

REGULAMENTAÇÃO DE CONCURSOS DE PROJETO NO BRASIL – Contextualização e Proposição



Regulamentação de Concursos de Projeto no Brasil Contextualização e Proposição

Fabiano Sobreira

Brasília, janeiro de 2010.

Regulamentação de Concursos de Projeto no Brasil Contextualização e Proposição

por Fabiano Sobreira¹

Sumário

1. Apresentação
2. Concursos no Brasil
 - 2.1 Estatísticas
 - 2.2 Legislação
 - 2.3 Normas do IAB
 - 2.4 Conflitos de interesse
3. Referências Internacionais
 - 3.1 UIA – União Internacional de Arquitetos
 - 3.2 União Européia
 - 3.3 Países Escandinavos (Dinamarca, Finlândia, Suécia)
 - 3.4 Espanha
 - 3.5 Québec-Canadá
 - 3.6 França
4. Pontos de Controvérsia
 - 4.1 Obrigatoriedade do concurso
 - 4.2 Restrição de participação e remuneração
 - 4.3 Julgamento
 - 4.4 Anonimato *versus* Diálogo
 - 4.5 Etapas e forma de apresentação dos projetos
5. Proposta de Regulamentação de Concursos de Projeto no Brasil
6. Reflexões e Sugestões de Encaminhamento
7. Referências e Sugestões de Leitura e Pesquisa

¹ Arquiteto e Urbanista. Doutor em Desenvolvimento Urbano (UFPE/University College London). Pós-Doutorado em Arquitetura (Concursos e Sustentabilidade) – Université de Montréal. Pesquisador associado à École d'architecture – Université de Montréal. Professor do Centro Universitário de Brasília. Arquiteto e Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Editor responsável do portal concursosdeprojeto.org. Membro do Conselho Superior do IAB.

1. Apresentação

Este documento foi elaborado com o objetivo de subsidiar as discussões em torno da Regulamentação dos Concursos de Projeto (Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo) no Brasil. Trata-se da consolidação de informações reunidas no âmbito profissional, acadêmico e institucional, tanto no contexto nacional quanto internacional.

A intenção é que a partir das informações e considerações apresentadas neste documento seja possível colaborar para uma discussão objetiva em torno do tema e a elaboração de uma minuta de Projeto de Regulamentação a ser encaminhado às instituições pertinentes.

Iniciamos com a Contextualização sobre o tema, em que são apresentadas de forma sintética informações sobre o histórico dos concursos no Brasil, estatísticas, legislação vigente, regulamento do IAB e tópicos que resumem os conflitos de interesse em torno da promoção e participação em concursos.

O capítulo Referências Internacionais apresenta de forma resumida a regulamentação e a prática dos concursos segundo a visão de diversas instituições e governos: União Internacional de Arquitetos (UIA), União Européia, Administração Pública na França, Espanha e Québec (Canadá) e regulamentos de instituições profissionais dos países escandinavos.

Em seguida, dedicamos um capítulo para a apresentação e discussão de pontos controversos no processo de regulamentação, promoção e organização dos concursos no Brasil, com destaque para questões como: obrigatoriedade dos concursos; restrição de participação e remuneração; julgamento e formatos/procedimentos.

No capítulo 5 apresentamos, com base nas informações e reflexões anteriores, uma estrutura preliminar para a elaboração de Minuta de Regulamentação dos Concursos de Projeto no Brasil.

Os capítulos finais deste documento trazem reflexões, sugestões de encaminhamento e referências de pesquisa e leitura sobre o tema (regulamentação e promoção de concursos de projeto).

2. Contextualização – Concursos no Brasil

Antes da apresentação de propostas de regulamentação dos concursos, consideramos oportuno apresentar de forma sintética uma breve contextualização sobre o tema no Brasil.

2.1 Estatísticas

De acordo com pesquisas acadêmicas ², a média histórica de concursos de projeto no Brasil é de 4 eventos por ano, com oscilações constantes. Na última década a média tem se mantido, com destaques para o ano de 2006 (10 concursos) e 2009, quando foram registrados 13 concursos (8 dos quais promovidos pelos IABs).

Mesmo recebendo a mesma denominação (concursos), os formatos foram tão diversos quanto os seus objetos; e apesar do relativo (e recente) aumento quantitativo, observamos que a diversidade de formatos, os conflitos entre edital e julgamento e os problemas de comunicação ainda são comuns e parecem dificultar a consolidação do concurso como instrumento preferencial de contratação de projetos.

2.2 Legislação

A Lei de Licitações (8.666/1993, Art. 13, Inciso I) define que os projetos são *serviços técnicos profissionais especializados*. E em seguida, no § 1º do mesmo artigo destaca que:

“ Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração”.

Além de dar preferência aos concursos para a contratação de projetos, a Lei 8.666/1993 define algumas diretrizes sobre a realização desses procedimentos.

O Art.32 destaca que pode ser dispensada, no caso do concurso, a apresentação pelos concorrentes de uma série de documentos comum às demais modalidades de licitação: habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira.

O § 5º artigo 51 define que no caso dos concursos *“o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não”.*

O Art. 52, § 1º, prevê que o regulamento do concurso deve indicar:

I - a qualificação exigida dos participantes;

II - as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;

III - as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

² Dados levantados a partir dos seguintes estudos: **Concursos de Arquitetura em São Paulo** (Valéria dos Santos Fialho – Dissertação de Mestrado – FAU/USP – 2002); **Concursos de Arquitetura no Brasil: 1850-2000** (Maria Helena de Moraes Barros Flynn – Tese de Doutorado – FAU/USP – 2001); **Concursos de Projeto no Brasil sob a ótica da Sustentabilidade – 2000 a 2007** (Fabiano Sobreira (coord.) – Pesquisa – Depart. Arquitetura e Urbanismo – UNICEUB – Brasília).

O parágrafo segundo do mesmo artigo destaca que *“em se tratando de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente”*, observação que por um lado garante a discricionariedade do gestor em relação à decisão em relação a obras públicas, mas que dá margens à tão criticada descontinuidade de ações e projetos entre gestões.

Apesar de não apresentar detalhamentos sobre os procedimentos e critérios de julgamento, a Lei de Licitações define e detalha o Projeto Básico no Inciso IX do Art. 6º. Além disso, são apresentados no Art. 12 uma série de requisitos de elaboração de projetos que podem ser considerados indiretamente como orientações ao julgamento dos projetos nos concursos.

Analisada a Lei 8.666/1993 e as referências da mesma ao Concurso enquanto modalidade de licitação, podemos apresentar algumas conclusões preliminares:

- Existem na legislação elementos fundamentais que destacam a preferência ao concurso na contratação e projetos e os princípios básicos a serem seguidos na elaboração de regulamentos;
- A preferência sugerida na lei (por não se tratar de uma obrigatoriedade) não se traduz em uma prática cotidiana e o resultado é o número reduzido de concursos;
- Apesar das diretrizes básicas apresentadas, percebe-se a necessidade de regulamentação dos concursos, a fim de evitar a diversidade de formatos e procedimentos;
- Apesar de eventuais lacunas e limitações, a Lei 8.666/1993 deve ser considerada como uma referência positiva para uma eventual proposta de regulamentação de procedimentos.

O que se observa é que a não obrigatoriedade e principalmente a ausência de regulamentação do procedimento fazem dos concursos uma modalidade pouco usual na administração pública e eventualmente criticada pelos profissionais, apesar das vantagens e atrativos potenciais da modalidade e do reconhecido esforço de diversas instituições, particularmente o IAB, na promoção desses eventos.

