

DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

Documentos y Aportes en Administración
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral
Argentina

da Silva, Christian Luiz; de Carvalho Dias, Agemir
OS DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PROMOTORAS
DA POLÍTICA CULTURAL: OS DILEMAS DO CENTRO CULTURAL TEATRO GUAÍRA
DO ESTADO DO PARANÁ SOB O OLHAR DA PESQUISA AÇÃO

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 15, núm. 25,
2015, pp. 49-78

Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337542589003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

OS DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PROMOTORAS DA POLÍTICA CULTURAL: OS DILEMAS DO CENTRO CULTURAL TEATRO GUAÍRA DO ESTADO DO PARANÁ SOB O OLHAR DA PESQUISA AÇÃO

Christian Luiz da Silva (*)

Agemir de Carvalho Dias (**)

Universidade Tecnológica Federal do Paraná
(Brasil)

RESUMO

A promoção artístico-cultural no Estado do Paraná tem no Centro Cultural Teatro Guaíra um dos seus principais instrumentos. A atividade desenvolvida o insere na discussão sobre a compreensão do papel do Estado como promotor do desenvolvimento artístico-cultural. O objetivo deste artigo foi discutir os dilemas e dificuldades para a administração pública do Centro Cultural como promotor da política cultural no Estado do Paraná. A pesquisa demonstrou que apesar da constituição de uma indústria cultural no Brasil ela é ainda dependente da ação do Estado. Discutiu-se a problemática

da formação da indústria cultural e os impasses vivenciados por essa indústria. Foi utilizado o conceito de «doença de custos» de Willian Baumol para demonstrar a vivência dessa problemática. Por fim, verificou-se as dificuldades da gestão do Centro Cultural que não tem a mesma agilidade de uma empresa privada em uma área que exige criatividade e flexibilidade. Relatou-se a experiência da gestão de 2012 a 2014 que experimentou soluções possíveis dentro dos marcos legais atuais possíveis para uma autarquia.

PALAVRAS-CHAVE:

instituição pública de cultura; administração pública; pesquisa-ação; dilemas do estado brasileiro.

(*) E-mail: christianlsilva76@gmail.com

(**) E-mail: agemir-dias@uol.com.br

RECEPCIÓN: 21/10/14

ACEPTACIÓN FINAL: 26/06/15

RESUMEN

La promoción artístico-cultural en el Estado de Paraná tiene al Centro Cultural Teatro Guaíra como uno de sus principales instrumentos. Las actividades desarrolladas por el Centro Cultural se insertan en la discusión sobre la comprensión del papel del Estado como promotor del desarrollo artístico-cultural. El objetivo de este artículo fue discutir los dilemas y dificultades para la administración pública del Centro Cultural como promotor de la política cultural del Estado de Paraná. La investigación demostró que a pesar de la constitución de una industria cultural en

Brasil, ésta todavía es dependiente de la acción estatal. Se discute la problemática de la formación de la industria cultural y los impases de esta industria. Se utilizó el concepto de “mal de coste” de Willian Baumol, para demostrar la vivencia de esa problemática. Finalmente se verifican las dificultades de la gestión del Centro Cultural que no tiene la misma agilidad de una empresa privada en un área que exige creatividad y flexibilidad. Se cuenta la experiencia de la gestión 2012 a 2014 que experimentó soluciones posibles para una autonomía dentro de los marcos legales actuales.

PALABRAS CLAVE:

institución cultural pública, administración pública, investigación-acción, Estado, Brasil

ABSTRACT

The artistic and cultural promotion in the State of Paraná has the Guaira Theater Cultural Center one of its main instruments. The activity developed by the Cultural Centre discusses the role of the state as promoter of artistic and cultural development. The purpose was to discuss the difficulties and dilemmas for the Guaira Theater Cultural Center as a promoter of cultural policy in the State of Paraná. The research showed that despite the creation of a cultural industry in Brazil it is still dependent on state action. We discussed the formation of the

cultural industry and dilemmas experienced by this industry despite its great development and incentives for international organizations. It was used the concept of “cost disease” by William Baumol to illustrate the problem. Finally, it is described the difficulties of managing a cultural institution which is not as flexible as a private organization. It is described the experience of management from 2012 to 2014 which experienced possible solutions within the current legal framework possible for a municipality.

KEY WORDS:

public institution of culture; public administration; action research; dilemmas of brazilian state

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa procura analisar a questão da participação do Estado na implementação de políticas culturais, em especial, as produções artísticas culturais. Há um debate com relação a participação do Estado no desenvolvimento de políticas culturais. A forma da participação do Estado no desenvolvimento das políticas culturais é fator de controvérsia que vão além das discussões clássicas sobre se o papel da intervenção do Estado no mercado cultural.

O papel do Estado como indutor do desenvolvimento voltou a fazer parte das discussões modernas devido à crise do modelo neoliberal vivenciado a partir da crise financeira de 2008. A promoção artístico-cultural se insere dentro da lógica da racionalização pensada por Max Weber (1995) em que o desenvolvimento suscita ações sociais racionalmente direcionadas. Nessa lógica é que se cria um corpo burocrático que é condutor e promotor de políticas públicas. Atualmente o setor cultural representa um papel significativo na economia e no progresso das nações (Unesco, 2013). A importância da cultura para o desenvolvimento dos povos é objeto de declarações da ONU e de outras instituições internacionais. No Brasil, o Ministério da Cultura é o órgão responsável pelo desenvolvimento das políticas culturais.

No Estado do Paraná a política cultural é implementada pela Secretaria da

Cultura que é responsável pela gestão de diversos museus, da Biblioteca Pública do Paraná, do Centro Cultural Teatro Guaíra. A promoção artístico-cultural no Estado do Paraná tem no Centro Cultural Teatro Guaíra (CCTG) um dos seus principais instrumentos. Atualmente o CCTG é responsável pela direção do Teatro Guaíra, do Teatro José Maria Santos, da Orquestra Sinfônica do Paraná, da Escola de Dança, do Balé Teatro Guaíra e do G2 Cia de Dança. Também promove espetáculos, concursos, festivais e produz óperas, concertos e apresentações de Balé. A atividade desenvolvida pelo CCTG o insere na discussão sobre a compreensão do papel do Estado como promotor do desenvolvimento artístico-cultural. (Benhamou, 2007; Martos e Quinteiro 2011; Van Den Haag, 1979). Definir políticas para o desenvolvimento artístico-cultural deve levar em conta que a cultura é qualificada como direito da pessoa humana e que se deve preservar a pluralidade das diversas manifestações culturais, a liberdade de expressão e a evolução histórica da nação. (ONU, 2010; Unesco, 2010; BRASIL, 2010)

A pergunta que norteia este artigo refere-se aos dilemas e dificuldades para a administração pública de uma instituição promotora de cultura no Estado. Para isso, discutiu-se o caso do CCTG a partir da metodologia da pesquisa ação, em que os autores se envolveram entre março de 2012 e dezembro de 2013. O objetivo deste artigo é discutir os dilemas e dificuldades para a administração pública do Centro Cultural Teatro Guaíra, a partir da pesquisa ação, como promotor da política cultural no Estado do Paraná.

Assim, este artigo está organizado em 4 seções, além desta introdução. A próxima seção discute teoricamente sobre a participação o Estado na produção cultural, envolve os dilemas que norteiam a questão. A terceira seção apresenta a metodologia de pesquisa e as motivações da pesquisa-ação para lidar com o problema de pesquisa explícito neste artigo. A quarta seção apresenta os resultados da pesquisa, com a discussão sobre os dilemas e alternativas da administração pública em uma instituição de pesquisa e, por fim, a última seção faz o alinhamento das considerações finais para promover a reflexão sobre os resultados alcançados.

2 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA PRODUÇÃO CULTURAL

A participação do Estado no estabelecimento de uma política cultural é representada por dois modelos: maior participação do mercado que é associado às políticas públicas desenvolvidas nos Estados Unidos da América, ou de maior intervenção do Estado, associado às políticas públicas da França. Os papéis de

incentivo às artes podem ser maiores ou menores dependendo das políticas públicas desenvolvidas, todavia, a participação do Estado no desenvolvimento de políticas culturais tornou-se uma estratégia de desenvolvimento econômico como é defendido pela Unesco (2013). Coelho (1993) classifica as políticas culturais considerando o mercado cultural, o uso da cultura e as instâncias institucionais que promovem e organizam a cultura. No caso, as políticas públicas podem apoiar o mercado cultural ou, ao contrário, apoiar as manifestações culturais que estão alheias ao mercado cultural. Grande parte das políticas públicas quer responder aos desafios que o mercado cultural produziu nos últimos anos se tornando um dos segmentos econômicos mais dinâmicos nas modernas economias. Houve também uma diversificação dos produtos culturais que acabam impactando nas diversas cadeias produtivas, como a indústria de eletro-eletrônicos, o turismo e o lazer. Isto tem feito com que o poder público não fique alheio à necessidade de participação nesse segmento econômico.

