



Ministério da Cultura
Secretaria Executiva
Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DOS CEUs

PRODUTO SUBSIDIADO PELO PROJETO “REDE CIDADANIA E QUALIDADE DE VIDA: O
PROGRAMA CEUs”

EIXO INFRAESTRUTURA CULTURAL



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote "C", Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre "B", 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

Análise de Implementação dos CEUs

1. OBJETIVOS

O objeto de avaliação dessa pesquisa é definido pelo universo dos contratos firmados a partir de 2012 para a construção e implantação dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs). Para a implantação dos mesmos, foi elaborado pela equipe da Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural, com apoio de uma equipe multidisciplinar e interministerial, um Projeto de Referência composto por todas as peças necessárias a um Projeto Básico de Arquitetura e Engenharia.

Dessa forma, traça-se como objetivo geral para essa pesquisa a análise do período compreendido entre a contratação e a efetiva implantação dos CEUs, tendo como base os dados compilados e fornecidos pela Diretoria de Infraestrutura Cultural (DinC) do Ministério da Cultura (MinC), responsável pelo monitoramento dos contratos firmados entre Entes da Federação e Caixa Econômica Federal (CEF).

2. JUSTIFICATIVA

O Eixo Implantação de Infraestrutura Cultural parte do pressuposto de que é necessária a existência de espaços para que as atividades sócio-culturais se desenvolvam de maneira adequada e a construção física básica possibilita a obtenção de resultados que impactam positivamente as comunidades atingidas. Os espaços construídos especialmente para atividades de cultura e lazer também favorecem o desenvolvimento territorial, possibilitando o progresso social e a igualdade de oportunidades.

A implantação de infraestrutura cultural, cujo objetivo geral consiste na criação de espaços adequados destinados à capacitação de grupos sociais compreendem várias etapas, onde o setor de infraestrutura é etapa fundamental, visto que trata de análise e avaliação; aprovação e fiscalização de obras de infraestrutura de espaços físicos onde poderão ser desenvolvidas políticas de melhoria da qualidade de vida.

O projeto trabalha a questão da categoria espaço como ponto essencial para compreender os processos da interrelação saúde/cultura, apontando o espaço físico como básico desta abordagem.



Ministério da Cultura

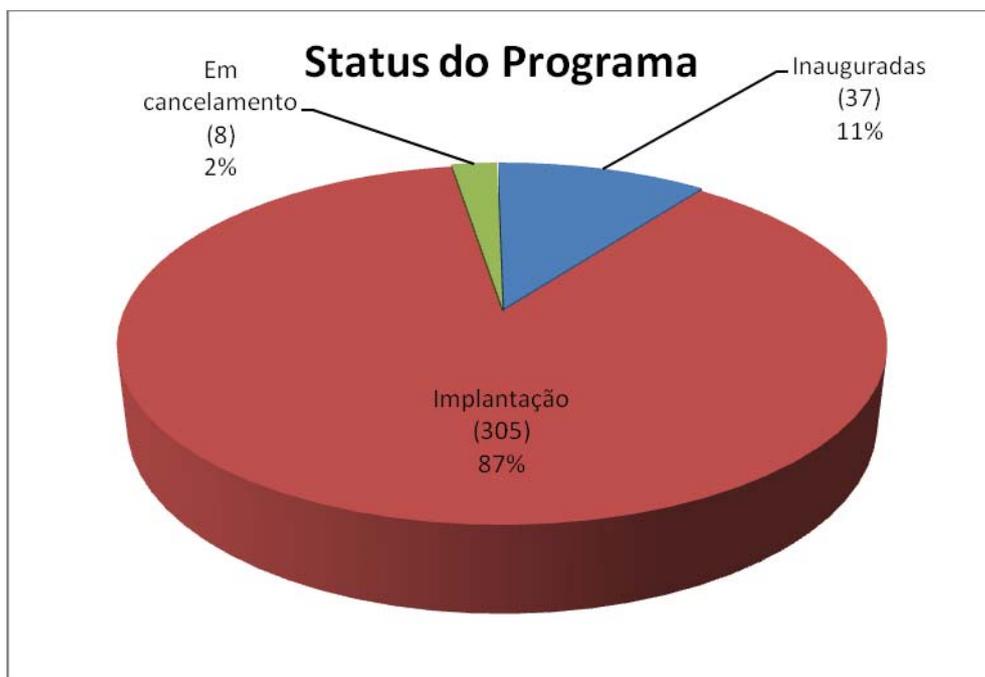
Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote “C”, Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre “B”, 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

Para que os resultados sejam significativos faz-se necessária a articulação com Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de fortalecer a gestão descentralizada de programas, projetos e ações da infraestrutura cultural.