2.3 Normas do IAB

No que se refere a regras e procedimentos de concursos, não se pode ignorar a contribuição histórica do IAB. A visão atual do Instituto sobre o tema está consolidada no documento “Normas do Instituto de Arquitetos do Brasil para Organização de Concursos Públicos de Arquitetura e Urbanismo” (aprovada pelo Conselho Superior do IAB em 2007), que apresenta as diretrizes da instituição sobre o tema, estabelecendo procedimentos gerais a serem seguidos pelos diversos Departamentos Estaduais do Instituto na organização desses eventos.

Em resumo, os concursos organizados pelo IAB devem seguir os seguintes princípios:

- devem ser abertos a todo e qualquer arquiteto e urbanista (o item 6.2 define, expressamente, que não é permitido ao IAB a realização de concursos restritos);

- cabe ao promotor em conjunto com o organizador (neste caso o IAB) a definição do número de etapas e o nível de desenvolvimento das propostas;
- o anonimato dos concorrentes é obrigatório para concursos em uma etapa e recomendado para concursos em duas ou mais etapas;
- todos os membros da comissão julgadora devem ser arquitetos e urbanistas. Entre estes, é previsto apenas um representante do promotor, e a maioria dos membros deve ser indicada pelo IAB;
- não há referências à aprovação do edital e regulamento pela comissão julgadora, antes de sua publicação;
- a decisão da comissão julgadora é soberana.

2.4 Conflitos de interesse

O que se observa, enfim, é que a Lei de Licitações já contém os princípios fundamentais do concurso como modalidade de contratação pública de projetos (apesar da não-obrigatoriedade) e as Normas do IAB são uma importante referência para uma possível regulamentação (apesar de alguns pontos críticos, se avaliados sob a ótica da Administração Pública). Os grandes entraves que impedem a popularização do concurso como modalidade de contratação pela Administração Pública são (1) a não-obrigatoriedade e (2) a falta de regulamentação oficial.

Entende-se que para a condução de um processo de regulamentação pública dos concursos, mais do que ressaltar as vantagens do instrumento é preciso identificar e avaliar, sob diversas perspectivas, seus eventuais “pontos críticos”. Alguns desses pontos têm sido apresentados - com relativa frequência - como prováveis limitadores do interesse ou da popularização do procedimento. Dentre estes destacaríamos: (a) as controvérsias e os conflitos no julgamento; (b) a falta de unidade nos procedimentos; (c) os conflitos de interesse entre o gestor público e a categoria profissional, na formatação do concurso e no julgamento dos projetos.

Apesar de importantes exemplos de concordância e sucesso, não se pode ignorar a parcela dos gestores públicos que ainda vêem os concursos como um processo complexo, caracterizado pela perda do poder de decisão; ameaça à discricionariedade do gestor; pela ausência do diálogo no processo de desenvolvimento do projeto; e que temem a subjetividade do julgamento e as incertezas sobre viabilidade técnica e orçamentária dos eventuais premiados. Do outro lado, há profissionais que argumentam que o concurso desvaloriza a profissão e o trabalho técnico em virtude a prestação gratuita de serviços; que temem a descontinuidade de ações entre gestões e o descumprimento das decisões de julgamento; o elevado nível de exigência nos formatos e conteúdos de apresentação; a falta de transparência, e também as controvérsias de julgamento.

Acredita-se que a regulamentação do procedimento, se devidamente detalhada e fundamentada, reduziria a desconfiança da Administração Pública em relação ao procedimento e contribuiria para a popularização dos concursos (e eventualmente sua obrigatoriedade), como forma de seleção que prioriza a qualidade do projeto – esta, vale salientar, condição fundamental para a economicidade, viabilidade técnica e sustentabilidade do empreendimento.

3. Referências Internacionais

Apresentamos a seguir um breve panorama sobre a política e regulamentação dos concursos em instituições e governos no contexto internacional, como referência crítica para a discussão sobre a regulamentação no contexto nacional.

3.1 UIA – União Internacional de Arquitetos

A UIA – União Internacional dos Arquitetos – UIA adotou, como regulamentação para concursos internacionais de arquitetura as recomendações da UNESCO, de 1978³, dentre as quais destacamos os seguintes fundamentos e conceitos:

- os concursos podem ser abertos ou restritos (por convite);
- os concursos podem ser em uma ou duas etapas;
- a comissão julgadora deve ser composta, em sua maioria, por especialistas na área;
- os regulamentos devem atender os interesses tanto dos promotores quanto dos competidores;
- o julgamento deve ser baseado no anonimato;
- participantes de concursos restritos (por convite) devem receber honorários pelos serviços realizados, além das eventuais premiações;
- em concursos abertos realizados em duas etapas, todos os participantes da segunda etapa (finalistas) devem ser devidamente remunerados pelos serviços realizados, além das premiações eventualmente recebidas;
- o promotor é obrigado a contratar o projeto premiado para o desenvolvimento do projeto executivo;
- a composição da comissão julgadora deve ser divulgada em conjunto com a publicação do regulamento do concurso;
- os membros do júri são indicados pelo promotor e aprovados pela UIA;
- o regulamento do concurso deve ser aprovado pelos membros do júri antes de sua publicação;
- todos os projetos (inclusive aqueles desqualificados pelo júri) devem ser expostos após o anúncio do julgamento;
- deve ser tornada pública a ata de julgamento;

3.2 União Européia

A “Diretiva 2004/18/CE” do Parlamento Europeu, publicada em 31 de março de 2004, que trata da regulamentação da contratação de serviços públicos pelos países membros, dedica o Capítulo IV aos Concursos de Projeto e sua regulamentação, e está dividido nos seguintes tópicos:

- Disposições Gerais
- Âmbito de aplicação
- Exclusões do Âmbito de Aplicação
- Edital
- Redação e modalidades de publicação de editais;
- Comunicação
- Seleção de concorrentes
- Composição do Júri
- Decisões do Júri

³ Revised Recommendation concerning International Competitions in Architecture and Town Planning, UNESCO, 27 November 1978. (revisão das recomendações de 1956)

O Artigo 67 define a obrigatoriedade do concurso a partir de determinado valor de serviço, segundo a natureza da instituição promotora. Para a Administração Pública central dos países membros o concurso é obrigatório para a contratação de projetos cujos valores sejam superiores a 162.000 Euros. Outros valores são também definidos em função da natureza da instituição ou do objeto a ser contratado.

O Artigo 71, que trata dos “meios de comunicação”, prevê e regulamenta a utilização de meios eletrônicos para a transmissão de projetos e informações relativas ao concurso.

O Artigo 72 destaca que nos casos de concursos restritos (por convite) deve ser garantida a concorrência real do processo e critérios claros e não discriminatórios de pré-seleção.

Sobre a composição do Júri, o regulamento define no Artigo 73 que pelo menos um terço dos membros deve ter qualificação equivalente àquela exigida aos concorrentes.

O regulamento, no Artigo 74, destaca a autonomia de decisão do Júri, e define que o julgamento deve ser feito com base no anonimato, com base exclusivamente nos critérios definidos no edital do concurso.

3.3 Países Escandinavos (Dinamarca, Finlândia, Suécia)

Além da regulamentação geral do Parlamento Europeu, observam-se detalhamentos de procedimentos específicos para cada país, em geral baseados nas diretrizes das associações profissionais em cada contexto. Destacamos aqui alguns aspectos dos regulamentos em prática em alguns dos países escandinavos, que têm se destacado pela qualidade da arquitetura contemporânea, em grande parte decorrente de concursos.

