semi-presencial.

ESTRUTURA GERAL:

Uma palestra de abertura, com presença do Presidente da Câmara. Nessa palestra, será aplicado um questionário para avaliar o conhecimento prévio e as expectativas que os aprendizes têm sobre o assunto, visando adaptar, se necessário, o conteúdo ou o formato do curso.

Um encontro presencial no terceiro quartil do curso, no formato de oficina.

Durante a oficina (encontro presencial) haverá atividades de grupo, com três aprendizes cada. Eles serão agrupados pelo instrutor, que terá o cuidado de juntar, em cada grupo, aprendizes com mais habilidades e outros com menos, para que se complementem. Serão propostas atividades que gerem, propositalmente, conflitos (estratégia de motivação - “*attention*”) e que possibilitem aos aprendizes exercitarem autoridade, influência, responsabilidade e cooperação (“*relevance*”).

Uma palestra de encerramento, com presença do Presidente, com apresentação de trabalhos dos aprendizes

O conteúdo informacional será todo fornecido através da plataforma Moodle. Serão oferecidos vídeos, imagens, textos escritos e em áudio, além de links para fontes de informações para aprofundamento dos temas. A plataforma foi escolhida por ser fornecida gratuitamente para utilização em nuvem, pelo menos para uma primeira iteração do curso.

Os vídeos, textos escritos e áudios serão produzidos de forma a ocupar, cada um, no máximo cinco minutos da atenção do aprendiz. O objetivo dessa escolha é manter a atenção e o foco do aprendiz no conteúdo tratado, sem dispersão.

Haverá um instrutor e dois monitores, para orientar os aprendizes e responder perguntas durante o curso.

Haverá um fórum específico para envio de informações, por parte dos aprendizes, a respeito dos comportamentos e habilidades que forem adquirindo durante o curso. Cada informação enviada receberá um *feedback* do instrutor. Haverá uma quantidade mínima de informações e *feedbacks* positivos a serem enviados/retornados, para que o aprendiz conclua o curso com sucesso. O objetivo é incentivar a autoavaliação do aprendiz e possibilitar a avaliação do processo de ensino/aprendizagem pelo instrutor. (Estratégia de motivação - “*confidence*”).

Cada turma terá até quinze aprendizes, para possibilitar a orientação eficiente dos mesmos pelo instrutor e pelos tutores.

Devido às características dos aprendizes, que, em sua maioria, apresentam lócus de controle externo, as estratégias didáticas serão majoritariamente supletivas. No entanto, haverá atividades que utilizarão estratégias didáticas generativas, principalmente no encontro presencial do tipo oficina.

Os exemplos e exercícios trabalhados durante o curso serão retirados de processos reais realizados na Câmara com o objetivo de aumentar a motivação dos aprendizes (concretude, engajamento, relevância).

Os aprendizes também serão incentivados a trazer problemas reais ou projetar possíveis situações-problema, para serem trabalhados durante o curso, com o objetivo de aumentar sua motivação (relevância).

PRIMEIRA AULA: PALESTRA DE ABERTURA

Sessão número	01
Local	Plenário da Câmara Municipal de Nova Friburgo - RJ
Objetivos de aprendizagem específicos e sub-objetivos	<p>Palavra do Presidente (15 minutos): Expor os motivos, objetivos, justificativas, o plano do curso e as expectativas com relação ao aprendizado;</p> <p>Palestra do instrutor (slides):</p> <ol style="list-style-type: none">1. Mostrar a estrutura do curso e como funciona a plataforma de aprendizagem virtual (10 minutos);2. Discriminar as diferenças entre a Administração Pública e a Privada (5 minutos, slide com tabela comparativa);3. Descrever os princípios da Administração Pública (5 minutos, slide);4. Descrever o macroprocesso de compras e contratações públicas e onde se encaixa a elaboração do termo de referência neste processo (10 minutos, slide com fluxograma);5. (intervalo de 5 minutos)6. Compreender a lógica da sequência de procedimentos desde o surgimento de uma necessidade de compra/contratação até o pagamento respectivo (10 minutos, slide com fluxograma).
Duração	60 minutos
Descrição do conteúdo a ser tratado	Apresentação do curso e introdução ao tema.
Mediador(es)	Presidente da Câmara (palavra de abertura) Instrutor (palestra com slides)
Mídia(s) e recursos	Vídeo para passar enquanto o pessoal esta chegando: https://youtu.be/pxOeuCXZFmw Slides (datashow, microfone, computador). Pasta contendo folha impressa com o programa geral do curso e bloco de anotações da Escola Legislativa de Nova Friburgo para entregar aos aprendizes. Pranchetas para utilização dos aprendizes durante a aula.
Forma de agrupamento	Individual.
Fase instrucional: Introdução	

Chamando a atenção	<p>Pedir ao Presidente que fale sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a importância do planejamento, incluindo um termo de referência bem elaborado, para que haja eficiência nas compras e contratações da Câmara; • a necessidade de qualificação por parte dos servidores públicos para que possam prestar melhores serviços e se desenvolver em suas carreiras.
Estimulando o interesse e a motivação	<p>Expor exemplos de problemas que ocorreram em compras/contratações reais da Câmara, devido a Termos de Referência incompletos.</p>
Explicando a proposta instrucional	<p>Explicar a estrutura semi-presencial e as formas de avaliação do curso como um todo. Mostrar como funciona a plataforma Moodle. Mostrar os tópicos que serão tratados neste encontro presencial.</p>
Fase instrucional: Corpo	
Apresentando a lição	<p>Informar que os slides estarão disponíveis na plataforma de aprendizagem. Informar que a palestra é uma introdução ao tema e que haverá indicações de fontes de consulta na plataforma. Informar que é necessário lembrar alguns conhecimentos prévios sobre Administração Pública, antes de entrar no tema principal do curso.</p>
Lembrando conhecimentos prévios	<p>Perguntar o que os aprendizes lembram das diferenças entre a Administração Pública e a Privada e sobre os princípios da Administração Pública.</p>
Processando informação (estudando, assistindo aula)	<p>Apresentação dos slides, anotações pelos alunos, tempo para perguntas e discussões.</p>
Fase instrucional: Conclusão	
Revisão	<p>Resumir os assuntos tratados.</p>
Remotivação e fechamento	<p>Falar sobre as expectativas do instrutor e da presidência com relação ao empenho dos aprendizes e encerrar.</p>