Neste sentido o monitoramento e avaliação dos projetos e ações da Diretoria, relativos à infraestrutura cultural são essenciais para um efetivo resultado.

3. METODOLOGIA

De acordo com dados fornecidos pela DinC/MinC, foi realizada a seleção de 401 propostas, mas apenas 360 conseguiram atender aos critérios do Programa e assinaram seus contratos entre dez/11 a mar/12. Atualmente, 10 contratos foram cancelados por desistência do município ou não cumprimento dos prazos do Programa, restando 350 operações em execução junto à Caixa Econômica Federal, cujo universo está representado no gráfico abaixo:

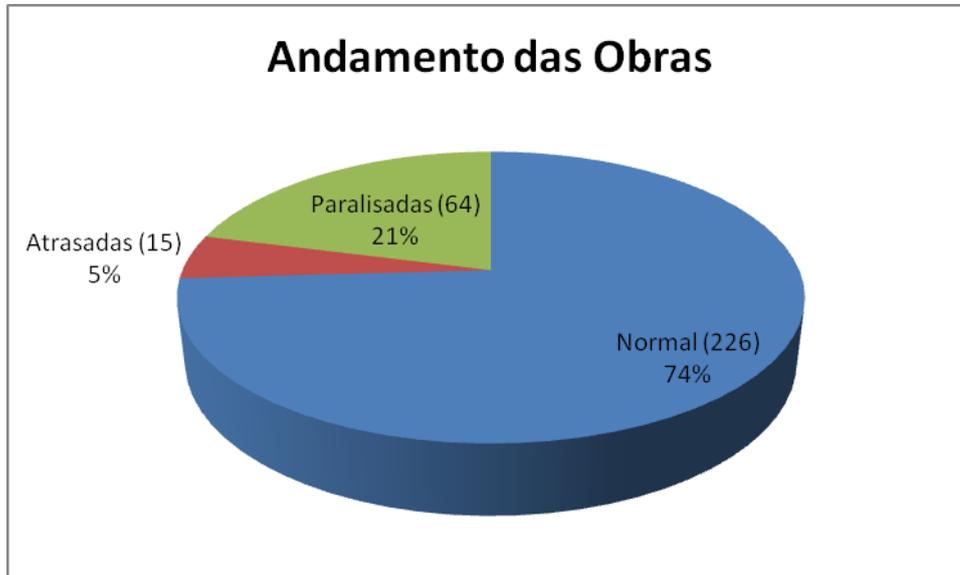




Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote “C”, Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre “B”, 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

Dentre as 305 que se encontra em implantação:



Os técnicos da DinC desenvolvem atividade regular de monitoramento desses contratos, e os dados coletados são processados por meio de uma planilha única – Planilha de Monitoramento dos CEUs (Anexo I), alimentada pelos técnicos desta Diretoria. Este monitoramento é feito com intuito de acompanhar e orientar os municípios na execução das obras e realização dos processos licitatórios para a aquisição dos Equipamentos e Mobiliários. Os dados são coletados tanto por telefone quanto por visitas in-loco, e referem-se aos estágios de execução tanto das obras civis como da aquisição e instalação dos Equipamentos e Mobiliários.

Os dados são acrescentados à tabela pelos técnicos e permitem uma visão panorâmica de cada contrato, desde o momento em que foi dada a Autorização de Início da Obra (AIO) até o momento atual, incluindo informações sobre o andamento, possíveis paralisações, rescisões de contrato, reprogramações, etc.