O regulamento na Suécia (1998) faz a distinção entre concursos de idéias (conceitos sem objetivo claro de execução) e concursos de projeto (concepção com objetivo de execução) e admite a realização de concursos abertos e fechados, em uma ou duas etapas. Mas segundo a legislação de contratação pública da Suécia todo concurso deve ser realizado com um número restrito de participantes. No que se refere ao julgamento, há previsão de consultores técnicos para o apoio ao trabalho do Júri e o concurso deve ser baseado no anonimato. No que se refere à composição do júri, segue-se a recomendação do Parlamento Europeu, com a garantia mínima de 1/3 dos membros com a mesma qualificação técnica exigida aos competidores. O regulamento do concurso deve conter os critérios de julgamento e deve ser assinado (aprovado) pelos membros do júri. O regulamento e a legislação do país prevêem a possibilidade de pagamento aos participantes como compensação dos custos do projeto enviado ao concurso. A Ata do Júri deve conter: descrição geral do processo e critérios de avaliação, avaliação individual dos projetos (finalistas, no caso de concursos abertos; de todos os participantes, no caso de concursos restritos a convidados); decisão sobre premiação e recomendações, quando for o caso. É interessante destacar que o regulamento sugere que o promotor deve “encorajar o debate público em relação ao concurso”, com a exposição pública dos trabalhos e a publicação da Ata de Julgamento.

No regulamento de concursos da Dinamarca (2007) vale ressaltar as observações iniciais do documento, que destacam: “o concurso deve ser organizado de maneira satisfatória para todas as partes envolvidas”. Essa introdução deixa clara uma questão aparentemente óbvia, porém pouco lembrada nos concursos em geral, sobre a necessidade de gerenciar os eventuais conflitos de interesse que são implícitos ou explícitos no processo de concepção de obras públicas. Além dos concursos de idéias e de projeto, o regulamento norueguês admite a existência de concursos que combinam projeto e preço do serviço e também de concursos não baseados no anonimato, onde pode haver o diálogo entre os participantes e os promotores. Assim como em diversos outros regulamentos, a legislação da Dinamarca destaca que os membros do júri devem aprovar o regulamento do concurso antes de sua publicação e é um dos poucos a definir um prazo mínimo para elaboração de propostas: 3 meses para concursos abertos e 2 meses para concursos restritos. A composição do Júri segue a recomendação do Parlamento Europeu (1/3 de arquitetos). No que se refere ao julgamento e elaboração da Ata, os procedimentos se assemelham aos da Suécia. É interessante observar, no regulamento da Dinamarca, a previsão de pagamento de indenização ao vencedor de um concurso, caso a instituição promotora não o contrate para o desenvolvimento do projeto executivo.

O regulamento de concursos da Finlândia (aprovado em 2008) segue os mesmos termos dos concursos na Suécia e do Parlamento Europeu, no que se refere aos tipos (idéias e projetos) e formas (abertos e restritos) de concursos, composição do Júri, procedimentos de julgamento, publicação, exposição, etc. O regulamento finlandês ressalta a obrigatoriedade do anonimato, ao contrário do regulamento dinamarquês, que é flexível neste aspecto. Vale destacar a preocupação, registrada nos regulamentos da Finlândia, relativa ao arquivamento dos documentos do concurso, que devem ser catalogados e armazenados pelo Museu de Arquitetura da Finlândia.

3.4 Espanha⁴

Os concursos, na Espanha seguem os princípios fundamentais da regulamentação europeia. São obrigatórios acima de determinado valor de contrato (que variam de acordo com a natureza da instituição promotora) e são regulamentados pela “Lei de Contratos do Setor Público”. A seção 6 da Lei trata das “Normas Especiais Aplicáveis aos Concursos de Projetos”, com os seguintes capítulos:

- Âmbito de aplicação
- Bases do concurso
- Participantes
- Publicidade
- Julgamento

Os concursos, de acordo com a referida legislação, devem seguir as seguintes diretrizes:

- admite-se a possibilidade de concursos restritos, desde que haja critérios objetivos, claros e não discriminatórios de pré-seleção, que não haja restrição territorial e que seja garantida a real concorrência;

⁴ Agradecemos ao arquiteto e urbanista Pedro Lira pela disponibilização da documentação e legislação relativa aos concursos realizados na Espanha.

- pelo menos um terço dos membros do Júri deve ter a mesma qualificação exigida aos concorrentes;
- deve-se preservar o anonimato;
- o julgamento deve seguir os critérios estabelecidos no edital do concurso;
- a ata de julgamento deve conter, além da classificação dos projetos, informações detalhadas sobre os méritos dos projetos premiados e outras informações consideradas relevantes;
- cabe ao órgão promotor a aprovação/adjudicação ou não da decisão do júri. Caso o promotor/contratante opte por não seguir a decisão do júri, tal opção deverá ser justificada.

3.5 Québec-Canadá

Assim como no Brasil, não existe no Canadá uma legislação que obrigue a Administração Pública a realizar concursos como forma de contratação de serviços de arquitetura. A opção pelo concurso é uma decisão do gestor público, que pode (mas não é obrigado) a seguir as recomendações das instituições que regulamentam o procedimento e a profissão do arquiteto. Na prática, o concurso não é a forma preferencial de contratação pela Administração Pública.

Há casos particulares em que alguns setores ou órgãos da Administração Pública, como parte de uma política institucional, decidiram priorizar os concursos, em determinado período, como forma de contratação e promoção da arquitetura pública. Foi o caso, por exemplo, no Québec, dos concursos organizados pelo Ministério da Cultura e Comunicação em parceria com a Ordem de Arquitetos do Québec (OAQ), a partir de 1992.

O concurso e a profissão do arquiteto são regulamentados pela Ordem de Arquitetos de cada província. Cabe às respectivas ordens a regulamentação dos concursos em cada região.

Entre os arquitetos, pelo menos a partir do que declaram as instituições que os representam, não se observa uma postura oficial a favor do concurso, como forma preferencial de contratação pública.

O “Royal Architectural Institute of Canada – RAIC” – (IRAC 2009a) não apresenta o concurso como uma forma preferencial de contratação de serviços de arquitetura, mas como uma modalidade, entre outras, de contratação. Observa-se, no enfoque da RAIC, a atenção especial à perspectiva do cliente ou promotor, que é apresentado como “*principal ator do processo de elaboração e condução de um concurso*”. A instituição reconhece também a diversidade de interesses presente no processo.

Para o RAIC, sob o ponto de vista do promotor, trata-se de um procedimento que oferece uma grande diversidade de soluções conceituais que não seriam possíveis de se obter quando o processo de escolha tem como foco o arquiteto: “quando um certo número de arquitetos se debruça sobre um mesmo problema, cria-se um ambiente favorável à excelência e à variedade de conceitos” (IRAC 2009b). Além

disso, o concurso poderia oferecer visibilidade para a instituição e para o projeto em questão.

Em maio de 2009 o “*Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine*”(MCCCF – Québec) da província do Québec publicou o Regulamento de Concursos de Arquitetura, com os procedimentos a serem seguidos pelos órgãos vinculados à instituição na organização desses eventos. O Regulamento é estruturado a partir dos seguintes tópicos:

- Definições
- Objetivo
- Etapas do concurso
- Inscrição
- Generalidades
- Júri
- Comissão Técnica
- Pós-concurso

Vale destacar a forma pouco usual como o concurso é apresentado na seção “objetivo” do Regulamento do Québec: “o gestor público organiza um concurso de arquitetura a fim de promover a qualidade arquitetônica em seu território”.

