

Projetando instituições

Fernando Luiz Lara

LARA, F. *Projetando Instituições. Thésis*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 18-27, jan/jun. 2016

Fernando Luiz Lara é arquiteto brasileiro formado pela Universidade Federal de Minas Gerais (1993) e PhD pela Universidade de Michigan (2001). Autor de vários livros e centenas de artigos o Prof. Lara escreve extensivamente sobre questões relativas ao ambiente construído na América Latina. Fernando Lara é Professor Associado da Escola de Arquitetura da Universidade do Texas em Austin onde também atua como diretor do Centro de Estudos Brasileiros do Lozano Long Institute of Latin American Studies

Resumo

Este texto propõe a hipótese de que discutir o desenho institucional dos processos de contratação de projeto e obras públicas é algo tão importante (e central para a disciplina) quanto discutir os processos de projeção em arquitetura e urbanismo.

Abstract

This article discusses the procedures and methods of bidding and contracting design in public works, considering that this discussion is as important and central for the area of architecture and urbanism as is the discussion about the design itself.

Resumen

Este texto propone la hipótesis de que discutir el diseño institucional de los procesos de contratación de proyectos y obras públicas es algo tan importante cuanto discutir los procedimientos de proyecto en arquitectura y urbanismo.

Quando os editores da revista *Thésis*, promovida pela ANPARQ me convidaram para escrever nesta primeira edição, dois pensamentos separados por uma década ocuparam minha mente. Pensei imediatamente no seminário *Projetar 2003* em Natal, que foi o catalisador da ANPARQ, e no livro que organizamos eu e Sônia Marques naquela ocasião. No entanto, uma década depois minha pesquisa acadêmica migrou de ensino de projeto para questões ligadas a produção de espaços públicos nas Américas. Há algum tempo foi lançado aqui em Austin o livro *Latitudes 2*, sobre duas conferências organizadas em 2011 e 2012 sobre 16 projetos recentes de Vancouver (latitude 49N) a Concepcion (36S), passando por Bogotá, Minneapolis, Assunción, Córdoba e Rio de Janeiro. E em dezembro de 2014 chegou às livrarias o resultado de cinco anos de trabalho: *Modern Architecture in Latin America*, o primeiro livro a tratar de todo o século XX em toda a região.

Desculpe se este primeiro parágrafo lhes parece muito auto-promocional mas preciso dele para começar este texto porque passei os últimos 5 meses com o pensamento oscilando entre os dois extremos: 2003 e 2014. Deveria escrever sobre processo de projeto e retomar as conversas do livro de 2003? Ou sobre o

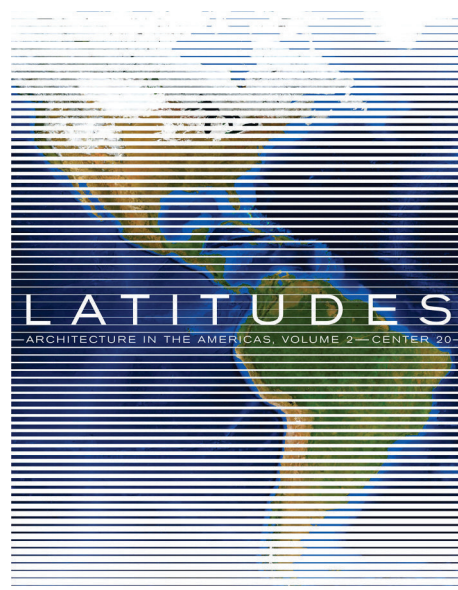


Figura 1
Latitudes, Lara&Alter, 2014

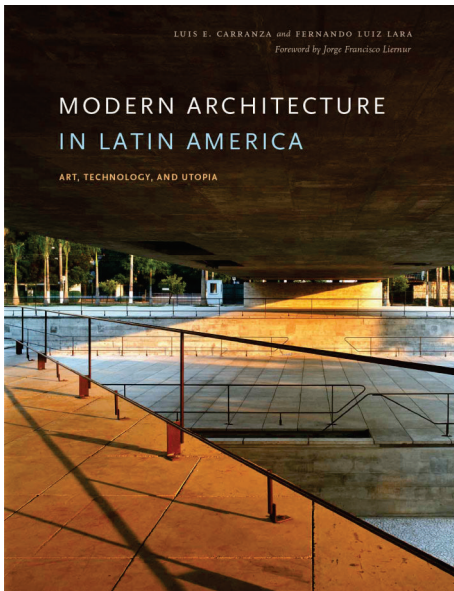


Figura 2
 Modern Architecture in Latin America, Carranza&Lara, 2015

momento atual cuja ênfase é nas instituições Latino-americanas? Não conseguindo me decidir e vendo a data limite de entrega do texto se aproximar perigosamente resolvi que existe sim algo que une os dois extremos e que amarra a análise do ato de projetar com o que de melhor se produziu no continente nos últimos anos.