Por meio da Planilha de Monitoramento dos CEUs foi possível delimitar os diferentes estágios de execução em que se encontram as obras/implantação dos CEUs. Por uma questão metodológica, optou-se por dividir os 305 contratos em fase de implantação, em três diferentes categorias, de acordo com os estágios de execução, conforme segue:

GRUPO 1: ESTÁGIO INICIAL (até 50% de execução física): 172 contratos;

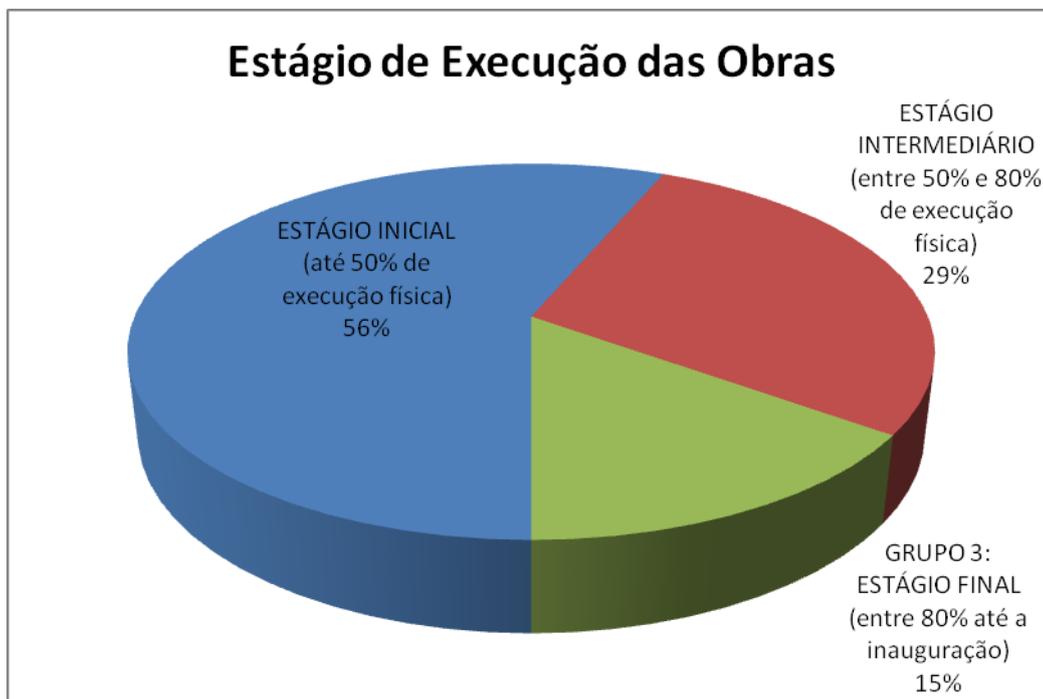


Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote “C”, Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre “B”, 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

GRUPO 2: ESTÁGIO INTERMEDIÁRIO (entre 50% e 80% de execução física):
87 contratos;

GRUPO 3: ESTÁGIO FINAL (entre 80% até a inauguração): 46 contratos.



Cabe ressaltar que os percentuais de execução utilizados para aferir os parâmetros acima se referem ao percentual de execução física da Obra Civil, e não ao percentual de execução financeira. Para determinação desse percentual, que é determinado pelo cruzamento de dados fornecidos pelo município e relatórios fotográficos enviados, os técnicos da DinC se utilizam da seguinte tabela:

PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DA OBRA - CEUs de 700m ² , 3.000m ² e 7.000m ²		
ETAPA	% ACUM.	% ETAPA
SERVIÇOS INICIAIS, IMPLANTAÇÃO DO CANTEIRO DE OBRAS	4%	4%
FUNDAÇÕES	10%	6%
BALDRAMES, ESTRUTURA E ALVENARIA	25%	15%



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote “C”, Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre “B”, 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

ESTRUTURA E COBERTURA QUADRA, ESTRUTURA PISTA DE SKATE, COBERTURA EDIFICAÇÕES, INST. EMBUTIDAS E REBOCO/EMBOÇO	55%	30%
REVESTIMENTOS (CERÂMICAS, GRANITINAS E PISO DE MADEIRA), PAVIMENTAÇÃO EXTERNA E FASE INICIAL DA PINTURA.	70%	15%
ESQUADRIAS, PORTAS E VIDROS	80%	10%
LUMINÁRIAS, FORROS, LOUÇAS E METAIS, PINTURA, BRINQUEDOS E EQUIP. EXTERNOS, PAISAGISMO	90%	10%
SERVIÇOS / ACABAMENTOS FINAIS	100%	10%

Tabela 1 - PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DA OBRA – CEUs de 700m², 3.000m² e 7.000m²

GRUPO 1: ESTÁGIO INICIAL

Os contratos enquadrados dentro do GRUPO 1 encontram-se com percentual de execução física até 50% de execução, ou seja, ainda executam as fases iniciais de implantação, fundações, estrutura e alvenaria.