Outra peculiaridade do regulamento, que vale destacar, é a observação (item 6.6) de que o candidato precisa reconhecer a complexidade do processo de “julgamento e seleção” e a diversidade e multiplicidade de valores presentes na comissão julgadora; e reconhecer ainda que o julgamento é condicionado pela conjuntura e que é preciso admitir as incertezas que estão subentendidas no processo.

Principais diretrizes para a realização de concursos segundo o Regulamento do Québec:

- os concursos devem ser sempre realizados em duas etapas: (1) apresentação de candidatura (pré-seleção baseada em dossiê com base na experiência, sem apresentação de projetos; (2) apresentação de projeto entre os finalistas selecionados na etapa anterior.

- apesar da autonomia da comissão julgadora sobre a indicação do premiado, cabe ao promotor a decisão final. Caso este não siga as recomendações do Júri, o promotor deverá justificar publicamente tal decisão.

- a constituição de uma comissão técnica é obrigatória. Tal comissão tem a função de analisar preliminarmente os projetos submetidos e elaborar relatório (consolidado pelo coordenador do concurso), sem julgamento de valor, sobre: programa, aspectos técnicos e orçamento.

- o promotor do concurso pode contratar o autor do projeto premiado para que o desenvolvimento do mesmo, assim como solicitar alterações e ajustes no conceito original a fim de atender demandas do gestor.

O que se observa é que as recentes determinações do regulamento do MCCCF-Québec se aproximam da regulamentação de concursos da França, caracterizada principalmente pela realização de concursos em duas etapas, sendo a primeira baseada em dossiê (experiência ou currículo).

3.6 França

A França realiza cerca de 1200 concursos de projeto a cada ano, uma vez que o projeto de arquitetura de toda obra pública (acima de um valor mínimo indicado) deve ser submetido a um concurso de projeto. O atual panorama é resultado de uma política pública relacionada à Arquitetura como objeto de interesse público, iniciada nos anos 70 e implementada, com mais intensidade, a partir dos anos 80.

Apresentamos a seguir um breve registro cronológico dos eventos que culminaram com a atual política pública sobre os concursos naquele país:

1971 – Lançado o **Plano de Construção – Reflexões sobre a melhoria da qualidade arquitetônica no setor público**. Como parte do plano, foi lançado o PAN – Programa de Arquitetura Nova, concursos realizados para jovens arquitetos, e que deu origem ao EUROPAN atual;

1977 – **Lei declara que a Arquitetura passa a ser de Utilidade Pública. É criada a Missão Interministerial pela Qualidade das Construções Públicas (MIQCP)**, órgão que até hoje é o principal responsável pela formulação de políticas e procedimentos relacionados à gestão da arquitetura pública no país;

1978-1980 – Programa – Criação Arquitetônica e Qualidade das Construções Públicas

1980 – Criação do Instituto Francês de Arquitetura

1983 – Processo de descentralização política que aumentou potencialmente o número de “clientes” da arquitetura pública

1986 – Revisão do sistema de concursos – maior restrição.

2006 – Versão mais atualizada da **Lei de Contratações Públicas**, que mantém o **concurso como obrigatório para projetos de obras públicas**.

A contratação de projetos para obras públicas na França é regulamentada pela Lei de Contratações Públicas (Lei 2006-975, Arts. 38, 70, 74 e 167), que define: **os projetos de arquitetura cujo valor estimado seja igual ou superior a 133.000 Euros devem ser contratados por meio de concurso** .

O MIQCP recomenda que seja utilizado o concurso, independente do valor ou da escala do projeto, sempre que estejam envolvidas questões arquitetônicas ou patrimoniais de grande interesse público.

Os concursos de projeto na França são promovidos diretamente pelas instituições públicas. A Missão Interministerial de Qualidade da Construção Pública é o órgão central responsável pela formação de técnicos e gestores, assim como pela preparação de manuais, publicações procedimentos relacionados ao tema.

Os concursos para projetos de arquitetura na França, contratados pelo poder público, são restritos e realizados em duas fases.

Fase 1 – Seleção de Candidaturas

A primeira fase dos concursos se refere a uma seleção de candidaturas baseada no histórico de projetos, na experiência profissional, capacitação técnica e financeira. Não há desenvolvimento de projeto nesta fase.

Fase 2 – Apresentação de Estudo Preliminar

O produto da segunda fase é o Estudo Preliminar, elaborado com base no programa disponibilizado. Participam desta fase entre 3 e 5 concorrentes selecionados na fase anterior. Cada participante desta fase que entrega o referido Estudo Preliminar é remunerado. O valor da remuneração equivale a 80% do valor de mercado para o referido Estudo Preliminar.

Há previsão na legislação para a submissão de projetos por meio eletrônico.

Assim como prevê a legislação europeia, a comissão julgadora deverá ser composta por 1/3 de profissionais com a mesma qualificação exigida aos concorrentes e o restante de personalidades indicadas. A decisão final sobre a contratação é tomada pelo gestor, com base nas indicações apresentadas pela comissão julgadora. O gestor pode não seguir as recomendações do Júri e também negociar a contratação com os premiados, se julgar conveniente.

O anonimato é uma exigência das normas europeias, seguidas pela França a partir do teto definido em Lei. A política de concursos original na França não julgava o anonimato um aspecto fundamental do concurso, e costumava incluir como etapa do procedimento a defesa dos projetos por seus autores. A partir da regulamentação do Parlamento Europeu a França adaptou sua regulamentação e adotou o anonimato.

Os procedimentos que não são detalhados na legislação em geral são objetos de manuais elaborados pela equipe técnica da MIQCP. Por exemplo, apesar de não haver detalhamento na legislação sobre o nível de detalhamento dos projetos a serem submetidos ao concurso, a MIQCP apresenta em seu Manual recomendações de que o produto a ser entregue seja o mais simples possível (p.ex. 01 prancha A0, desenhos técnicos esquemáticos, na escala 1:200), tendo em vista:

- evitar detalhamentos desnecessários, permitindo flexibilidade e adequações no desenvolvimento;
- limitar-se às informações necessárias ao julgamento do melhor projeto;
- manter o produto proporcional ao valor da indenização (80% do valor de referência de um estudo preliminar).

4. Pontos de Controvérsia

Uma etapa importante que deve anteceder as negociações e proposições sobre a regulamentação pública de concursos deve ser o reconhecimento dos pontos de controvérsia e a apresentação dos argumentos (favoráveis e contrários) relacionados a cada tópico, como preparação para o debate público inevitável no processo legislativo.

A julgar pela análise crítica observada a partir da literatura relacionada ao tema, da regulamentação e legislação de diversos países, do histórico de concursos no Brasil, do relato de profissionais com experiência em concursos (como organizadores, membros de comissão julgadora e concorrentes), destacamos quatro pontos de maior controvérsia: (1) obrigatoriedade e âmbito de aplicação do concurso; (2) restrição de participação e remuneração; (3) julgamento; (4) etapas, formato e nível de apresentação dos projetos.

4.1 Obrigatoriedade e âmbito de aplicação do concurso

Conforme apresentado no item 2, vimos que a contratação de projetos de Arquitetura e Urbanismo na Administração Pública no Brasil por meio de concursos não é obrigatória e que a preferência sugerida pela Lei não se converte em prática, quando observadas as estatísticas nacionais. Vimos no item 3 que a União Européia tornou obrigatória a realização de concursos a partir de determinado limite definido em lei, diretriz que tem sido aplicada e regulamentada pelos diversos países membros.