Faço aqui uma colocação que me parece importante apesar de ser em seu cerne um puxão de orelha em todos nós arquitetos, sejam militantes da profissão ou artífices da disciplina. Olhando os melhores exemplos construídos nas Américas nas últimas décadas percebo que interessa menos o processo de projeto em si e mais, muito mais, o desenho institucional que sustenta tal projeto e tal obra. Em resumo, se a arquiteta X adota um processo horizontal e colaborativo ou se o arquiteto Y tem uma forma de desenhar participativa, tais questões, embora centrais para a nossa disciplina, são menos revelantes na qualidade da obra construída. O que mais pesa no sucesso da implementação e na apropriação do desenho é o funcionamento das instituições, ou seja: como se escolhe e como se contrata o projeto e a obra.

Neste texto pretendo fazer uma análise das diferentes estruturas institucionais das Américas em paralelo com a análise de alguns projetos (e seus processos) paradigmáticos na tentativa de discutir as relações entre eles e mostrar que além de espaços deveríamos também nos preocupar em projetar instituições.

O Contexto das Américas

Começo afirmando acreditar que os diversos países americanos compartilham semelhanças nas suas estruturas espaciais embora nossa historiografia tenha, nos últimos 300 anos, se afirmado em diferenças. Não preciso elaborar o fato de que séculos de eurocentrismo nos fizeram acreditar em Anglo América como basicamente diferente das Américas Espanhola e Portuguesa. Pesquisas recentes tem demonstrado que na verdade os 15.000 anos em que os povos americanos viveram isolados do resto do planeta deixaram marcas profundas no nosso modo de tratar o espaço. Temos, entre os diversos países das Américas, muito em comum no que diz respeito ao uso do espaço em geral e às cidades em particular.

Nas duas últimas décadas observamos uma convergência muito interessante na América Latina. Pela primeira vez desde a independência vários dos países latino-americanos tiveram décadas de estabilida-

de democrática, crescimento econômico continuado e políticas sociais com foco na diminuição de suas desigualdades históricas. No passado os mesmos países tiveram períodos de crescimento econômico com o aumento da desigualdade social; ou momentos em que a desigualdade diminuiu seguidos por forte instabilidade política. A situação atual de estabilidade, crescimento e políticas redistributivas criou várias oportunidades para arquitetos trabalharem na criação de espaços urbanos melhores para todos, desafiando o elitismo tradicional da profissão de uma forma nunca antes vista.

Ao contrário, nos EUA (e de certa maneira também no Canadá) a crise financeira de 2007/2008 resultou em significativos cortes orçamentários que afetaram de maneira brutal os programas de melhoramento dos espaços públicos. No caso dos EUA, por exemplo, o caso paradigmático a ser estudado é o High-Line em Nova York. Ali, apesar de ser um projeto cuja semente é a participação comunitária, o investimento verdadeiro só foi feito quando os proprietários de imóveis da região perceberam o potencial de valorização da iniciativa, abrindo seus cofres (em alguma medida) e seus canais de pressão (em maior grau) para que fosse conseguido o financiamento necessário para a obra e sua manutenção. Em contraste com a degradação das áreas pobres da mesma Nova York e de tantas outras cidades norte-americanas o High-Line demonstra que este tipo de parceria público-privada só sai do chão quando o ganho do lado privado é líquido e certo. Correr riscos com investimento em espaço público nunca foi a especialidade do capitalismo, muito menos deste capitalismo financista do século XXI.