Dos 172 contratos que compõem esse grupo, no que tange o status da execução de Obras Civis:





Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote “C”, Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre “B”, 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

Em relação à aquisição de Equipamentos e Mobiliários:

32 contratos realizaram licitação junto com a obra;

108 ainda não iniciaram as tratativas internas para lançamento da licitação;

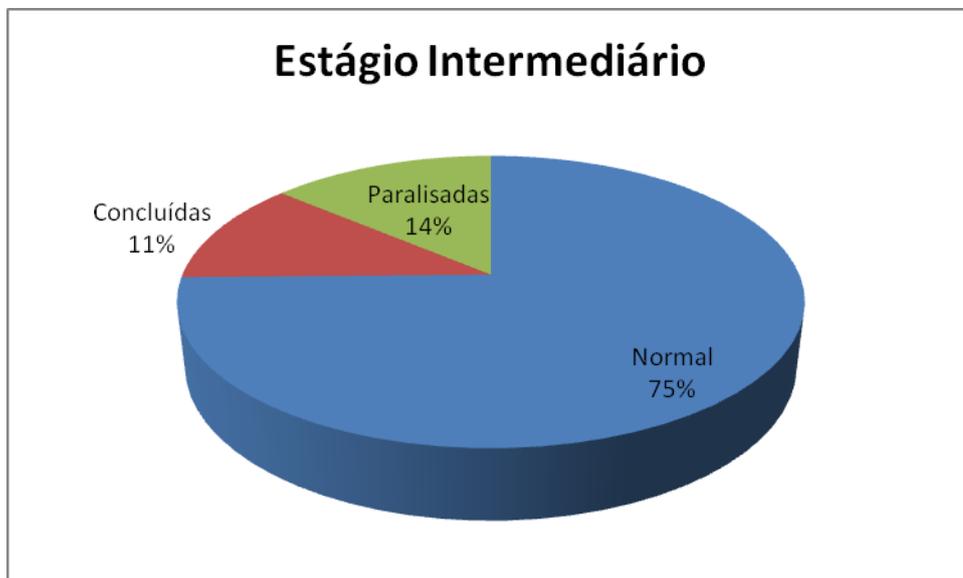
22 encontram-se com processo licitatório em andamento;

06 estão com licitação concluída.

GRUPO 2: ESTÁGIO INTERMEDIÁRIO

Os contratos enquadrados dentro do GRUPO 2 encontram-se com percentual de execução física entre 50 e 80% de execução, ou seja, a superestrutura dos blocos já foi levantada, assim como alvenaria. Em alguns casos, já foi iniciada a execução da estrutura da pista de skate e quadra de esportes, assim como a execução da cobertura dos blocos.

Dos 87 contratos que compõem esse grupo, no que tange o status da execução de Obras Civis:



Em relação à aquisição de Equipamentos e Mobiliários:

13 contratos realizaram licitação junto com a obra;

08 ainda não iniciaram as tratativas internas para lançamento da licitação;

57 encontram-se com processo licitatório em andamento;



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote “C”, Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre “B”, 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

09 estão com licitação concluída.

Neste grupo, a grande maioria dos contratos já deu início ao processo licitatório dos Equipamentos e Mobiliários. É procedimento de praxe, adotado tanto pelos técnicos da DinC como da CEF, recomendar que os municípios iniciem o processo licitatório quando a obra civil alcance 50% de execução física.

GRUPO 3: ESTÁGIO FINAL

Os contratos enquadrados dentro do GRUPO 3 encontram-se com percentual de execução física acima de 80% de execução, ou seja, a obra encontra-se em fase de acabamentos.

Dos 46 contratos que compõem esse grupo, no que tange o status da execução de Obras Civis:



Em relação à aquisição de Equipamentos e Mobiliários:

07 contratos realizaram licitação junto com a obra;

32 encontram-se com processo licitatório em andamento;

08 estão com licitação concluída.