Agustí (2001:48) enumera cinco argumentos mais utilizados para justificar a intervenção governamental na proteção e fomento da vida artística e cultural de uma sociedade:

- a) El impacto redistributivo y la equidad de las políticas culturales.
- b) La obtención de beneficios externos y la asunción de costes por parte del Estado.
- c) La función sustitutiva del Estado ante los fallos de provisión del mercado.
- d) El papel dinamizador del Estado sobre la oferta y la demanda cultural.
- e) Los problemas de eficiencia y eficacia de la acción gubernamental.¹

No Brasil, grande parte das discussões do setor cultural apresenta, genericamente, dois focos principais: quem seria o responsável pela cultura, se o Estado ou o mercado e; o desenvolvimento de uma indústria da cultura e suas consequentes preocupações estratégicas e mercadológicas. O Estado assume, papéis de dinamizador, preservador, fomentador, transformador, legislador e controlador e de interventor. O Estado tem se movimentado em direção ao fomento de uma autossustentação das organizações culturais. (Unesco, 2013). Segundo Martos e Quintero (2011) há um consenso de que o Estado deve atuar no financiamento da educação artística nas escolas públicas com o objetivo de gerar um consumo de bens culturais; incentivar novos artistas, manter os sítios históricos, grandes monumentos, bibliotecas e museus e proteger o direito de autor.

A questão sobre o financiamento das artes e da cultura é um tema dos mais importantes da economia da cultura. As artes e a cultura dispõem três

formas principais de financiamento: o governo, o mercado e as organizações sem fins lucrativos. Martos e Quintero (2011) elaboraram um quadro (Quadro 1) para descrever estas formas.

Quadro 1.

Fontes de Financiamento das Atividades Culturais

Fontes de financiamento das atividades culturais			
Fonte	Instrumentos	Critérios	Riscos
Governo	<i>Diretos:</i> Subsídios, auxílios (bolsas, concursos); sustento direto (ex. museus, orquestras sinfônicas, teatros). <i>Indiretos:</i> Benefícios Fiscais.	Regras e critérios de qualidade estabelecidos para os artistas por conselhos de artes ou servidores públicos que tomam as decisões sobre bens públicos e bens de mérito.	Concentração na alta cultura e em organizações culturais consolidadas.
Mercado	Transações através do mercado de bens culturais existentes ou produzidos através de encargos. Direitos de autor.	Benefícios. Coleções. Bens privados.	Pode prevalecer o interesse comercial sobre o artístico.
Organizações sem fins lucrativos	Doações por parte de particulares ou instituições privadas. Mecenato.	Responsabilidade social. Benefício Social. Bens comuns.	Pode gerar dependência, nepotismo, ou a arte como generosidade.

Elaborado por Martos; Quintero (2011) adaptado pelo autor.

Pode-se também analisar a atuação do Estado na economia da cultura a partir de dois modelos tipológicos: o modelo dos Estados Unidos da América e o modelo Francês. Historicamente o financiamento da cultura por parte do governo foi marginal nos Estados Unidos da América enquanto o modelo francês participa fortemente do financiamento da cultura através de subsídios e de gasto direto.

Martos e Quintero (2011) analisaram também como a teoria econômica clássica e liberal entende que o Estado não deve financiar as artes e a cultura classificando estas atividades como não produtivas. Mesmo nos Estados Unidos da América, país avesso a participação do Estado no financiamento da cultura, começou a partir da década de 1960 a atuar no financiamento cultural, com a

dupla justificativa de: a) as artes devem estar disponíveis para todas as pessoas em uma grande sociedade; b) e que se deve valorizar as artes da mesma forma que se valoriza as ciências e a tecnologia. (www.nea.gov).

O argumento de que o Estado se torna promotor do bem-estar comum ao tutelar os bens culturais justificaria o investimento na área cultural. Por isso a isenção fiscal aos museus, pois estes exerceriam função educacional, ou então os gastos com a conservação de um patrimônio de valor cultural, ou o incentivo através de encomendas de obras de arte pelo Estado.

A regulamentação é uma das formas mais comuns de intervenção do Estado. Benhamou (2007) exemplifica com uma lei que foi promulgada na França em 1981 que subsidiava uma densa rede de livrarias necessária a distribuição de livros difíceis com o objetivo de se preservar o «pluralismo da criação literária e da possibilidade de acesso de número maior de pessoas a pontos de vendas situados harmoniosamente no território nacional» (Benhamou, 2007:162). Esta forma de regulamentação estatal pode ser usada para criar reservas de mercado ou cotas para filmes nacionais na televisão ou nas salas de cinema, na contratação com o Estado. Isto ocorre na União Europeia, e no Brasil, esta forma de regulamentação é prevista na lei 12.485 de 12 de Setembro de 2011.

Outra forma de ação estatal é o incentivo ao mecenato, que pode ocorrer através de incentivo fiscal, como no caso brasileiro, ou através de legislação que obrigue fundos de previdência, investidores privados e empresas a investirem em ações culturais (Calabre, 2005; Augustin, 2010).

O conceito de economia criativa vem se tornando um dos principais argumentos para a intervenção do Estado na regulamentação e produção de bens culturais. Neste caso há uma mudança no papel do Estado ao lidar com as questões culturais. Estado e Mercado não são vistos como elementos opostos em uma perspectiva dialética, mas como complementares um ao outro. O conceito de indústria criativa engloba uma série de produtos e empresas nos quais estão incluídos o mercado editorial, o de produção de conteúdo para televisão e cinema e até mesmo o de criação de softwares e outros produtos para a indústria de informação. Há poucos estudos sobre o impacto econômico dos gastos diretos do Estado com teatros, orquestras sinfônicas e corpos de Balé. (Firjan, 2012). Na avaliação de Martos e Quintero (2011) o método mais utilizado para avaliação de bens culturais é o Método de Avaliação Contingente (MAC) que procura valorar «aquilo que não tem valor», esta metodologia procura definir um «valor de existência» para determinado bem existencial como o caso de uma paisagem ou de bens culturais, como uma orquestra sinfônica. No Brasil a situação ainda é mais complicada, pois grande parte dos gastos

diretos do Estado em cultura se concentra principalmente no custeio do que no investimento direto na atividade cultural.

A ONU entende que é importante para o desenvolvimento sustentável de uma nação um investimento maior na consolidação da indústria cultural, no turismo cultural, nas pequenas empresas ligadas ao setor cultural na infraestrutura para o desenvolvimento das atividades culturais. Apesar das recomendações feitas pela ONU, as políticas culturais ainda sofrem o problema da avaliação do seu impacto econômico. Estudos dessa ordem começaram a ser realizados apenas recentemente. Chama a atenção à ausência de estudos mais aprofundados sobre o problema no Brasil e em especial no Paraná.

Enquanto no Brasil o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) assinou convênio com o Ministério da Cultura (MINC) para produzir o *Sistema de Informações dos Indicadores Culturais*, e no Estado do Rio de Janeiro a Federação de Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) já realizou dois estudos sobre indústria criativa, no Estado do Paraná não há ainda um estudo mais sistemático dessas informações. O Brasil ainda está iniciando estudos da importância da economia da cultura e formando banco de dados com indicadores da área cultural. A Unesco, por sua vez, está convencida de que no século XXI as políticas de Estado buscarão medidas de proteção da diversidade das experiências culturais equilibrando os imperativos culturais e os interesses da economia. Levando em conta a necessidade desse equilíbrio a Unesco propõe aos países emergentes e às economias intermédias que tenham uma atitude proativa de investimentos na cultura de tal forma que possam se inserir na globalização. Na avaliação da Unesco o investimento no setor cultural é um desafio cada vez maior diante do processo da globalização. O crescimento do setor de serviços se tornou a grande alavanca econômica nos anos mais recentes e com isso o setor cultural e a indústria criativa vieram parra o primeiro plano da economia das nações.

2.1. CRÍTICA DO ESTADO COMO PRODUTOR CULTURAL

A crise financeira internacional de 2008 trouxe à tona uma série de críticas ao Estado como gestor ou financiador de ações culturais e sobre o modelo econômico que vivenciamos e em especial ao modelo de desenvolvimento cultural. Chantepie (2009), analisando o impacto da crise na França verificou que aumentou a fragilidade das estruturas empresariais culturais, pois elas dependem do financiamento público. (Chantepie, 2009:59). A crítica ao financiamento público da cultura é desenvolvida principalmente pelos economistas de formação liberal. Benhamou (2007) enumerou três tipos de crítica às políticas culturais: a) a da ineficiência das regulações ou das instituições públicas

diante das regras de mercado; b) a superestimativa dos efeitos externos e a avaliação impossível; c) a ineficiência distributiva.