Mais ao sul, as excepcionais biblioteca parques Medellín e as melhorias nas favelas de São Paulo e do Rio de Janeiro estão se tornando norma, depois de séculos de abandono. Hoje as revistas de arquitetura de todo o mundo estão cheias de belas imagens de arquiteturas sofisticadas sendo construídas nos cantos mais pobres de nossas cidades. É sintomático que o primeiro edifício de Herzog & de Meuron na América Latina tenha sido construído na Comunidade Mãe Luíza em Natal, no Rio Grande do Norte e não nas áreas ricas do Rio ou de São Paulo. Como bem disse Rafael Yee, arquiteto na Guatemala, "isso se insere nas lutas históricas da América Latina, onde tanta carência faz com que ainda existam inúmeras oportunidades de fazer o bem".¹

¹ Rafael Yee em entrevista com Maria Camila Coronado, abril de 2013.

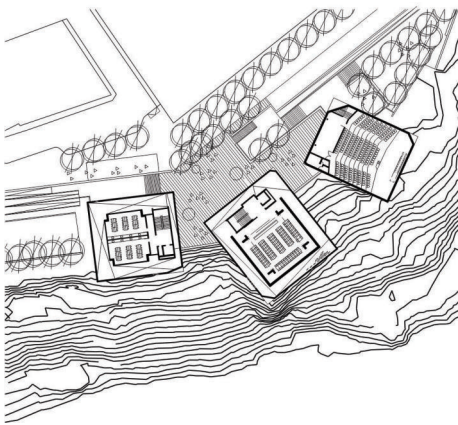
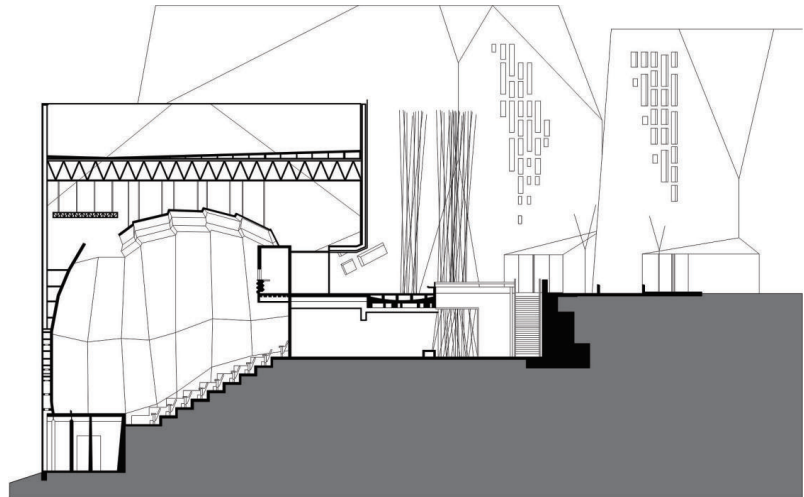


Figura 3
 Biblioteca de España em Medellín, G.Maz-
 zanti, 2005



Todas essas experiências são muito positivas e dignas de comemoração. No entanto, uma questão permanece: Será que estamos projetando um futuro urbano sustentável para nossas cidades com esses projetos? Ou eles ainda seriam, mais uma vez, apenas o resultado de oportunidades isoladas? Não estariam os processos de projeto submetidos a lógicas maiores do capital e das políticas públicas?

Para começar a responder a esta questão decidi olhar por baixo daquilo que chamo de “ponta do iceberg”. Grandes projetos elogiados em revistas de arquitetura são apenas a pequena parte visível de um quadro institucional muito maior e mais complexo. Este é o lugar onde deveríamos concentrar a nossa atenção, a questão fundamental da prática e da disciplina da arquitetura: projetar as instituições.

Projetando Instituições

O ponto de partida deste estudo foi uma série de 17 entrevistas com arquitetos de oito países das Américas. Para todos eles fizemos as mesmas perguntas: Quais são os métodos utilizados para contratação de projetos e obras do espaço público em sua cidade? Quais são as limitações ou problemas na forma de contratação de projetos e obras de espaço público hoje? Qual seria na sua opinião a melhor maneira de contratar projeto e obra de espaço público na sua cidade? O que você acha que pode ser feito para tornar mais eficaz os projetos e obras em seu país e como garantir a qualidade dos mesmos? Finalmente, como se dá a inclusão/participação da comunidade no processo de planejamento, projeto e construção do espaço público?

Com base nas respostas a estas perguntas, organizei este artigo em três seções: 1) catalisadores de um bom espaço público; 2) detratores do mesmo e, 3) análise da dualidade entre o poder institucional e envolvimento da comunidade.