Uma das discussões da regulamentação pública de concursos é, portanto, a obrigatoriedade e o âmbito de aplicação do mesmo. Mas deve-se reconhecer que a não-obrigatoriedade atual não é casual, e se deve provavelmente a entraves e interesses políticos e administrativos que estariam inviabilizando ou dificultando a sua aprovação até o momento. Portanto, resta a questão: quais seriam esses entraves e interesses, e de que forma administrá-los?

O que se argumenta, por um lado, é que a regulamentação do instrumento sem a sua obrigatoriedade não traria mudanças significativas ao atual quadro de contratações públicas de projeto. Um exemplo disso é a atual “preferência” definida em lei, que não se converte em prática. Por outro lado, também argumenta-se que a obrigatoriedade sem regulamentação causaria incertezas e distorções na implementação prática do instrumento.

Um dos caminhos que se vislumbram nesse sentido é o encaminhamento simultâneo da obrigatoriedade e da regulamentação. A forma e os instrumentos precisariam ser discutidos.

Vale salientar que o concurso, como foi discutido no item 2.2 deste documento, é definido na legislação brasileira como uma das modalidades de licitação e que os fundamentos básicos para a sua implementação já estão presentes na mesma Lei que define a “preferência”, porém não a “obrigatoriedade”.

Todos os países que fizeram do concurso um instrumento obrigatório definiram um limite de referência (valores em função da natureza da instituição promotora e/ou do objeto a ser edificado) a partir do qual tal obrigatoriedade deve ser seguida. Em

todos eles o concurso deve seguir o mesmo rigor processual das demais modalidades de contratação pública – naturalmente com suas peculiaridades.

Considerando o histórico de proposições e debates em torno do tema, especula-se que os principais argumentos que dificultam a aprovação da obrigatoriedade do concurso são os mesmos que têm dificultado a popularização do instrumento na Administração Pública:

- falta de regulamentação;
- ausência de uma política pública maior, à qual a utilização do concurso como instrumento de contratação estaria associada (como é o caso da França, com a criação da Missão Interministerial pela Qualidade das Construções Públicas – vide item 3.6);
- receio dos gestores públicos em relação ao formato usual dos concursos, que os excluem do processo de julgamento e decisão (receios sobre a eventual perda de poder e autonomia);
- temores pelo desconhecimento do processo e sua motivação;
- receios em relação a prazos e procedimentos;
- incômodo pelo debate e transparência que caracterizam o concurso enquanto instrumento público.

Se há tantos entraves e receios, como é possível que tantos países têm adotado os concursos como prática usual (e obrigatória)? Analisada a legislação desses países (vide item 3), o que se percebe é que a obrigatoriedade é apenas a consequência de amplo processo de negociação sobre formato, julgamento, âmbito de aplicação e procedimentos, entre os diversos atores envolvidos, dentre os quais se destacam a Administração Pública, os profissionais (enquanto concorrentes e julgadores) e a coletividade.

O caso da França (item 3.6), onde os concursos são obrigatórios para projetos acima de 133.000 Euros, parece exemplificar bem esse processo de negociação e adaptação, e serve como referência crítica para a regulamentação dos concursos. Trata-se de uma referência positiva quando comparamos as estatísticas: 1200 concursos anuais na França contra uma média de 10 concursos anuais no Brasil. Mas essa popularização se dá às custas de certas “concessões”, que podem ser consideradas como referências negativas se comparadas à tradição de concursos no Brasil. Segundo a legislação francesa:

- todo projeto deve ser remunerado, por isso todos os concursos são em duas fases, em que a primeira é uma seleção de candidaturas baseada em portfólios ou dossiês. O projeto é apresentado apenas pelos pré-selecionados nessa etapa (este tópico, que trata da restrição de participação e remuneração, será tratado no item 4.2 a seguir);
- a comissão julgadora indica os premiados, mas a decisão final cabe ao gestor público;
- apenas 1/3 da comissão julgadora é composta por arquitetos;
- os concursos são organizados diretamente pela Administração Pública, com a consultoria de um órgão criado com essa finalidade: orientar a contratação de obras públicas (MIQCP).

Quais as concessões necessárias, no caso do Brasil, para que seja aprovada a obrigatoriedade do Concurso para a contratação de projetos?

Quais (se existem) situações em que o concurso não é a opção mais adequada?

4.2 Restrição de participação e remuneração

Quando se trata de concursos dois questionamentos são comuns:

- deve-se haver pré-seleção de candidaturas ?
- os projetos submetidos devem ser remunerados?

A pré-seleção de candidatos com base em dossiês é uma prática em diversos países da Europa e também no Canadá. Aparentemente, trata-se de um artifício utilizado para dar à Administração Pública certa garantia sobre a experiência dos concorrentes. A pré-seleção, segundo esse ponto de vista, garantiria um julgamento mais objetivo, sobre poucos projetos (até 5 no máximo), a redução dos riscos e a diminuição das incertezas, uma vez que os projetos seriam elaborados por profissionais experientes, selecionados conforme a natureza do objeto, a julgar pelos seus dossiês.

A prática da pré-seleção é de fato bastante favorável aos profissionais já estabelecidos no mercado e por essa razão, segundo diversos críticos, eliminaria um dos principais méritos do concurso que é a possibilidade de relevar novos talentos e de concentrar o julgamento na idéia, no conceito arquitetônico, independente de seu autor. Na França há profissionais que defendem a pré-seleção e outra parcela (provavelmente excluída do mercado) que reclama da falta de democratização do processo.

Essa questão da restrição de participação por meio de seleção prévia não é uma discussão recente. No início do século XIX o francês Quatremère de Quincy, em sua obra de referência - "Encyclopédie méthodique. Architecture", no verbete Concursos, já anunciava os princípios que viriam a definir a política contemporânea francesa no que se refere à contratação de concursos: a restrição de participação como condição para a remuneração dos participantes.

"Se nos recusarmos a reembolsar os participantes do concursos pelos projetos que eles desenvolveram e submeteram a julgamento (...) correremos o risco de atrair para o concurso nada além do que projetos insuficientemente desenvolvidos. Ao que parece, portanto, para se obter do concurso o que se espera, convém pagar pelos projetos submetidos a julgamento. Essa decisão traz uma consequência natural: não é possível admitir ao concurso todos os que se interessarem." (QUINCY, 1801, p. 37)

O que se tem argumentado, no entanto, é que os eventuais e relativos benefícios da pré-seleção não superaria os prejuízos que poderiam trazer. Alguns gestores públicos argumentam que ao se restringir o concurso, reduzem-se as possibilidades de se revelar novos talentos, diminui-se o repertório de opções para a escolha da "melhor arquitetura", reduz-se a diversidade e limita-se o espírito democrático que caracteriza o sistema.

Um dos caminhos que tem sido sugerido - para manter a seleção no nível das idéias (sem pré-seleção) e também sem desprestigiar o trabalho técnico dos concorrentes - é a apresentação de níveis realmente preliminares de projeto (pelo menos em uma primeira etapa do concurso). Com isso, o trabalho (não remunerado) a ser desenvolvido pelos concorrentes seria reduzido e o processo democrático e

impessoal seria mantido. Com isso, a impessoalidade (com seus benefícios e riscos) seria mantida.

Pergunta-se: qual o formato ideal para o Brasil? Como minimizar os riscos, valorizar a profissão e ao mesmo tempo manter a democracia que caracteriza o concurso ?

4.3 Julgamento

O julgamento é um dos pontos críticos do concurso. Desde a definição da comissão julgadora, passando pela definição de critérios de julgamento, da forma e das etapas de seleção do projeto, trata-se de um processo baseado em intensas negociações e confrontações de idéias. Este é, talvez, o ponto de convergência (e também de divergência) de todas as controvérsias tratadas neste capítulo.