Martos e Quintero (2011) revisam as seguintes críticas que são feitas ao financiamento público da cultura: a) o argumento da «doença dos custos de Baumol»; b) a crítica a teoria dos bens de mérito; c) os efeitos distributivos das políticas culturais; d) as externalidades geradas pela arte. Estas críticas colocam em cheque modelos estatizantes como o que foi construído na Europa, principalmente na França, e tem servido também para fomentar a discussão sobre política cultural no Brasil.

Conforme observa Benhamou (2007), as instituições culturais são monopólios em seu segmento de mercado. Isto levaria museus, orquestras e teatros a fixarem o seu preço com bastante liberdade. A regulamentação tende a favorecer determinados ofertantes que aumentam seus preços por não haver livre concorrência, justificando a subvenção do Estado. Nessa mesma linha de raciocínio verifica-se a tendência à burocratização das instituições e o desvio de rota dos orçamentos. As regulamentações de governo disciplinam rigidamente as relações de trabalho, levando os museus a manter inadequados horários de abertura ao público e proibindo o necessário ajuste do ritmo de trabalho às necessidades da oferta de espetáculos. Prova disso sem nenhuma dúvida foi a dificuldade que teve a Ópera de Paris um novo acordo coletivo. Até as mais bem intencionadas regulamentações limitam a capacidade de sintonia das instituições com o mercado. (Benhamou, 2007:171)

Na rodada Uruguia (1993–1994) do Acordo Geral sobre Tarifas de Comércio (GATT) —que em 1995 se transformou na OMC foi aprovada a cláusula da exceção cultural que é a prerrogativa dos países membros de não assumir compromissos de liberalização comercial no setor cultural. O objetivo é preservar a capacidade do Estado neste setor.

Benhamou (2007) exemplifica como esta prerrogativa foi aplicada na França onde foi aprovada a diretriz *Télévisions sans frontières* que impôs aos canais de televisão cotas de difusão de 50 % de obras de audiovisuais e cinematográficas europeias sendo que 40 % especificamente francesas. A criação de cotas, segundo Benhamou (2007), não aumentou a participação do cinema francês na televisão, devido a contribuição de três elementos: a) o aumento de custo por parte do produtor; b) a produção de baixa qualidade e desigual; c) e ainda a utilização de novos recursos tecnológicos por parte do consumidor que tornaram a política de cotas de certa forma obsoleta.

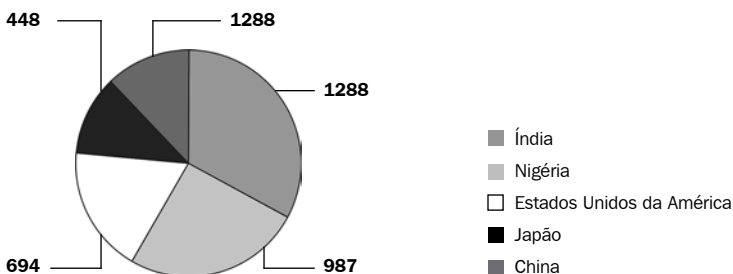
A indústria cinematográfica dos Estados Unidos da América é uma das mais competitivas do mundo, onde a produção de filmes segue a lei do mercado. Outra

experiência no campo da produção de filmes é o que ocorre na indústria cinematográfica Indiana e a Nigeriana (Gráfico 1) que correspondem respectivamente o primeiro e o segundo lugar na produção cinematográfica mundial que se caracteriza pela produção de filmes para o mercado local e com produções de baixo custo.

Gráfico 1.

Cinco maiores produtores mundiais de filmes.

Longa metragens produzidos em 2009



Fonte: Unesco

O financiamento da arte pelo poder público entra em um campo em que a experimentação constitui a regra, ou seja, é difícil estabelecer o que tem valor ou não. Críticas como essa ocorrem em todas as partes do mundo, pois o Estado pode financiar artistas e produções artísticas de qualidade duvidosa.

Outro elemento da crítica ao financiamento público das atividades culturais diz respeito aos efeitos externos e à avaliação impossível do impacto do investimento em cultura. As externalidades dizem respeito a «ação de um indivíduo ou uma empresa afeta diretamente ou indiretamente outros agentes do sistema econômico» (Giambiagi, 2004; Além, 2008:6). A externalidades é positiva quando traz benefícios para outros setores da economia, e negativa quando traz malefícios a outros setores como o caso de uma indústria que polui.

A ineficiência redistributiva é talvez um dos pontos mais importantes da crítica ao financiamento público das artes. A pergunta de que se o Estado deve financiar o consumo de produtos culturais das pessoas mais ricas, como o balé e a música clássica. Segundo Benhamou (2007:179) «levando em conta o caráter muito desigual do consumo de cultura, a política cultural acarreta um

efeito antidistributivo». Também Van Den Haag (1979) crítica os subsídios as artes utilizando a seguinte argumentação:

Seja qual for o valor da Ópera (acontece que eu sou um amante apaixonado de Ópera), não se pode dizer (na Itália ou na Áustria isso pode ser dito) que a Ópera tem contribuído para a nossa coesão nacional, história, cultura ou consciência —ou que tem alguma chance de fazê-lo agora. A Ópera foi uma importação exótica para os ricos que também estavam dispostos a pagar por isso. A classe média educada está ficando interessada nela agora. Mas, não está claro por que aqueles que querem Ópera tem o direito de obrigar os outros a pagar por isso —justo porque esses outros, em geral, preferem filmes ou shows da Broadway não subsidiados. Um subsídio à Ópera apoia ou expande nossa consciência nacional, tanto quanto faria um subsídio para o fabrico ou a utilização de fraque e cartola. O que é verdade para a Ópera é tão verdadeiro para a música clássica, a dança, incluindo o balé (Van Den Haag, 1979, p. 66; tradução do autor).

2.2. A DOENÇA DOS CUSTOS

A «doença dos custos» é um conceito desenvolvido pelos economistas William J. Baumol e William G. Bowen (Benhamou, 2007). Nos anos 1960, os custos dos espetáculos aumentaram de forma desmedida devido aos altos cachês, levando a uma diminuição de produções e alguns teatros fecharam. Baumol e Bowen (Benhamou, 2007) desenvolveram um modelo de crescimento desigual tipificados em um setor arcaico caracterizado pela impossibilidade de gerar ganhos de produtividade e de um setor progressista onde os ganhos de produtividade resultam de inovações, de economia de escala e da acumulação de capital. Para estes economistas o espetáculo ao vivo pertence ao setor arcaico e tende a um aumento constante dos seus custos —é a «doença dos custos». A «doença dos custos» é utilizada como argumento para o Estado subsidiar as artes como orquestras, balés e teatros. Na revisão feita por Martos e Quintero (2011), foram enumeradas as críticas feitas por Alan Peacock e Tibor Scitovsky. A crítica de Peacock é que o aumento dos custos não justifica subsídios por parte do governo as produções artísticas. Ele é favorável, no curto prazo, conceder vales à população para que possam assistir a espetáculo e investir na educação para que se forme um público que aprecie e valorize as artes. Justifica-se assim o Estado financiar orquestras, balés, museus, monumentos históricos e outros bens culturais.

Como se pode observar, a questão do Estado financiar a cultura não é um consenso entre os economistas. Há bons e sólidos argumentos que apontam para uma posição em que a participação do Estado no financiamento da cultura pode levar a distorções em vez de beneficiar a cultura. A próxima seção trata da metodologia e a seguir, através da análise do problema do financiamento do Centro Cultural Teatro Guaíra, a questão da sustentabilidade de um espaço cultural.

3 ESCOPO METODOLÓGICO: PESQUISA-AÇÃO

Escolheu-se o método da pesquisa-ação por ser ele compatível com a participação efetiva do pesquisador na ação desenvolvida. Pode-se afirmar que a pesquisa-ação é uma atividade empreendida em que o pesquisador além de refletir sobre o objeto aspira para melhorar a concretização dos seus objetivos. O método foi concebido por Kurt Lewin para as pesquisas na área de psicologia comportamental. Ele concebeu o método para lidar com a transformação das organizações, tornando-as mais eficientes evitando os riscos para as relações intergrupais. Para Lewin a pesquisa deve levar em conta três questões: 1) Qual é a presente situação? 2) Quais são os riscos? 3) O que devemos fazer? Neste sentido, a pesquisa necessária para a prática social é aquela que se caracteriza como pesquisa para a gestão social. (Lewin, 1946:34-35).