Catalisadores de um bom espaço público

Em nossas entrevistas ficou claro que instituições municipais fortes e estáveis são um dos melhores catalisadores (fatores que influenciam positivamente) na construção de um bom espaço público. O caso da Colômbia nos últimos 15 anos é exemplar. Revistas de arquitetura estão cheias de fotos de obras de excepcional qualidade em Bogotá e principalmente em Medellín mas poucos sabem qualquer coisa sobre o funcionamento institucional destas duas cidades. Torna-se então fundamental conhecer a experiência da EDU (Empresa de Desarrollo Urbano) em Medellín: uma agência municipal forte que supervisionar todos os processos de concepção e implementação de obras públicas. A EDU desempenha um papel central na coordenação entre as diversas instituições municipais com vistas ao desenvolvimento de quaisquer projetos de intervenção no espaço da cidade.

Outro fator crucial para a produção de um bom espaço público é a continuidade no âmbito das instituições no desenvolvimento de projetos, como explica Liliana Ricardo, diretora do IDU (Instituto de Desarrollo Urbano) de Bogotá. Ao invés de dividir os projetos de acordo com seus estágios de desenvolvimento (viabilidade, projeto e construção) o IDU forma equipes de acompanhamento que seguem junto com os projetos em todas as suas etapas. Com esta organização mais horizontal cada equipe interage com múltiplos agentes públicos (trânsito, drenagem, saúde, segurança), trabalhando os projetos de forma integrada, aumentando a consistência e garantindo a continuidade. No Brasil temos o caso exemplar de Curitiba nos anos 70 onde a integração entre os planos de transporte e os de espaços públicos deixou um significativo impacto positivo na cidade.

Outro importante catalisador da qualidade do espaço público é a existência de um debate saudável entre a municipalidade, os arquitetos e a comunidade acadêmica. Para explicar eu poderia usar de novo o caso de Medellín mas em vez disso vou falar sobre a cidade de Rosario na Argentina. Em Rosario um grupo de arquitetos (Grupo R) induziu o debate sobre a qualidade da arquitetura pública há quase 30 anos e como resultado a cidade tem sido capaz de melhorar os seus pa-



Figura 4
Capa da Revista AU



Figura 5
Capa da Revista Projeto

drões de qualidade. Assim o município estabelece um canal de diálogo com os arquitetos, que por sua vez, ouvem os acadêmicos. Esta triangulação intensifica o debate sobre os espaços públicos e os resultados são melhores projetos, melhores obras, e melhores conversas públicas sobre a cidade. Neste ponto, chegamos a um outro importante catalisador da qualidade do espaço urbano mencionado por vários dos nossos entrevistados: a necessidade de formar profissionais para escolher e julgar (no caso de concursos) projetos com ênfase na qualidade e não quantidade.

De Quito no Equador vem outro catalisador de qualidade: uma excelente Bienal de arquitetura (a melhor do continente hoje na minha opinião) que tem potencial para mobilizar arquitetos em torno de obras de excelência ali expostas. Vários de nossos entrevistados falaram sobre a importância de mostrar bons projetos para a população em geral como um processo que cria um ciclo positivo. Bons projetos levam a um grau maior de educação cívica onde a população passa a exigir espaços públicos melhores, principalmente quando experimentam a diferença entre espaços comuns, mal projetados, e espaços de melhor qualidade.



Figura 6
Pavilhão no Parque Independencia, Rosario, Rafael Iglesia, 2002

Em todas as entrevistas as virtudes dos concursos de arquitetura foram citadas. O concurso de arquitetura, quando bem montado e bem gerido tem a vantagem de escolher o melhor projeto por um preço pré-fixado pelo poder público. Existe sim a desvantagem do tempo

mais longo quando comparado com outros processos de aquisição por causa dos preparativos envolvidos da montagem do edital até o julgamento final. Este processo, de longa tradição na história da arquitetura, é frequentemente criticado por fazer centenas de arquitetos trabalharem de graça, esperando as glórias (e riquezas) a serem um dia escolhidos. No entanto existem concursos de projeto das mais variadas formas capazes de corrigir esses problemas em algum grau. Neste caso, o concurso em duas fases é o mais defendido: uma primeira fase de estudo preliminar, anônima e aberta a todos os profissionais com certo nível de experiência dependendo da complexidade do programa; e uma segunda fase na qual os melhores projetos são remunerados pelo desenvolvimento mais detalhado.