Quem deve compor a comissão julgadora?

Nos países que regulamentaram os concursos e os tornaram obrigatórios, os arquitetos não são necessariamente maioria na composição da comissão julgadora: a regra geral, como vimos no capítulo 3, é de que pelo menos 1/3 da comissão julgadora seja composta por pessoas que tenham qualificação equivalente àquela exigida aos concorrentes (arquitetos, no caso de concursos de arquitetura, p.ex.).

No caso das Normas do IAB, todos os membros da comissão julgadora devem ser arquitetos cuja indicação seja aprovada pelo Instituto. Um dos argumentos que justifica esta postura é de que apenas arquitetos poderiam julgar trabalhos de arquitetos. No entanto, o número de concursos no Brasil – conforme citado no capítulo 1 – é reduzido em relação aos países citados no parágrafo anterior.

Pergunta-se: deve-se propor a participação de outros atores - e consequentemente outros interesses e visões - na comissão julgadora, no caso do Brasil ? Seria esta uma condição fundamental para negociar a eventual regulamentação e promover a popularização dos concursos na Administração Pública?

Quem deve decidir sobre o projeto a ser contratado?

Um dos receios de uma parcela dos gestores públicos e que provavelmente tem limitado a utilização dos concursos como instrumentos de contratação de projetos é a potencial perda do poder de decisão. Além da presença na comissão julgadora, citada na questão anterior, observa-se que nas regulamentações dos países europeus a comissão, apesar da autonomia de julgamento, submete seu parecer ao gestor e este é o responsável pela decisão final pela contratação ou não do projeto vencedor.

Segundo relatos e estatísticas apresentados pela MIQCP-França, apesar dessa concessão da legislação em favor da discricionariedade do gestor, este raramente contraria a decisão da comissão julgadora, e quando o faz, é obrigado a se justificar oficialmente.

Em contraposição a esse tipo de concessão está o argumento de que ao se remeter a decisão final ao gestor, corre-se o risco de se favorecer interesses políticos e administrativos, em prejuízo à qualidade do projeto.

Quais devem ser os procedimentos e critérios de julgamento?

Os concursos de projeto (arquitetura, urbanismo, paisagismo...) são tradicionalmente baseado na confrontação de idéias e o julgamento ocorre com base na apresentação de conceitos e soluções, cujos níveis de detalhamento variam em cada situação. Esse é o modelo proposto pela UIA e seguido por diversos países, entre eles o Brasil.

Esse modelo, no entanto, tem sofrido alterações. No processo de discussão e regulamentação do procedimento em diversos países e instituições (principalmente na União Européia), o julgamento tem sido objeto de adaptações – nem sempre consensuais. Além das controvérsias já apresentadas, relativas à composição da comissão julgadora e à decisão final, tem-se discutido bastante sobre os procedimentos e etapas de seleção, assim como os critérios que devem fundamentar as decisões.

A restrição de participação, discutida no item 4.2, está diretamente relacionada à pré-seleção baseada em dossiês ou portfólios. Nesses casos, o julgamento ocorre em duas etapas, baseadas em enfoques e critérios distintos:

- etapa1 : pré-seleção baseada na experiência e no perfil dos candidatos;
- etapa 2: avaliação e julgamento de projetos, entre os candidatos selecionados na etapa anterior.

Qual o modelo ideal para o Brasil? Seria possível conviver com os dois formatos? Uma eventual regulamentação deve manter a postura tradicional do concurso baseado exclusivamente no projeto, sem pré-seleção de candidaturas (princípios da UIA, que traduzem a visão dominante das instituições que representam os profissionais), ou deveria seguir o modelo europeu (incorporado e oficializado pela Administração Pública)?

Outra questão importante é relativa ao nível detalhamento das exigências do programa e dos critérios de julgamento. Praticamente todos os modelos de concurso têm em comum o princípio de que o programa e os critérios devem ser estabelecidos previamente e de forma objetiva, e que devem ser seguidos no processo de julgamento.

Há dúvidas, no entanto, sobre o nível de detalhamento e rigidez dos critérios e do programa.

Por um lado, argumenta-se que programas flexíveis, acompanhados de critérios sintéticos e abrangentes restringem menos o desenvolvimento de propostas e abrem espaço para a inovação e a criatividade dos concorrentes, o que não ocorreria com critérios excessivamente detalhados e rígidos. Outro argumento nesse sentido é que a relativa flexibilidade do programa e dos critérios geraria projetos flexíveis, abertos a eventuais negociações e adaptações demandadas pelo cliente em etapas posteriores. Essa flexibilidade, em alguns casos desejável para os gestores, é vista com certo receio pelos competidores, que temem pela perda de controle sobre o conceito do projeto.

Os que defendem o detalhamento e a rigidez dos critérios e do programa argumentam que a flexibilidade e superficialidade podem gerar soluções distantes do que espera o gestor, além de deixarem margem à extrema subjetividade e imprevisibilidade do julgamento.

Grande parte da regulamentação pública dos concursos se limita a apresentar diretrizes gerais, deixando as orientações sobre o nível de detalhamento e precisão do programa e dos critérios para guias ou manuais de recomendação de procedimentos, como orientação aos gestores. De acordo com os guias de concurso do MIQCP, deve-se fazer uma distinção entre exigências do programa e critérios de julgamento. As exigências de programa são diretrizes que deverão ser seguidas pelo projeto em seu desenvolvimento e que podem não estar explícitas na apresentação dos conceitos preliminares, porém deverão ser incorporadas ao longo do processo. Os critérios de julgamento seriam tópicos essenciais de avaliação que permitam a escolha da melhor solução conceitual e sua adequação (ou pré-disposição) às exigências do programa. Um exemplo prático citado no guia da MIQCP são os critérios ambientais e questões de eficiência energética, que podem estar listadas nos princípios gerais, mas que não necessariamente devem ser objetos de avaliação detalhada na fase do concurso.

Pesquisas recentes relacionadas ao enfoque e ao nível de detalhamento dos critérios de julgamento dos concursos no Brasil⁵ relevou que os critérios de julgamento adotados nos concursos nacionais são em regra geral extremamente sintéticos, subjetivos e raramente se convertem em argumento apresentado nas atas de julgamento. Por outro lado, o excesso de detalhamento e a inserção de critérios técnicos (como sustentabilidade, eficiência energética, etc) – no Brasil e no contexto internacional - tem induzido à construção de uma retórica superficial complementada por informações técnicas nem sempre oportunas à fase preliminar do projeto, o que dificultaria, mais do que enriqueceria o julgamento e o afastaria do objetivo principal do concurso: a escolha da melhor solução conceitual.

Pergunta-se: qual desses caminhos deve ser seguido no processo de regulamentação e orientação técnica para a organização de concursos na Administração Pública do Brasil?

4.4 Anonimato *versus* Diálogo

O anonimato é um dos princípios tradicionais do concurso e tem sido ameaçado com a diversificação de formatos e etapas de julgamento. As normas da UIA e a legislação europeia, apesar de divergirem em diversos pontos, são convergentes no que se refere ao anonimato, que é obrigatório.

Mesmo nos países europeus em que os concursos baseados em pré-seleção (dossiê), o julgamento final dos projetos deve ser obrigatoriamente baseado no anonimato. Nestes casos, a pessoalidade da etapa inicial seria compensada pela impessoalidade do julgamento do projeto, na etapa final. O que se discute, nesse sistema, é até que ponto esse anonimato é mantido, quando os finalistas são selecionados pelo mesmo Júri que vai escolher os projetos.