A pesquisa-ação começa com uma ideia geral, que por razões diversas se torna um objetivo que deve ser delimitado. A primeira etapa é avaliar a ideia através dos meios disponíveis, isto porque geralmente mais averiguações da situação são necessárias. A primeira etapa do planejamento levará ao questionamento de como alcançar o objetivo e qual o primeiro passo para a ação. O segundo passo seria realizar uma reflexão sobre a ação realizada e assim sucessivamente. A metodologia propõe um círculo de planejamento, execução e reflexão sobre os resultados alcançados. (Lewin, 1946). O método de Lewin foi utilizado por Lawrence Stenhouse, John Elliot e Kenneth M. Zeichner que formaram a corrente anglo-saxônica de pesquisa-ação. Estes pesquisadores atuaram principalmente no campo da educação. Stenhouse dirigiu o projeto «Humanities Curriculum Project» na «Secondary Modern School» a Inglaterra com o objetivo de modernização do currículo articulando-os com a experiência diária. Também Zeichner desenvolveu pesquisas junto a professores quando foi professor na Universidade de Wisconsin-Madison (USA) (Francischett, 1999:167)

Em artigo autobiográfico publicado pela Revista Educação e Sociedade Zeichner analisa a sua experiência na formação de professores em diversos

programas executados no mundo. Para ele a grande deficiência que havia era a competência dos professores entenderem as racionalidades subjacentes a sua prática docente o que limitava o uso de diferentes estratégias de ensino. Isto fez com que ele trabalhasse no sentido da formação do professor reflexivo.

O movimento da prática reflexiva envolve, à primeira vista, o reconhecimento de que os professores devem exercer, juntamente com outras pessoas, um papel ativo na formulação dos propósitos e finalidades de seu trabalho e de que devem assumir funções de liderança nas reformas escolares. [...] Da perspectiva do professor, isso significa que o processo de compreensão e de melhoria de seu próprio ensino deve começar da reflexão sobre sua própria experiência e que o tipo de saber advindo unicamente da experiência de outras pessoas é insuficiente. (Zeichner, 2008:539). Na concepção de Zeichner (2008) a pesquisa-ação objetiva uma prática reflexiva em que o pesquisador assume uma atitude de indagação sistemática e autocrítica, tomando-a pública através da divulgação dos resultados da pesquisa. Neste sentido a pesquisa-ação objetiva melhorar a qualidade da ação dentro de uma situação social, ela é intencional no sentido de melhorar a realidade. No Brasil, a pesquisa-ação tem sido defendida por Thiollent (1992; 1997) que entende que a pesquisa —ação consiste em

[...] acoplar pesquisa e ação em um processo no qual os atores implicados participam, junto com os pesquisadores, para chegarem interativamente a elucidar a realidade em que estão inseridos, identificando problemas coletivos, buscando e experimentando soluções em situação real. (Thiollent, 1997:2)

As etapas do desenvolvimento da pesquisa-ação iniciam com o levantamento das necessidades, onde o pesquisador verifica com os profissionais envolvidos a situação da organização e delimita os objetivos a serem alcançados. Na fase seguinte se inicia o levantamento dos dados de forma detalhada que permitirá a análise crítica desses dados, seguida da discussão e a formulação das propostas. Baskerville e Myers (2004:333) enumeram as seguintes etapas no desenvolvimento da pesquisa ação:

Primeiro, é necessário estabelecer de antemão a finalidade de qualquer ação. [...] Em segundo lugar, deve haver ação prática na definição do problema. [...] Terceiro, a ação prática deve informar a teoria. A teoria deve ser ajustada de acordo com o resultado prático da ação. [...] Em quarto lugar, o raciocínio e a ação deve ser socialmente situado. (Tradução do autor)

Entende-se que a pesquisa-ação contribui para a análise do CCTG por sua natureza exploratória e interpretativa. Neste sentido se desvincula das certezas ideológicas, mas procura reunir evidências que devem ser utilizadas para um possível refinamento das possíveis conexões causais que podem ser estabelecidas. A pesquisa procurará captar informações e fomentar a discussão sobre possíveis ações concretas que não seriam alcançáveis nas circunstâncias de observações passivas.

3.1. ANÁLISE DE DADOS E PLANEJAMENTO DA PESQUISA-AÇÃO

O CCTG é uma instituição que faz parte do patrimônio histórico e cultural dos paranaenses. Ele é um instrumento de políticas públicas e por isso deve ser analisado e estudado para torná-lo mais eficiente no cumprimento da sua missão legal. Essa pesquisa foi dividida em três etapas. Na primeira etapa, seguindo a metodologia da pesquisa-ação, foram analisadas as políticas culturais desenvolvidas no Brasil e o seu reflexo no Estado do Paraná. Essa etapa tem caráter descritivo buscando situar o CCTG no contexto das políticas culturais desenvolvidas no Brasil. O caráter histórico deste momento da pesquisa é importante para descaracterizar o elemento apenas gerencial das instituições públicas. Nessa parte da pesquisa buscou-se as informações em livros, leis, revistas e jornais. Como o objetivo é descrever e analisar a evolução das políticas públicas e instituições tem-se como referência teórica as análises de Max Weber (2009) sobre o Estado moderno e a formação da burocracia, de Norberto Elias (1993) sobre o processo civilizatório.

A etapa seguinte da pesquisa buscou discutir o CCTG no contexto da problemática da indústria cultural, por meio de uma análise econômica da autarquia, como ela capta recursos e executa o seu orçamento. Para esta análise se utilizou os dados disponíveis no portal de transparência do Estado do Paraná. Como a informação é disponibilizada sem um tratamento prévio, a pesquisa teve que trabalhar os dados, tabulando-os e colocando em categorias para se prestar a análise. A principal referência teórica para análise destes dados foi a economista francesa que atua na área da economia da cultura, Françoise Benhamou (2007), e a partir dela o economista americano William J. Baumol, que fez as primeiras pesquisas da economia das artes performáticas e desenvolveu o conceito de doença dos custos.

A terceira etapa da pesquisa caracterizou alguns dos problemas de gestão enfrentados hoje pelo CCTG como o modelo de obtenção de recursos: o problema do funcionalismo e a questão das produções desenvolvidas pelo CCTG. Nesta parte se descreve uma ação no sentido da solução de um problema

de gestão que era o problema da bilheteria do Teatro Guaíra, cuja solução implementada foi um novo modelo de terceirização, mas que tem sido alvo de severas críticas por parte da imprensa.

4 DILEMAS E ALTERNATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM UMA INSTITUIÇÃO DE CULTURA

Apesar ser um símbolo cultural do Estado o CCTG passa por algumas dificuldades para o cumprimento do seu propósito legal determinado pelo Decreto nº 1423/1992, que prevê no artigo 2º que o CCTG «tem por finalidade promover o desenvolvimento das artes cênicas, da música, da dança e apresentação de espetáculos artísticos-culturais[...].» (Paraná, 1992, p.13). As dificuldades do CCTG são os seguintes: 1) a produção própria de espetáculos; 2) a falta de renovação do corpo técnico e dos artistas; 3) a captação de recursos da iniciativa privada através das leis de incentivo a cultura.

A primeira dificuldade acontece por causa das limitações orçamentárias e do aumento de custos das produções. Na produção de espetáculos deve considerado os custos com autores, figurinos, artistas convidados, cenários, turnês e outras peculiaridades artísticas que têm custos elevados, restringindo as produções próprias do CCTG. Com a transformação da Fundação Teatro Guaíra em autarquia o corpo funcional deixou de ser regido pelas Leis Trabalhistas e se tornou funcionários públicos, regidos pelo Estatuto do Servidor Público Estadual. No caso do CCTG as dificuldades são ainda maiores por causa da especificidade da contratação de artistas de alta performance.

As dificuldades de gestão tornam-se presentes devido as peculiaridades das artes performáticas como, por exemplo, o Balé e a Orquestra Sinfônica que exigem profissionais na melhor condição técnica. A renovação do quadro funcional exige a contratação através de concursos públicos, que nos últimos anos não foram autorizados para o CCTG.

Outro desafio para a gestão do CCTG é a sustentabilidades dos seus projetos. Tanto o Balé Guaíra quanto a Orquestra Sinfônica do Paraná almejam um desenvolvimento de suas potencialidades para se tornarem uma referência nacional. Para isso seria necessário investimentos que atualmente não é possível pelo modelo de gestão. Da mesma forma a Escola de Balé apesar dos serviços prestados na formação de bailarinos e o reconhecimento de sua excelência ainda vivencia uma série de precariedades.