Outra proposta atualmente sendo testada em Rosario usa um concurso em duas etapas, sendo a primeira – o estudo preliminar – julgada por seus parâmetros arquitectónicos com a seleção de pelo menos 3 (três) finalistas. Numa segunda etapa estes 3 ou mais finalistas terão suas propostas detalhadas e orçadas pelas construtoras interessadas, e aqui ganha quem obtiver o menor preço. Desta forma garante-se tanto a qualidade arquitectónica quanto o menor custo para o poder público.

Detratores do bom espaço público

Como esperado, as entrevistas nos deram uma variedade de razões pelas quais os municípios não conseguem construir espaços públicos de qualidade. Duas dessas razões são quase universais nas Américas: a falta de continuidade no planejamento das cidades, e a existência de leis de aquisição que não levam em conta as especificidades do projeto arquitetônico.

O primeiro detrator tem muito a ver com a urgência dos ciclos políticos e a falta de instituições fortes; relação inversa ao que apresentamos no primeiro catalisador positivo. Prefeitos eleitos por quatro anos geralmente gastam o seu primeiro ano inteiro, ou grande parte dele, aprendendo a operar a burocracia e formando suas equipes. Além disso, gasta-se todo o último ano de mandato em campanha para re-eleição ou em apoio a algum candidato de sua escolha. Assim sobram 2 anos para se pensar, decidir, projetar e construir as cidades. Este curto período de tempo leva aos prefeitos a contratarem pessoas ou empresas de construção da sua confiança, de forma a se fazer projeto e obras rápidas e o mais simples possíveis. Os arquitetos mexicanos Gabriel Diaz Montemayor e Axel Becerra nos disseram exatamente isso: o Méxi-

co trabalha basicamente com projetos contratados a partir de critérios políticos dos prefeitos eleitos. Além disto temos em todas as Américas uma indústria da construção muito conservadora que não gosta de fazer nada muito diferente do que estão acostumados, apesar de o espaço público ser geralmente uma camada fina que cobre os grandes projetos de infraestrutura.

Tempo e dinheiro são os maiores detratores frequentemente mencionados como razão para não usar os concursos de arquitetura como processo de seleção de projetos. Renato Anelli do Brasil e Gerardo Caballero da Argentina reafirmaram que os concursos demandam investimento de tempo e dinheiro não só da parte do município mas também da parte dos arquitetos que investem no desenvolvimento de suas propostas, muitas delas abandonadas mesmo se declaradas vencedoras. Com exceção da Colômbia, onde a Lei 80 – regulamentada pelos decretos 2.326 e 734 – determina que os concursos de arquitetura são o método preferido para a seleção de projetos, todos os outros países latino-americanos apenas utilizam este formato para projetos muito especiais.

Outro dos importante detratores da qualidade do espaço público é o conjunto de leis de licitação pensados exclusivamente para economizar o dinheiro do Estado e portanto incapazes de cobrir todas as complexidades do projeto arquitetônico. Como já escrevi em artigos anteriores, contratar um projeto de arquitetura é como comprar um carro usado: provavelmente o mais barato implica um desastre anunciado. Quando se impõe o preço mais baixo como único (se não o mais importante) critério de contratação o governo está colocando o projeto de arquitetura no mesmo nível de qualquer outro produto industrial, por exemplo, um carro. Todos os carros novos têm aproximadamente os mesmos parâmetros de desempenho mas um projeto algo é muito mais complexo no qual diferentes fornecedores do produto são muito mais difíceis de comparar. O projeto de arquitetura parece mais com um carro usado: cada componente deve ser examinado com cuidado. Usar apenas o preço como variável na seleção de projetos de arquitetura pode economizar algum dinheiro no curto prazo mas todos nós sabemos que um menor custo afeta vários outros aspectos: menos atenção ao detalhe, problemas de compatibilidade entre os projetos complementares, especificações deficientes e por ai vai. Ironicamente, as construtoras lucram com as liberdades permitidas por projetos mal detalhados. Sendo estas mesmas empresas as principais financiadoras das campanhas eleitorais, temos na (má)qualidade dos projetos uma

porta aberta para a corrupção. A partir das entrevistas, podemos concluir que um projeto bem detalhado é uma das das melhores ferramentas para combater irregularidades de toda espécie nas grandes obras públicas.