O anonimato, tradicionalmente, não era seguido nos concursos promovidos pela Administração Pública na França, que sempre confiou na apresentação dos projetos

⁵ “Concursos e Sustentabilidade – entre a retórica e a prática”. Pesquisa de Pós-Doutorado realizada pelo autor deste documento, entre 2008 e 2009 no LEAP – Laboratório de Estudo da Arquitetura Potencial – Université de Montréal.

(pelos autores, para a comissão julgadora) como etapa fundamental do julgamento⁶. Com a uniformização de procedimentos estabelecida a partir da regulamentação da União Européia⁷, que determinou o anonimato como princípio fundamental do concurso, a legislação da França adequou seus concursos à exigência.

No Brasil os concursos são tradicionalmente baseados no anonimato, porém a sua manutenção é facultativa no caso de concursos em duas etapas, quando na etapa final os autores podem apresentar e defender (publicamente ou em evento restrito à comissão julgadora) os seus projetos.

Se o anonimato é para alguns a principal qualidade dos concursos, por manter a discussão em torno das idéias e não das pessoas, para outros é o principal defeito, por não permitir o diálogo entre cliente e arquiteto, que se espera – segundo os críticos - do processo natural do projeto.

Outro aspecto relacionado à quebra da impessoalidade (afetado tanto nas questões de anonimato quanto da restrição de participação) é a tendência cada vez mais presente de propagação do “star-system” na arquitetura, isto é, uma cultura em que a imagem e a publicidade associada a um arquiteto (ou escritório de arquitetura) seria mais importante do que a qualidade da arquitetura propriamente dita. Essa propagação do “star-system” seria, segundo Wang (2008), outra importante razão para a crescente restrição dos concursos:

“Para alguns clientes corporativos, o fato de poder escolher arquitetos já reconhecidos para participar de um concurso restrito e não-anônimo garante que, de um jeito ou do outro, o arquiteto escolhido será já renomado. (...) É cada vez mais comum a situação em que o nome do arquiteto é mais importante do que a qualidade do projeto, especialmente quando o cliente tem pouco interesse ou sensibilidade em relação à Arquitetura.” (WANG, 2008, p. 35)

⁶ Informações baseadas no relato da equipe da MIQCP, em entrevista concedida ao autor deste documento, na sede da instituição (Paris- França), em junho de 2009.

⁷ Diante das exigências da regulamentação européia, foi realizado extenso estudo pela Administração Pública da França, em parceria com instituições acadêmicas do país, que resultou no documento: “Les Concours de Maitrise D'oeuvre dans L'union Europeenne - Application de la Directive 92/50/CEE du 18 juin 1992 et respect de l'anonymat des candidats”.

4.5 Etapas e forma de apresentação dos projetos

A discussão sobre as etapas e a forma de apresentação dos projetos já foi abordada – direta ou indiretamente – ao longo dos outros ‘pontos de controvérsia’ apontados neste capítulo. Afinal, trata-se de uma questão afetada pelas discussões sobre o âmbito de aplicação do concurso, a restrição de participação, o julgamento e o anonimato.

Em síntese, a discussão apresentada nos leva às seguintes variações relativas às etapas e à forma de apresentação dos projetos:

Etapas

- concursos em uma etapa, baseado no anonimato, julgamento exclusivamente sobre projetos;
- concursos em duas etapas, anonimato obrigatório na primeira etapa e preferencial na segunda, julgamento exclusivamente sobre projetos;
- concursos em duas etapas, julgamento sobre dossiê (etapa 1) e projeto (etapa2).

Forma de Apresentação dos Projetos – Nível de Detalhamento

- uma etapa, estudo preliminar;
- uma etapa, anteprojeto;
- duas etapas; etapa 1- estudo preliminar; etapa 2 – anteprojeto;
- duas etapas; etapa 1 – dossiê; etapa 2 (estudo preliminar o anteprojeto).

Forma de Apresentação dos Projetos – Forma de submissão

- impresso;
- eletrônico.

Vale ressaltar que a legislação de concursos dos países europeus prevê a possibilidade de submissão eletrônica de projetos, como parte da ‘política de desmaterialização de processos’ da Administração Pública.

5. Proposta de Regulamentação de Concursos de Projeto no Brasil

Apresentada a contextualização geral sobre os concursos no Brasil, as principais referências internacionais e as questões identificadas como potenciais “pontos de controvérsia”, partimos para os fundamentos de uma **“Proposta de Regulamentação de Concursos de Projeto no Brasil”**.

Permitimo-nos, neste momento, a partir da reflexão estabelecida pelos tópicos abordados – baseada na legislação e também na literatura de referência (vide item 7) - apresentar algumas conclusões e recomendações sobre uma possível proposta de regulamentação:

1. A legislação brasileira já prevê o concurso como modalidade de contratação e já estabelece os princípios básicos para a sua aplicação;
2. Uma proposta de regulamentação, para que seja efetiva, deve definir a obrigatoriedade e âmbito de aplicação do instrumento;
3. A regulamentação deve lançar as diretrizes e princípios básicos, com certa flexibilidade, a fim de permitir que os editais e regulamentos sejam adaptados conforme a necessidade do gestor público. Essa flexibilidade, no entanto, não pode causar a falta de padronização e a diversificação excessiva de modelos e procedimentos.
4. Alguns aspectos podem ser apenas previstos na regulamentação e posteriormente detalhados em guias e manuais de aplicação dos concursos, a serem elaborados no âmbito da Administração Pública, em eventual parceria com as instituições pertinentes (como é o caso do IAB);
5. Para que os concursos sejam regulamentados e para que se tornem um instrumento cotidiano, é preciso considerar os diversos interesses e perspectivas que estão em jogo, em especial da Administração Pública e da Profissão (representada pelas instituições de classe – em sua característica diversidade);
6. Deve-se lembrar que se trata da regulamentação de um instrumento de contratação pública, portanto o concurso deve ser tratado com os rigores legais e administrativos típicos (e necessários) à Administração Pública;
7. Deve-se estimular (e não evitar) o debate sobre os potenciais “pontos de controvérsia”, uma vez que o debate público será inevitável e necessário para que se consiga a desejada regulamentação dos concursos;
8. O histórico nacional e as referências internacionais (em seus aspectos positivos e negativos) devem servir como parâmetros críticos e reflexivos para a construção de uma regulamentação no país. Deve-se considerar, no entanto, as particularidades sociais, econômicas, políticas e culturais que definem a adoção e o sucesso (ou insucesso) de determinados modelos em determinados países, regiões ou instituições.

No que se refere à estrutura e conteúdo do instrumento normativo de regulamentação dos concursos no Brasil, propõe-se partir de uma “matriz de referência”, construída a partir da identificação e seleção de tópicos apresentados nas diversas referências apresentadas (de forma sintética) neste documento. Essa matriz será uma espécie de sumário do instrumento normativo a ser proposto, com a indicação dos tópicos que são objeto de regulamentação. No que se refere à estrutura (não necessariamente ao conteúdo), sugerimos uma combinação dos tópicos presentes nas seguintes referências normativas:

- recomendações da UNESCO para Concursos Internacionais;
- capítulo IV da “Diretiva 2004/18/CE” da União Européia;
- seção 6 da Lei de Contratos do Setor Público da Espanha;
- Regulamento de Concursos do MCCCFF – Québec;
- capítulos 38, 70 e 74 do Código de Obras Públicas da França;

A partir dessas referências, sugere-se a seguinte matriz:

Disposições Gerais e Definições

Contém a contextualização do instrumento normativo (provavelmente segundo princípios constitucionais e legais), definições gerais.