A realização de projetos para a lei Rouanet não é um empecilho para o

corpo funcional do CCTG, contudo a captação de recursos junto a iniciativa privada exige profissionais ligados às carreiras de marketing e vendas de produtos. O CCTG não tem um departamento para a captação de recursos, as ações nesse sentido dependem mais da ação da diretoria do que de uma ação contínua e planejada.

Esta pesquisa ação se concentrou em duas questões: o detalhamento de um problema, especificamente a questão financeira, e as dificuldades para implementação de alternativas. Assim, primeira detalha-se os dilemas financeiros e na última descreve as dificuldades na implementação de soluções no atual modelo de gestão. O estudo de caso se refere a um problema focal que era a precariedade da bilheteria do Teatro. Procura-se mostrar o quão engessada está a administração quando ela não dispõe de recursos para projetos e nem flexibilidade para a resolução de problemas.

4.1. AS PRODUÇÕES CULTURAIS NO CENTRO CULTURAL TEATRO GUAÍRA E A DOENÇA DOS CUSTOS

O CCTG é uma instituição que tem concretamente promovido a política cultural no Estado do Paraná e em especial em Curitiba, capital do Estado, onde realiza uma série de atividades de promoção cultural. O papel do Estado como indutor do desenvolvimento voltou a fazer parte das discussões modernas devido à crise do modelo neoliberal que iniciou a partir da crise financeira de 2008. O recuo recente do Estado no sentido de formulação e incentivo à cultura, e a própria criação de mecanismos de incentivo cultural para o financiamento da cultura, cria uma situação, que, segundo Botelho (2001) coloca a produção das artes e da cultura nas mãos do setor de marketing das empresas.

A discussão mais recente sobre a crise da produção cultural no Brasil levou o Ministério da Cultura a propor o Plano Nacional da Cultura (Brasil, 2010) que entende o desenvolvimento cultural dentro da ótica da «valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável» (Brasil, Lei nº 12.434/2010, Art 1º, Inciso VIII).

Na discussão do desenvolvimento cultural deve-se levar em conta não somente as questões de planejamento e de política cultural, mas também o tipo de sociedade que se está construindo.

Nos anos 1970 o Teatro alcançou grande projeção nacional, com a inauguração do auditório Bento Munhoz da Rocha Netto (Guairão), em 1974, e com a produção de grandes espetáculos no final da década de 1970 até os anos de 1990. O período analisado de (2004 a 2011) abrange o retorno do governador Roberto Requião à frente do poder executivo do Estado do Paraná

(2003-2006 e 2006-2010), o que caracteriza-se, do ponto de vista ideológico, como uma proposta de desenvolvimento cultural dirigida pelo Estado.

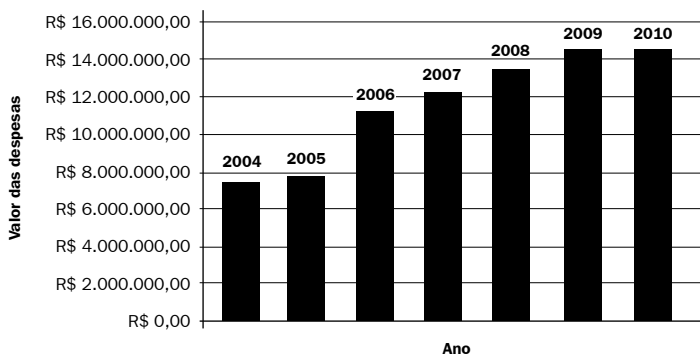
A análise do financiamento das atividades artístico culturais no CCTG utiliza os dados disponíveis no Portal Gestão do Dinheiro Público (<www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br>). Este portal foi instituído com objetivo de prestar contas dos gastos de governo colocando em prática os princípios de transparência e da democratização das informações.

Nesse banco de dados é possível determinar em que atividades foram utilizadas os recursos, sendo possível estabelecer as prioridades da política artístico cultural do governo do Estado do Paraná através das despesas do CCTG. O orçamento do Teatro Guaíra é composto de três principais fontes de recursos: a) do Tesouro do Estado; b) locação dos auditórios; c) patrocínio de projetos através da lei Rouanet. Outros dados que serão utilizados nessa pesquisa têm como fonte relatórios internos do Teatro Guaíra que prestam contas dos projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Cultura e que captaram recursos utilizando os mecanismos de renúncia fiscal da lei Rouanet (Brasil, 1991). O orçamento do Teatro Guaíra cresceu no período de 2004 a 2010 cerca de 35 %, passando de R\$ 13.185.072,75, em 2004, para R\$ 17.841.741,32, em 2010, em valores nominais não descontada a inflação do período. O que poderia, em uma análise superficial, dar a ideia de um crescimento do investimento do Estado em cultura, verifica-se o contrário, quando se analisa de forma desagregada as despesas.

A análise dos gastos do CCTG aponta para a doença dos custos de Baumol, onde as despesas com custeio aumentam enquanto os investimentos diminuem. A despesa com a folha de pagamento cresceu 98 % passando de R\$ 7.352.540,41 em 2004, para R\$ 14.553.965,65 em 2010 (Gráfico 2), valores nominais em reais, não descontada a inflação do período.

Gráfico 2.

Despesas com funcionalismo no CCTG (2004-2010)



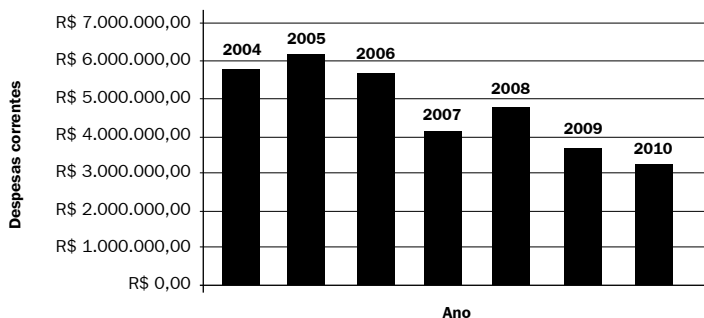
Fonte: Governo do Estado do Paraná – Gestão do dinheiro público.

Como não houve contratação de músicos para a Orquestra Sinfônica do Paraná e de Bailarinos para o Balé Teatro Guaíra através de concurso público foram criados diversos cargos em comissão como solução para a contratação desses artistas. Foram criados pela lei 14054 de 23 de maio de 2003 (Paraná, 2003). No crescimento das despesas com o funcionalismo, percebe-se o reflexo dos aumentos do salário do servidor público estadual que ocorreu nesse período de governo. O número de funcionários em 2012 era de 284 efetivos e 84 cargos em comissão (dados da Secretaria de Administração) dos quais 26 músicos na Orquestra Sinfônica do Paraná.

Já os demais gastos correntes do CCTG no período estudado diminuíram perto de 44 %. Em valores absolutos passou de R\$ 5.832.532,34 em 2004 para R\$ 3.287.775,67 (Gráfico 3), valores nominais em reais, não descontada a inflação do período.

Gráfico 3.

Despesas correntes do CCTG (2004-2010)



Fonte: Governo do Estado do Paraná – Gestão do Dinheiro Público.

As despesas de custeio do CCTG aumentaram continuamente nesse período tendo um crescimento significativo nas despesas de pessoal, com a contratação de funcionários em cargos de comissão, diminuindo com isso, a contratação de artistas avulsos por espetáculo ou temporada, o que explicaria a diminuição das despesas correntes do CCTG. A solução da contratação utilizando cargos em comissão não resolveu totalmente o problema de contratação de artistas avulsos, sendo ainda hoje uma prática comum.

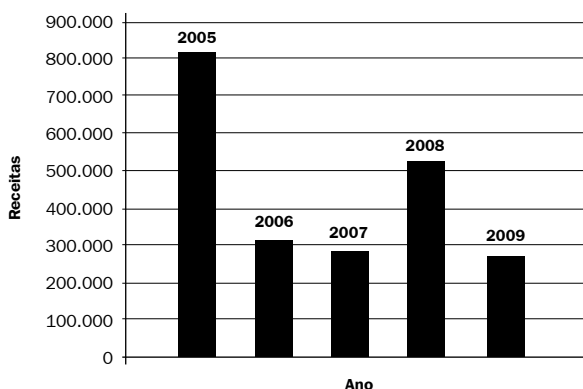
O pagamento do funcionalismo é feito diretamente por verbas do tesouro. Já as despesas correntes, parte são pagas com verbas do tesouro, e parte com verbas de receitas próprias, em especial o aluguel dos espaços do CCTG. Com a diminuição das verbas para despesas correntes a produção artística cada vez mais ficou limitada por questões orçamentárias. Por causa disso, as administrações do CCTG têm recorrido à produção de espetáculos utilizando os mecanismos da Lei Rouanet. No período estudado foram realizados 11 projetos utilizando a lei de incentivo à cultura, cuja arrecadação total foi de R\$ 2.223.679,61. (Gráfico 4), valores nominais em reais, não descontada a inflação do período.