Aqui encontramos outro dilema: assim como a existência de instituições fortes é importante assegurar a continuidade e integração dos projetos, estas mesmas podem se tornar poderosas e opacas, servindo a outros interesses que não o bem comum. A IDU em Bogotá, por exemplo, foi palco de uma série de escândalos de corrupção nos últimos anos apesar do grande trabalho desenvolvido ali no final dos anos noventa.

Instituições fortes versus participação popular: um falso dilema?

Outro aspecto que ficou muito visível a partir das entrevistas é a carência de canais para a participação dos cidadãos, especialmente em estruturas mais institucionalizadas como Bogotá e Curitiba. De todos os arquitetos entrevistados, os únicos interessados no assunto foram David Barragán, do grupo Al Borde no Equador, e Marcelo Palhares Santiago, do Grupo Horizontes e do Laboratório de Urbanismo Avançado, em Belo Horizonte. A própria concepção coletiva destes dois escritórios de arquitetura apontam neste sentido, resultando em uma autoria difusa, mas ambos os arquitetos vão além disto. Palhares falou sobre sua experiência em Belo Horizonte e como o seu trabalho realizado no âmbito do orçamento participativo garante melhores canais de comunicação com a comunidade. Barragán foi ainda mais longe, afirmando que a cidadania é necessária para a qualidade dos espaços públicos e um projeto participativo é parte desta construção. Muito embora "muitos arquitetos acreditam que a socialização é mostrar o produto final. Mais importante é pensar sobre o empoderamento da comunidade. A arquitetura não é o objetivo final, mas sim um processo de ativação cujo resultado final é o espaço habitado," elaborou David Barragán.

No entanto, parece haver uma relação inversa entre a existência de processos participativos e as estruturas mais institucionalizadas. Instituições da Colômbia e de Curitiba, entre as mais bem organizadas, não estão nem de longe focadas na participação popular. Em vez disso se concentram na integração dos vários projetos, planejamento de longo prazo, e na excelência técnica. Do lado diametralmente oposto as cidades que são muito fortes na condução de processos participativos como Belo Horizonte e Porto Alegre não

aparentam estar estruturadas em torno de planejamento de longo prazo, muito menos prestar atenção na qualidade dos projetos e detalhamento de obras.

Uma série de ideologias opostas poderia explicar esse fenômeno. Forças políticas de esquerda que tradicionalmente apoiam ações de democracia direta (orçamento participativo sendo a mais celebrada destas) como forma de combater o elitismo, o populismo e a corrupção demonstram por outro lado uma grande desconfiança em relação ao poder de transformação da arquitetura e do design, percebendo-os como uma preocupação burguesa. No espectro político oposto as forças conservadoras têm receio de qualquer tipo de participação direta, e preferem sempre investir em processos de tomada de decisões tecnocráticas, em busca de eficiência e qualidade. Buscar uma forma de integração entre estas duas abordagens me parece ser uma tarefa urgente da disciplina e da prática da arquitetura no Brasil e acredito que associações como a ANPARQ tem todas as condições para serem protagonistas neste processo.



Figura 7
 Workshop do grupo Al Borde, Equador

Premissas para discussão

Para concluir, este texto curto propõe a hipótese de que discutir o desenho institucional dos processos de contratação de projeto e obras públicas é algo tão importante (e central para a disciplina) quanto discutir os processos de projeção em arquitetura e urbanismo. Tudo isso parece à primeira vista ser algo externo às disciplinas de Arquitetura e Urbanismo, mas confesso não enxergar nada mais urgente na agenda política da profissão. Digo isto porque percebo a necessidade de começar a se mover nesta direção o mais rápido possível, aproveitando que nossos países têm estabilidade política, economias crescendo mais que média global e governos empenhados em melhorar as históricas desigualdades sociais. Dentro de mais ou menos 30 anos nossas prioridades vão certamente mudar, seja pelo crescente envelhecimento da população, seja pela crise ambiental que nos espera. O presente é quando podemos antecipar essas crises e proporcionar espaços públicos de qualidade para as nossas cidades, num momento em que temos os recursos financeiros para fazê-lo. Valorizar o projeto como ferramenta de melhoria de qualidade conciliado com maior participação popular é o nosso maior desafio. Mãos a obra ANPARQ!