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote "C", Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre "B", 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

3. ANÁLISE

A partir da análise do universo de contratos acima descrito, foi possível reconhecer alguns pontos passíveis de discussão e que podem indicar futuros direcionamentos na política adotada pelo Ministério da Cultura e pela Diretoria de Infraestrutura Cultural no que tange a formulação de políticas e condução de monitoramento da implantação dos Centros de Artes e Esportes Unificados.

De modo geral, pode-se perceber que as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios na execução do programa são:

- Capacidade técnica administrativa e gerencial limitada dos municípios;
- Complexidade na implementação de um programa composto por diversas metas:
 - ✓ Construção;
 - ✓ Aquisição de Mobiliários/Equipamentos; e
 - ✓ Mobilização Social
- Dificuldade na realização dos processos licitatórios.

Alguns pontos específicos que interferem no andamento do cronograma de execução serão desenvolvidos a seguir.

I. ADAPTAÇÕES NOS PROJETOS DE REFERÊNCIA

Conforme foi dito anteriormente, foi disponibilizado aos proponentes, para planejamento e construção dos CEUs, um Projeto de Referência constituído por Projeto Básico de Arquitetura e Engenharia composto pelas seguintes peças:

Projeto de Arquitetura – plantas, cortes e fachadas;

Projeto de Ar condicionado;

Projeto Elétrico;

Projeto Estrutural de Concreto;

Projeto Hidrossanitário (esgoto);

Projeto Hidrossanitário (hidráulico);



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote “C”, Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre “B”, 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

Projeto de Incêndio;

Projeto Luminotécnico;

Projeto de Rede Lógica;

Projeto SDAI – Alarme de Incêndio;

Projeto SPDA;

Projeto de Comunicação Visual;

Planilhas Orçamentárias;

Memoriais descritivos;

Orçamentos e Descritivos para Equipamentos e Mobiliários.

De acordo com o Manual de Instruções para Contratação e Execução (2011), cabe ao Ente Federado “adaptar o projeto de referência de forma a adequá-lo às condições do terreno e às especificidades sociais e culturais locais, sem descaracterização do conceito da proposta”.

No entanto, a partir do acompanhamento dos projetos em execução, pode-se levantar diversas situações relacionadas à adaptação dos Projetos que influenciaram consideravelmente o andamento dos cronogramas de execução.

No que se refere ao Projeto de Fundações, é evidente que um Projeto de Referência não pode dar conta das mais diversas situações encontradas em terrenos e topografias. No Projeto Estrutural disponibilizado, foi indicado um corte esquemático de fundações que deveria ser adaptado a cada terreno. Um projeto de fundações deve ser executado mediante um prévio estudo de sondagem que deverá indicar o tipo de fundação mais indicado a cada tipo de terreno.

No entanto, alguns municípios simplesmente adotaram as fundações indicadas no Projeto de Referência sem fazer as devidas adaptações. Um exemplo deste caso é a obra de um dos CEUs em implantação na cidade de Belo Horizonte/MG. O CEU de 700m², localizado à Rua Neblina, Bairro Paulo VI, está implantado em uma área com topografia extremamente acidentada. Conforme histórico de andamento do contrato, registrado na Planilha de Monitoramento dos CEUs, a Autorização para Início de Obra



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote "C", Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre "B", 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

foi dada em 08/10/13; em 01/04/14 a obra contava com cerca de 5% de execução, e foram iniciadas as escavações para as fundações; em 14/05/14, estando a obra com 7% de execução, foi constatado que a fundação não era exequível naquele terreno; a obra foi então paralisada para a realização de estudo de sondagem e elaboração de novo projeto de fundações; a última informação de 22/09/14 indica que a obra permanece paralisada, o projeto de fundações foi concluído, o orçamento está sendo reprogramado, e não há previsão para a retomada da obra.

Percebe-se que, neste caso, foi simplesmente adotado o projeto ilustrativo indicado no Projeto de Referência, sem que houvesse a devida adaptação ao terreno. Nota-se que, apesar da importância em se ter um Projeto de Referência, tanto na agilidade na condução dos processos, como na criação de uma identidade para os CEUs, os municípios normalmente o tomam como um projeto fechado, desconsiderando que esse deve ser adaptado à realidade local. Quando as adaptações forçosamente se tornam necessárias, interrompem o cronograma da obra, causando prejuízos financeiros e também impactos relativos à imagem do programa como um todo. Em se tratando de um equipamento público a serem implantados em áreas de alta vulnerabilidade social, as quebras de expectativa na comunidade são muito grandes nesses casos, comprometendo por vezes o engajamento necessário ao trabalho de Mobilização Social.