Nos anos de 2005 e 2008 dois grandes projetos de produção de Ópera exigiram uma maior captação de recursos através da lei Rouanet, mostrando a possibilidade de se aumentar os recursos via este mecanismo de financiamento. Em 2004 e 2010 não foram apresentados projetos para a Lei de Incentivo

à Cultura. Dos onze projetos aprovados entre 2005 e 2009, três foram para produções do Balé Teatro Guaíra, um para o G2 Cia de Dança, três para a produção do Festival Internacional de Bonecos e dois para produção de óperas.

Gráfico 4.

Recursos Captados pelo CCTG através da Lei Rouanet (2005-2009) em Reais



Fonte: Governo do Estado do Paraná – Gestão do Dinheiro Público.

Para a apresentação da Orquestra Sinfônica do Paraná (OSP) foram utilizados recursos próprios do CCTG, sem uso da Lei de Incentivo Cultural (lei Rouanet). Os gastos com a OSP se circunscreveu à contratação de músicos avulsos, solistas e maestros convidados, não havendo gastos expressivos em produção específica para a OSP.

A análise demonstra que as despesas do CCTG aumentaram significativamente com a folha de pagamento, enquanto as despesas com os gastos correntes, como na produção de espetáculos estão diminuindo. De 2004 a 2010 vemos que essa política estatizante foi retomada com a contratação de artistas como funcionários em cargos de comissão, aumentando as despesas com a folha de pagamento, diminuindo o investimento na produção cultural. A falta de recursos pra o investimento levou a administração do CCTG a captar recursos para a produção artística utilizando os mecanismos da Lei de Incentivo à Cultura, todavia a dificuldade na elaboração e aprovação de projetos levou a

uma captação de recursos irregular no período. Diante do verificado percebe-se que o CCTG está diante de uma situação empírica da «doença de custos» de Baumol. A doença dos custos é utilizada como um argumento da necessidade do Estado financiar orquestras, balés e outras artes performáticas, pois sem o apoio estatal estes empreendimentos culturais não se viabilizariam. Uma política pública deve levar em conta essa questão do aumento dos custos da cultura, ainda mais quando se transforma os artistas em funcionários públicos como ocorreu no Estado do Paraná.

4.2. IMPLEMENTAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO DA BILHETERIA – APLICAÇÃO DE SOLUÇÕES NA PESQUISA-AÇÃO

A pesquisa-ação desenvolvida nesse trabalho procurou analisar e propor solução para o melhor desempenho do Centro Cultural Teatro Guaíra no cumprimento dos seus objetivos. Entre outros problemas para a gestão do CCTG estava a questão da bilheteria. O relatório produzido pela assessoria administrativa do CCTG fazia o seguinte diagnóstico:

- a) Faltam funcionários para atendimento adequado nas bilheterias do teatro. Atualmente estamos atendendo com apenas dois funcionários na bilheteria do Teatro Guaíra o que dificulta escalas de trabalho no final de semana, licenças médicas, férias e outras licenças estipuladas por lei. Não é raro o deslocamento de outros funcionários para o atendimento deste setor principalmente em momento de grande demanda.
- b) O sistema de vendas pela internet mostra-se defasado no que diz respeito ao software utilizado e tem se tornado alvo de frequentes reclamações dos usuários dos auditórios do Teatro Guaíra.
- c) Não possuímos Call Center que agilize vendas por telefone e forneça informações dos espetáculos, o que dificulta para o usuário a compra e a frequência nos espetáculos.
- d) Não possuímos nenhum ponto de venda fora das bilheterias do Teatro Guaíra o que exige do usuário o deslocamento até a bilheteria do Teatro onde ele enfrenta inconvenientes como falta de estacionamento próprio, filas em espetáculos de grande procura, etc. Também não possuímos nenhum tipo de serviço de conveniência como entrega de ingressos a domicílio.²

A pesquisa ação deve levar em conta três questões: 1) Qual é a presente situação? 2) Quais são os riscos? 3) O que devemos fazer? O relatório produzido pela Comissão designada para resolver o problema da bilheteria do CCTG res-

pondeu a primeira das perguntas da pesquisa-ação que se refere a primeira das questões, a situação vivenciada pelo Teatro e que era alvo de reclamações dos usuários e uma preocupação da diretoria. Nos espetáculos de grande procura de ingressos era comum a formação de grandes filas, como por exemplo no Show do cantor Chico Buarque em dezembro de 2011. Apesar de a bilheteria ter aberto mais cedo e diversos funcionários terem sido deslocados para atender ao público vários problemas aconteceram: o sistema entrou em colapso devido ao grande número de acessos e a venda pela internet foi interrompida, formou-se fila desde a madrugada obrigando o usuário do Teatro a longas horas de espera, houve confusão na fila, os funcionários designados para o atendimento levaram algum tempo até se adequar aos procedimentos de venda de ingresso, a direção foi chamada para atender reclamações dos clientes. A comissão trabalhou com diversos cenários. O primeiro cenário seria a otimização do modelo existente o CCTG contrataria novos funcionários, encomendaria a Tecnologia e Comunicação do Paraná (CELEPAR) a melhoria do software da bilheteria, a formação de um *call center* e a possibilidade de convênios para o estabelecimento de outros pontos de venda além da bilheteria do CCTG.

A primeira dificuldade enfrentada para a implementação da otimização do CCTG foi a recusa da Secretaria da Administração em realizar concurso público para a contratação de funcionários para a bilheteria e outros departamentos do CCTG e isto se devia a dois motivos principais que era a necessidade de contratação de funcionários pelo Estado para áreas mais prioritárias como a segurança pública e a educação e o fato do Estado estar no limite prudencial estabelecido pela lei de Responsabilidade Fiscal. A solicitação de transferências de funcionários de outras secretarias para o CCTG esbarrava na situação precária de falta de funcionários também em outras secretarias do Estado. Vários ofícios foram emitidos e diversas reuniões realizadas sem conseguir uma solução para o problema da contratação de mão de obra.

O desenvolvimento do software dependia da Celepar que é uma Companhia Pública responsável pelo desenvolvimento de software para as diversas secretarias do Estado do Paraná. Apesar da comprovada excelência da Celepar no desenvolvimento de softwares utilizando plataformas livres, a demanda dos técnicos era muito grande para o desenvolvimento de software em outras secretarias no Estado. O software utilizado pela bilheteria tinha pelo menos dois inconvenientes, era pouco amigável para o usuário o que levava aos interessados em comprar pela Internet a gastar muito tempo para a compra e não permitia a impressão do bilhete, o que obrigava o usuário a estar pelo menos uma hora antes do espetáculo para retirar o seu ingresso na bilheteria.

A contratação de um *call Center* esbarrava na dificuldade dos recursos orçamentários do CCTG para a terceirização desse serviço. A terceirização de serviços tem se mostrado uma solução eficaz para diversas necessidades do Estado. É o caso dos serviços de limpeza e de vigilância dos prédios públicos. Contudo, as funções que fazem parte do plano de cargos do Estado não podem ser objeto de execução indireta. (Paraná, Decreto Nº 2271/1997). Para se estabelecer convênios com outros pontos de venda era necessário aperfeiçoamento do software de vendas do CCTG, que esbarrava na disponibilidade técnica da Celepar, pois o sistema deveria estar interligado para poder fazer vendas de pontos remotos.

O segundo cenário analisado pela comissão foi a concessão da bilheteria de acordo com a Lei Federal 8.987 de 13 de Fevereiro de 1995 (Brasil, 1995) que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. Foi elaborado um edital para a licitação de concessão da prestação de serviço da bilheteria. Mas a ideia da concessão trazia uma série de dúvidas do ponto de vista jurídico. Não havia dúvidas legais da possibilidade da concessão do Teatro como um todo, mas se era possível a concessão de um dos serviços do Teatro. A ideia inicial é que os produtores pagariam o aluguel do Teatro e o público pagaria uma tarifa do bilhete. O concessionário pagaria um aluguel das bilheterias para o CCTG. A fórmula pensada da concessão seria o maior preço de aluguel da bilheteria e a menor tarifa cobrada do usuário pela concessionária. A discussão sobre o significado dos conceitos legais demonstra a dificuldade de se proceder a solução de problemas no serviço público. O agente público não pode inventar soluções, as soluções devem ser feitas dentro da legalidade e por isso a discussão se o preço do bilhete se enquadra no conceito de tarifa, se é possível conceder legalmente a bilheteria, tem implicações legais que poderia inviabilizar o processo.