Âmbito de aplicação

São definidos os casos de aplicação (ou não) do concurso, os valores a partir dos quais são obrigatórios, a natureza das instituições que estão submetidas ao instrumento normativo, a natureza do objeto que se enquadra na modalidade.

Edital e Bases do concurso

Definição da estrutura do edital e seus elementos obrigatórios, forma de publicação e recomendações gerais sobre as bases dos concursos. Nesta seção devem ser inseridas normas e/ou recomendações relativas a: etapas, procedimentos, forma de apresentação e entrega dos documentos (prever a disponibilização e o envio eletrônico de documentos – inclusive dos projetos, como parte de uma política de desmaterialização de processos).

Comunicação e Publicidade

Informações sobre os procedimentos de comunicação entre os atores envolvidos, assim como sobre a publicidade do procedimento.

Participantes

Informações sobre exigências aos participantes dos concursos, habilitação, direitos e obrigações.

Julgamento

Todas as informações relativas ao julgamento: detalhamento das etapas e diretrizes para os critérios de seleção e/ou avaliação (de projetos e/ou candidaturas, conforme o caso); composição da comissão julgadora, exigência e composição da comissão técnica, consultores e coordenadores dos concursos, obrigações e direitos dos membros da comissão julgadora e demais comissões e funções; detalhes de procedimentos; ata do júri, etc. O detalhamento dos critérios e procedimentos de julgamento deve ocorrer no regulamento de cada concurso, porém segundo as diretrizes estabelecidas na regulamentação pública.

Pós-Concurso

Normas e recomendações a serem seguidas após o anúncio do resultado do concurso, em especial: comunicação, divulgação, exposição, direitos autorais, contrato, gerenciamento dos dados, etc.

Os instrumentos normativos estudados são em geral sintéticos e contém no máximo duas páginas, uma vez que contém as diretrizes gerais a serem seguidas na realização dos concursos. Os eventuais detalhamentos são remetidos aos regulamentos de cada concurso. O objetivo desse formato sintético é evitar a complexidade do instrumento, facilitar sua aprovação e assimilação pública e permitir relativa flexibilidade na aplicação do instrumento, sem prejuízo à qualidade e uniformidade do processo. Em alguns casos, os órgãos consultores publicam manuais, modelos de regulamento, guias e outros instrumentos de mediação com o objetivo de facilitar a compreensão e estimular a aplicação do concurso como instrumento de contratação pública de projetos.

6. Reflexões e Sugestões de Encaminhamento

Este documento foi elaborado com o objetivo de apresentar referências críticas e normativas que possam subsidiar a elaboração e o encaminhamento de uma Proposta de Regulamentação de Concursos de Projeto no Brasil.

É importante o reconhecimento de que o processo de elaboração, encaminhamento e eventual aprovação da regulamentação será provavelmente marcado por discussões e debates, em diversas instituições e contextos. Por isso é importante o reconhecimento dos eventuais conflitos de interesse e pontos de controvérsia que podem estar presentes em cada uma das etapas do processo.

No que se refere ao encaminhamento formal, considerando a pré-existência de Legislação em nível federal que trata do assunto (Lei de Licitações – 8666/1993), uma das sugestões é a alteração e/ou regulamentação do instrumento existente. Uma das possibilidades é a alteração e inserção de capítulos na referida Lei ou a referência a instrumento normativo complementar, como já ocorre com outros procedimentos (Pregão Eletrônico, Registro de Preços, etc – que foram regulamentados por instrumentos específicos).

Outro ponto que se discute é a sequência de encaminhamentos: se a obrigatoriedade deve seguir no mesmo instrumento normativo da regulamentação de procedimentos, ou se devem ser tratados separadamente (simultaneamente ou não).

A definição do melhor encaminhamento depende não apenas de particularidades técnicas e jurídicas, mas também do contexto político, que pode favorecer um e/ou outro caminho. Este é um ponto que precisa ser discutido em conjunto com o conteúdo do regulamento.

Estima-se que o formato ideal – a exemplo das referências internacionais citadas neste documento – é um único instrumento, o mais sintético possível, que trate do âmbito de aplicação do concurso (os casos de obrigatoriedade) e as diretrizes gerais de procedimentos – evitando-se detalhamentos ou especificidades que podem ser tratados pelos regulamentos de cada concurso e pelos guias de procedimentos a serem elaborados posteriormente.

7. Referências e Sugestões de Leitura e Pesquisa

Apresentamos a seguir uma lista de referências (acompanhadas de 'links' para os respectivos documentos na internet) que podem ser úteis no aprofundamento das questões tratadas neste documento:

Referências Normativas

- Recomendações da UNESCO para Concursos Internacionais, 1978. (em inglês)
http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13134&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

- “Diretiva 2004/18/CE” da União Européia – capítulo IV, 2004.
http://www.anpq.gov.pt/Legislacao/Documents/Directiva_2004_18.pdf

- Contratos do Setor Público, Espanha –seção 6, 2006. (em espanhol)
http://www.coac.net/ofconcursos/notes_informatives/2008/Nova_Llei_Contractes/Llei_Contractes_Sector_Public.pdf

- Regulamento de Concursos do “*Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine*”(MCCCF – Québec), 2009. (em francês)
<http://concursosdeprojeto.files.wordpress.com/2009/05/concours-arch-regl-generales.pdf>

- Código de Obras da França, 2006. (em francês)
<http://www.leqifrance.org/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20080520>

- Normas do IAB para Organização de Concursos Públicos de Arquitetura e Urbanismo, 2007.
<http://concursosdeprojeto.files.wordpress.com/2008/11/normas-concursos-iab-127-cosu.pdf>

Guias e manuais de procedimento

- Médiations - Le concours de maîtrise d'oeuvre (MIQCP, França)
http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/mediations_no_14-1.pdf

- Outil pratique - Exemple commenté d'avis et de règlement de concours de maîtrise d'oeuvre (MIQCP, França).
http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/OUTIL_PRATIQUE_concours.pdf

Artigos e pesquisas relacionados

Concursos de projeto e conflitos de interesse na gestão do espaço público
Apresentado e publicado nos anais do Projeter 2009, São Paulo.
Fabiano Sobreira, 2009.
<http://concursosdeprojeto.files.wordpress.com/2010/01/209-fabianosobreira-projetar2009.pdf>

Concursos de arquitetura e sustentabilidade: entre a retórica e a prática. O enfoque ambiental nos concursos realizados no Brasil e no Canadá entre 2000 e 2007.
Apresentado e publicado nos anais do Projeter 2009, São Paulo.
Fabiano Sobreira, 2009.
<http://concursosdeprojeto.files.wordpress.com/2010/01/209-fabianosobreira-projetar2009.pdf>

Seção Panorama – concursosdeprojeto.org :

Concursos no Brasil

<http://concursosdeprojeto.org/2008/12/18/panorama-concursos-no-brasil/>

Concursos na França

<http://concursosdeprojeto.org/2009/01/27/panorama-concursos-na-franca/>

Concursos na Espanha

<http://concursosdeprojeto.org/2008/12/09/panorama-concursos-espanha/>

Concurso no Canadá e no Québec

<http://concursosdeprojeto.org/2009/05/12/panorama-concursos-no-canada/>

Outras referências internacionais:

Les Concours de Maitrise D'oeuvre dans L'union Europeenne - Application de la Directive 92/50/CEE du 18 juin 1992 et respect de l'anonymat des candidats. Véronique Biau, 1998.

<http://concursosdeprojeto.files.wordpress.com/2010/01/concours-europe-veronique-biau-1998.pdf>