Outros pontos relevantes no que se refere ao Projeto de Referência: Projeto de Locação no terreno; Projeto de Elétrica – que deve ser adaptado de acordo com a voltagem, se 110V ou 220V; a necessidade de adaptação de rampas de acesso conforme a topografia do terreno; etc. Todas essas adaptações impactam o cronograma de obras se não forem realizadas antes da contratação.

Outro ponto relevante concerne à necessidade que alguns municípios manifestam de se instalarem cercas nos limites da praça, assim como grades nas janelas. A alegação de segurança é comum nas áreas onde é implantado o equipamento, e os furtos, inclusive durante o período de obras, são recorrentes. Essa adaptação fere um princípio fundamental do Programa, de que o equipamento seja uma praça aberta à comunidade, acessível por todos. No entanto, diante da realidade encontrada nessas áreas, cabe um futuro estudo acerca da questão da segurança do equipamento, em um projeto



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote "C", Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre "B", 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

arquitetônico que incorpore essas questões sem ferir o princípio básico de acessibilidade do CEU.

II. REPROGRAMAÇÕES DE VALORES

As obras são geralmente paralisadas nos momentos em que se faz necessária a reprogramação dos contratos, que foram elaborados com valores defasados em relação ao valor de mercado. Como a empresa geralmente executa alguns serviços antes da necessária aprovação da reprogramação pela CEF, a empresa opta por paralisar a obra até que o recurso proveniente da reprogramação seja liberado.

As reprogramações de valores também tangenciam as Adaptações nos Projetos de Referência, conforme foi abordado no item anterior. Essas adaptações tanto podem ocorrer antes do início da obra, como no decorrer da mesma, impactando mais fortemente o cronograma de execução.

Entende-se que as reprogramações são inevitáveis no processo de implantação do equipamento. No entanto, o impacto das mesmas poderia ser minimizado caso houvesse um esforço conjunto – MinC/CEF/Ente Federado – para que os cronogramas iniciais de execução fossem cumpridos, assim como para que o Projeto de Referência fosse devidamente adaptado antes da licitação da obra.

III. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS/MOBILIÁRIOS

A grande maioria dos Entes Federados tem dificuldades em realizar o processo licitatório para os Equipamentos e Mobiliários, sendo este um dos principais entraves no andamento dos contratos. Isso se reflete, por exemplo, nas 33 obras pertencentes ao GRUPO 03, que estão finalizadas, mas que ainda não concluíram o processo de aquisição de equipamentos e mobiliários.

A principal dificuldade reside no fato de que, dada a defasagem dos valores estabelecidos em contrato, torna-se necessária a atualização dos mesmos por meio da coleta de 3 orçamentos para cada item, o que torna o processo lento. Alguns municípios, por falta de verba na complementação dos recursos resultantes da atualização dos



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote "C", Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre "B", 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

valores, optam por lançar a licitação com os valores antigos, o que geralmente resulta em uma sucessão de licitações desertas e relançadas. E, mesmo após a atualização dos valores, ainda há a dificuldade de alguns municípios – principalmente das regiões Norte e Nordeste – em encontrar fornecedores que disponibilizem o produto em suas regiões, principalmente no que se refere a equipamentos específicos, como Iluminação e Vestimentas Cênicas – Urdimentos, Cortinas, Rotundas e Varas Cênicas.

Diante dessa constatação, no período que compreende esse Projeto, os Bolsistas realizaram pesquisa auxiliar à elaboração de uma Ata Nacional de Registro de Preços para aquisição de Equipamentos e Mobiliários para os CEUs. Por meio dessa Ata, os Entes Federados que ainda não conseguiram realizar a licitação para aquisição dos mesmos podem aderir à mesma a fim de efetivar a meta em um curto período de tempo, se comparada ao tempo necessário à realização do processo dentro das Prefeituras.

A pesquisa realizada consistiu na atualização da lista de especificações dos Equipamentos e Mobiliários que compõe o CEU, assim como na atualização dos valores de mercado para composição do edital.