O terceiro cenário pensado foi a terceirização do serviço. Não estaria ferindo o conceito o plano de cargos e salários, pois a função bilheteiro já havia sido extinta no plano de cargos e salários do Estado do Paraná. No modelo da concessão o CCTG receberia um valor pela cessão do espaço da bilheteria e o concessionário exploraria o serviço. No modelo da terceirização o CCTG entendeu que havia a prestação de serviços para o próprio CCTG relacionados aos espetáculos produzidos principalmente pela OSP e pelos corpos de Balé, e os serviços produzidos para terceiros. Desta forma estabeleceu dois preços que seriam cobrados pelo terceirizado para a exploração do serviço, um específico para o CCTG e outro para o produtor. A comissão visitou teatros e outras casas

de espetáculos pertencentes à iniciativa privada e verificou o procedimento com relação as bilheterias. Hoje a venda de ingressos tornou-se um mercado separado da casa de espetáculos. São empresas especializadas na venda de ingressos que disponibilizam os espetáculos através de sistemas de venda que qualquer pessoa em qualquer parte do Brasil e do mundo pode adquirir um ingresso para assistir ao espetáculo do seu interesse. A pesquisa demonstrou que havia dois modelos utilizados pelas empresas especializadas em venda de ingressos: cobrança do serviço de venda do ingresso através de um preço fixo e por percentual no valor do ingresso. O modelo que a comissão optou foi por um preço fixo na venda dos ingressos.

O objeto da terceirização procurou contemplar todos os problemas relacionados à bilheteria. Para isso foi elaborado um termo de referência que exigia da empresa software próprio para emissão de ingressos e controle, *call center*, pontos de venda espalhados pela cidade, serviços de conveniência.

Contratação de empresa prestadora de serviços de automação de bilheteria, venda e distribuição de ingressos para os espetáculos e eventos realizados no Centro Cultural Teatro Guaíra, incluindo os auditórios Bento Munhoz da Rocha Netto (Guairão), Salvador de Ferrante (Guairinha), Glauco Flores de Sá Brito (Miniauditório) e Teatro José Maria Santos, conforme a Proposta Comercial (Anexo I) e Termo de Referência (Anexo II). (CCTG, Edital Concorrência nº 01/2013)

No termo de referência para participação do processo licitatório foi exigido das empresas participantes software que integrasse todos os pontos de venda online, que permitisse a escolha de ingressos inteiros ou meia-entrada especificado pelo tipo de beneficiário, chaves de acesso para o controle de vendas por parte da Diretoria do CCTG e também dos produtores do espetáculo, abertura do código fonte do software para auditorias periódicas a serem feitas pelo CCTG. Foi exigido um Call Center com no mínimo três atendentes (3). Ainda se exigiu todo um sistema de produção de relatórios de vendas buscando a transparência e a prestação de contas tanto para o CCTG quanto para os produtores dos espetáculos.

A concorrência foi realizada na modalidade técnica e preço. Os licitantes deveriam apresentar uma proposta comercial e a qualificação técnica. O preço da Proposta Comercial será convertido em uma Nota de Preço (NP). O Menor Preço Ofertado equivale a Nota de Preço de 40 (*quarenta*) pontos. A fórmula que determina a Nota de Preço é a seguinte: $NP = (MPO/PO) * 40$ (CCTG, Concorrência 01/2013). Foram estabelecidos três critérios para a nota técnica:

A *proposta técnica* será pontuada até o limite de 60 (sessenta) pontos de acordo com os seguintes critérios.

1) Possuir «Call Center» para venda e obtenção de informações por telefone com no mínimo três funcionários. Este critério será pontuado até 20 pontos. A empresa que comprovar a condição mínima de três funcionários receberá dez pontos e somará dois pontos para cada funcionário que superar o número mínimo até totalizar vinte pontos.

2) Pontos exclusivos de venda de ingressos localizado em, no mínimo, 01 (um) ponto fixo de grande circulação, na cidade de Curitiba. Este critério será pontuado até vinte pontos. A empresa que comprovar a condição mínima de um ponto exclusivo de venda receberá dez pontos e somará dois pontos para cada ponto de venda exclusivo até totalizar vinte pontos.

3) Experiência de pelo menos dois anos na atividade exclusiva na venda de ingressos. Este critério será pontuado até vinte pontos. A empresa que comprovar a condição mínima de dois anos na atividade exclusiva de venda de ingressos receberá dez pontos e somará dois pontos para cada ano em que comprovar a atividade na venda de ingressos até totalizar vinte pontos.

Duas empresas se apresentaram concorrendo a licitação com atuação comprovada no mercado local e nacional. A empresa vencedora ofereceu um preço fixo por ingresso no valor de R\$ 6 (seis reais), com *Call Center* com 8 funcionários e quatro pontos fixos de grande circulação na cidade de Curitiba. O valor cobrado pelos bilhetes dos espetáculos produzidos pelo CCTG ficou em R\$ 0,25 (vinte e cinco centavos de real) por unidade. Após a conclusão da licitação houve várias críticas ao processo licitatório, não com relação aos seus termos processuais, mas ao tipo de solução que foi implementada. A principal acusação foi de início de privatização do Teatro Guaíra.

Passados seis meses desde a implantação do serviço ainda não há uma avaliação de satisfação dos serviços prestados pela empresa terceirizada. A empresa tem cumprido os aspectos contratuais e realizado o seu trabalho de venda de ingressos. Não se tem registro na queda de frequentadores dos espetáculos por causa da *taxa administrativa*. Para os espetáculos produzidos pelo CCTG não houve majoração de custos. Os ingressos para os concertos da Orquestra Sinfônica e as apresentações do Balé continuam sendo vendidos a preços populares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate da gestão da cultura vivenciou por muito tempo a dialética entre o financiamento com recursos privados e a constituição de uma indústria cultural e o financiamento público. Atualmente pode-se falar de uma superação dessa dialética com a possibilidade de parcerias entre o público e o privado. As leis de incentivo fiscal criadas nos anos 1990 e as leis das OS e OSCIP, possibilitaram a construção de outros modelos de gestão cultural. A pesquisa demonstrou que apesar da constituição de uma indústria cultural no Brasil ela é ainda dependente da ação do Estado. Discutiu-se toda a problemática da formação da indústria cultural e os impasses vivenciada por essa indústria apesar do seu grande desenvolvimento e dos incentivos de organizações internacionais como a ONU, Unesco e OCDE. Nessa discussão a respeito da indústria cultural verificou-se a questão das artes performáticas e o seu custeio. Foi utilizado o conceito de «doença de custos» de Willian Baumol para demonstrar que o CCTG vivencia essa problemática.

Nessa parte da pesquisa em que foram analisados os custos do CCTG verificou-se o paradoxo do aumento dos custos com a diminuição dos investimentos, o que tem conduzido a autarquia a um impasse no que diz respeito à gestão dos seus projetos. Na última parte da pesquisa verificou-se as dificuldades da gestão de uma instituição cultural como o CCTG que não tem a mesma agilidade de uma empresa privada em uma área que exige criatividade e flexibilidade. Dessa foram procurou-se demonstrar os impasses encontrados pelas diretorias que lideraram o CCTG e os aspectos da crise vivenciada atualmente.

O momento atual é de busca de soluções para os problemas de gestão. A atual gestão experimentou soluções possíveis dentro dos marcos legais para uma autarquia, como a terceirização da bilheteria. Os mecanismos legais criados nos últimos anos visando a modernização do Estado ainda passam por processos de adequação, sendo a gestão de pessoal um dos problemas mais contundentes. Para que o Estado possa ser eficiente ele precisa contar com os melhores recursos humanos disponíveis no mercado.

O modelo de autarquia do CCTG, com a falta de renovação dos recursos humanos, e as restrições orçamentárias existentes, dificultam a modernização da gestão e consequentemente a prestação e a melhora das políticas públicas culturais. Qualquer nova ação proposta, em um ambiente transparente e democrático, é passível de crítica por representantes da sociedade civil e política. Não há decisão na administração pública que não seja passível de um outro olhar, justamente porque o objeto e objetivo da decisão não é tão linear quanto na administração privada. Toda decisão tem risco e, na administração pública,

é questionável. A capacidade técnica e a compreensão de estar prestando um serviço ao público, devem ser características marcantes do administrador público, sabendo que suas decisões terão, além do risco próprio de uma atividade, o risco político de contestação social. Assim, é preciso balizar entre estes dois riscos a partir dos cenários existentes.