A Ata Nacional foi dividida em lotes – Mobiliário, Material Esportivo, Equipamentos Cênicos, Equipamentos de Áudio e Vídeo e Acervo Bibliográfico – os Editais foram lançados no mês de setembro/14, e atualmente encontram-se em fase de publicação dos resultados e homologação das propostas.

Espera-se que, a partir da efetivação desse processo, os CEUs que tem tido dificuldade em adquirir esses itens consigam dar maior celeridade ao processo de implantação e inauguração do equipamento.

IV. MONITORAMENTO DOS CONTRATOS

Cabe ao Ente Federado a responsabilidade pelo planejamento e execução de serviços de obra. Ao MinC, cabe coordenar, monitorar e avaliar a execução e os resultados dos Programas e Ações sob sua responsabilidade. Periodicamente, são realizadas, por servidores da DinC, visitas técnicas às obras dos CEUs em execução. Durante o período de vigência do presente Projeto, essas visitas foram acompanhadas por Bolsistas do



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote "C", Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre "B", 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

mesmo, a fim de complementar a coleta de dados necessária à presente pesquisa. Essas visitas técnicas têm como objetivo o monitoramento e a coleta de dados para subsidiar os indicadores das obras ainda em execução, que virão a alimentar a Planilha de Monitoramento dos CEUs. Pode-se analisar que elas oferecem importantes subsídios para a avaliação da efetividade do objeto inicial do Programa.

Os monitoramentos periódicos e sequenciais assim como a realização dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) dos técnicos da DinC, com os Entes Federados e GIDURs locais, compõem um conjunto de ações indispensáveis ao adequado prosseguimento do programa CEUs conforme as exigências de metas estabelecidas pelo Ministério da Cultura, buscando contribuir com a melhoria de acesso aos serviços essenciais de saúde, educação, cultura e lazer.

É perceptível e notório o resultado obtido através das reuniões técnicas presenciais, ficam postos os entraves e a interdependência e, por conseguinte ficam determinados os responsáveis e co-responsáveis, para que nos prazos restabelecidos tomarem ou retomarem as ações necessárias, propondo e estabelecendo metas e prazos específicos.

Cabe ressaltar que a DinC mantém uma rotina de monitoramento por contato telefônico, onde são atualizadas as informações acerca do andamento das Obras Cíveis e da Licitação dos Equipamentos/Mobiliários. A frequência dos contatos telefônicos é definida de acordo com o estágio em que se encontra a obra:

GRUPO 1: ESTÁGIO INICIAL: contatos de 30 em 30 dias.

GRUPO 2: ESTÁGIO INTERMEDIÁRIO: contatos de 30 em 30 dias.

GRUPO 3: ESTÁGIO FINAL: contatos de 15 em 15 dias.

4. CONCLUSÃO

Existem diversas variáveis que podem obstruir ou afetar negativamente o processo de execução da obra. Porém, este trabalho objetivou analisar apenas as dificuldades encontradas pelo Ente Federado para a execução dos projetos CEU's. Através da identificação e caracterização dessas dificuldades, acredita-se que soluções possam ser implementadas de forma a potencializar o processo da finalização da obra cumprindo o cronograma físico.



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote "C", Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre "B", 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

O monitoramento de uma obra civil é realizado pelo confronto entre os dados relativos ao início, à duração e à conclusão das atividades planejadas, assim como o efetivo reflexo destas atividades no canteiro de obras. Em muitos momentos, há muita diferença entre o que se executou, parcialmente ou integralmente, e o que foi planejado, haja vista que as variáveis são diversas.

Quando se planeja a duração de uma atividade, cria-se um item de controle para garantir que ela aconteça no prazo previsto. Para que a data final seja assegurada é necessária a análise de dados como data real do início da obra, equipe alocada, produtividade da equipe que devem ser analisados em conjunto para se ter uma projeção da data de conclusão se comparada aos dados planejados.



Ministério da Cultura

Diretoria de Programas Especiais de Infraestrutura Cultural
SCS Quadra 9, Lote "C", Ed. Parque Cidade *Corporate*, Torre "B", 11º andar
Brasília/DF - 70308-200 - Telefone: (61) 2024.2679

ANEXO I