Na pesquisa realizada ficou compreensível que o cenário remete a insustentabilidade do atual modelo, seja pela dificuldade orçamentária e o próprio custo de manter o modelo atual, ou pela capacidade técnica de continuar promovendo espetáculos de alta *performance*. Mudar, contudo, esta forma de gestão pública gera riscos políticos de contestação social frente a possível de cooperações e convênios com setores privados, mas, por outro lado, também gera a pressão de manter uma estrutura pública sem dar o retorno à sociedade. Aliado a isso, há um cenário de restrições burocráticas que tornam a mobilidade do setor público menor que seus concorrentes nesta atividade e que são regidos pelo direito privado, apesar de por si só não justificar qualquer processo de abandono desta atividade pelo setor público.

Enfim, muitas instituições públicas estão em dilemas similares: manter o modelo de gestão atual é insustentável e, ao mesmo tempo, devem continuar disponibilizando o serviço ao público, garantindo um direito a sociedade. O exemplo da bilheteria ressalta que há possibilidades de buscar alternativas que tornem o serviço prestando mais efetivo a partir do momento que se compreende o que é necessariamente função pública e o que não necessariamente precisa ser. O primeiro será desempenhado essencialmente pelo serviço público e o segundo quando for tão competitivo quanto o setor privado, caso contrário, buscar-se-ia a alternativa para esta atividade que é apenas uma parte do trabalho executado. Não se trata, como neste caso, de deixar a mercê do setor privado a promoção cultural, mas de buscar alternativas para as atividades meio, mantendo a fim. Como visto, mesmo nesta ação de uma atividade meio, houve a confirmação do risco político da contestação social, entretanto sem a avaliação, pela sociedade, das alternativas que se tinha.

O caminho parece estar no maior comprometimento da sociedade não somente para reivindicar direitos, mas também para avaliar possibilidades e dificuldades do setor público que garanta a sociedade um serviço público disponível e de acordo com as suas necessidades. Compreende-se que o Estado moderno deve ser atuante, e a crise atual tem demonstrado a importância do Estado em momentos difíceis. Mas o Estado não precisa ser visto como o único recurso para a solução dos problemas. A sociedade civil pode ser capacitada institucionalmente para coordenar e formular políticas públicas.

NOTAS

¹ a) O impacto redistributivo e a equidade das políticas culturais; b) A obtenção de benefícios externos e a assunção de custos por parte do Estado; c) A função substitutiva do Estado diante das falhas de provisão do mercado; d) O papel dinamizador do Estado sobre a oferta e a demanda cultural; e) Os problemas de eficiência e eficácia da ação governamental.

² Conclusão do relatório produzido pela Comissão designada para resolver o problema da bilheteria do CCTG composta pelo Chefe do Auditório José Chapulla, Assessoria Jurídica Dr. Neuri Barbieri; assessoria administrativa Agemir de Carvalho Dias.

REFERÊNCIAS

Augustin, A.C. (2010). «A farsa das leis de incentivo: o neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira». 83 f. Trabalhos de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas. Porto Alegre.

Baskerville, R.; Myers, M.D. (2004). «Special issue on action research in information systems; Making is research relevant to practice—foreword». Disponível em: www.misq.org (Acesso em 13/11/2013).

Bauman, Z. (2000). «Em busca da política». Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Benhamou, F. (2007). «A economia da cultura». Cotia (SP), Ateliê editorial.

Botelho, I. (2001). «Dimensões da cultura e políticas públicas». Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n2/8580.pdf>. (Acesso em 26/09/2011).

Brasil (1988). «Constituição da República Federativa do Brasil de 1988». Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. (Acesso em 24/09/2013)

——— (2010). «Lei nº 12.343». Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm. (Acesso em 24/09/2013).

——— (1991). «Lei Rouanet. Lei nº 8.313». Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. (Acesso em 25/01/2014).

Calabre, L. (2007). «Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas». In: *Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, 3. Salvador. Anais do Terceiro Encontro de Estudos multidisciplinares em cultura. III ENECULT. Salvador: Faculdade de comunicação/UFBA.

CCTG (2013). «Edital Concorrência nº 01/2013». Disponível em: <http://www.comprasparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=15> (Acesso em 25/01/2014).

Chantepie, P. (2009). «Primer análisis de la crisis y de las políticas culturales contracíclicas em Francia». In: *Memórias/Seminário internacional el Sector Cultural Hoy: Oportunidades Desafios e Respuestas* – Cartagena de Indias: Universidad Tecnologica de Bolivar: Ministerio de Cultura.

Coelho, T. (1993). «O que é indústria cultural». 35ª Ed. São Paulo: Brasiliense.

Elias, N. (1993). «O processo civilizador». Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Firjan (2012). «Mapeamento da indústria criativa no Brasil». Rio de Janeiro: Sistema Firjan.

Giambiagi, F. (2004). «A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?» *Planejamento e políticas públicas*. (27) jun. Dez.

Giambiagi, F.; Além, A.C. (2008). «Finanças Públicas teoria e prática no Brasil». 3ª Ed. Rio de Janeiro: Campus.

IBGE (2006). «Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003». Rio de Janeiro: IBGE.

Lewin, K. (1946). «Action research and Minority problems». Disponível em: http://bscw.wi-neme.fb5.uni-siegen.de/pub/nj_bscw.cgi/d759359/5_1_ActionResearchandMinortyProblems.pdf. (Acesso em 13/11/2013).

Martos, L.A.P; Quintero, L.F.A. (2011). «¿Debe el Estado financiar las arte i la cultura? Revision de literatura». *Economía e sociedade*. 1 (41), pp. 195–228.

MINC (2011). «Metas do plano nacional de cultura». Brasília: Ministério da Cultura.

OCDE (1991). «Principles for evaluation of development assistance». Paris, OECD.

——— (2013). «Evaluating Development Activities. 12 lessons from the OECD DAC». Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Less%20eval%20web%20pdf.pdf>. (Acesso em 13/11/2013).

ONU (2010). «Resolution adopted by the General Assembly 65/166», Culture and development. Disponível em: <http://whc.Unesco.org/uploads/events/documents/event-794-1.pdf>. (Acesso em 20/09/2013).

Paraná (1992). «Decreto nº 1423». Publicado no Diário Oficial Nº 3794 de 30/06/1992. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=32304&indice=1&totalRegistros=80&anoSpan=1993&anoSelecionado=1992&mesSelecionado=6&isPaginado=true>. (Acesso em 24/09/2013).

——— (2004). «Decreto nº 3895». Publicado no Diário Oficial Nº 6855 de 18/11/2004. Disponível em: <http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/2b08298abff0cc7c-83257501006766d4/2fe619b85f953bfb83256f6d0043858a?OpenDocument>. (Acesso em 24/09/2013).

——— (2003). «Lei nº 14054». Disponível em: <http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legrh-v1.nsf/0/b1c9cb2c6872cc6703256d64005eb691?OpenDocument>. (Acesso em 24/09/2013).

Santos, F.R. (2007). «Indústria criativa e desenvolvimento local: um estudo da Vesperata de Diamantina (MG)». 111 f. Dissertações. (Mestrado profissional em Administração de empresas), Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo (MG).

Thiollent, M. (1992). «Metodologia da pesquisa-ação». São Paulo: Cortez.

Unesco (2013). «Mesure de la contribution économique des industries culturelles Examen et évaluation des approches méthodologiques actuelles». Montreal (Québec): Institut de Statistique de l' Unesco.

——— (2010). «Políticas para criatividade. Guia para el desarrollo de las industrias culturales y creativas». Paris (França): Unesco, 2010.

Van Den Haag, E. (1979). «Should the government subsidize the arts?» Disponível em: <http://www.unz.org/Pub/PolicyRev-1979q4-00063>. (Acesso em 23/09/2013).

Zeichner, K.M. (2008). «Uma análise crítica sobre a “reflexão” como conceito estruturante na formação docente», Educ. Soc. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. (Acesso em 13/11/2013).

Weber, M. (1982). «Ensaio de sociologia». Rio de Janeiro: LTC. Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

da Silva, C.L. y de Carvalho Dias, A. (2015). «Os desafios da administração em instituições públicas promotoras da política cultural: os dilemas do Centro Cultural Teatro Guaíra do estado do Paraná sob o olhar da pesquisa ação», *DAAPGE*, año 15, N° 25, 2015, pp. 49–78. Santa Fe, Argentina: UNL.
