INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

JOÃO CARLOS MOREIRA CORRÊA

CAPACIDADES, LIMITES E RISCOS DO MODELO FUNDAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS EMBLEMÁTICOS

O caso da Fundação Memorial da América Latina (2018–2025)

São Paulo (SP)

2026

JOÃO CARLOS MOREIRA CORRÊA

CAPACIDADES, LIMITES E RISCOS DO MODELO FUNDAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS EMBLEMÁTICOS

O caso da Fundação Memorial da América Latina (2018–2025)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Políticas Públicas do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Emmanuel de Nazareth Brasil

Área de concentração: Gestão Pública e Modernização do Estado

São Paulo (SP)

2026

Código de catalogação na publicação – CIP

C824c Corrêa, João Carlos Moreira

Capacidades, limites e riscos do modelo fundação pública na gestão de equipamentos culturais emblemáticos: o caso da Fundação Memorial da América Latina (2018–2025) / João Carlos Moreira Corrêa. — São Paulo: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa de São Paulo, 2026.

202 f. : il. color.

Orientador: Prof. Dr. Emmanuel de Nazareth Brasil

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa de São Paulo, 2026.

1. Fundação pública. 2. Valor público. 3. Política cultural. I.Título

CDD 353.7

Elaborada por Natália Bianca Mascarenhas Puricelli – CRB 1/3439

JOÃO CARLOS MOREIRA CORRÊA

CAPACIDADES, LIMITES E RISCOS DO MODELO FUNDAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS EMBLEMÁTICOS

O caso da Fundação Memorial da América Latina (2018–2025)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Políticas Públicas do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Área de concentração: Gestão Pública e Modernização do Estado

Aprovada em 16 de outubro de 2026.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Emmanuel de Nazareth Brasil
Orientador
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

_____

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

_____

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Aos meus pais, Luís (*in memoriam*) e Celeste,
meus primeiros mestres, às minhas filhas
Bárbara, Beatriz e Bianca, pelo incentivo e
confiança a cada passo de minha vida, e a
Paula, por caminhar ao meu lado.
Devo minha jornada a vocês.

AGRADECIMENTOS

Emmanuel de Nazareth Brasil, querido professor que orientou esta pesquisa com uma combinação rara de atenção e liberdade. Leu cada versão com cuidado, confiou nas escolhas metodológicas quando elas ainda eram apostas e devolveu, a cada rodada, as perguntas que organizaram boa parte do que aqui se lê. Sou grato pelo percurso, pelas trocas e pela companhia intelectual.

Da banca de qualificação vieram as recomendações que redefiniram o desenho da pesquisa. Agradeço à Dra. Ilana Trombka e ao Dr. Valério Negreiros pela leitura exigente e pelo tempo que dedicaram a um trabalho ainda em formação.

Em julho de 2026, no eixo Territórios, Mediações e Produção de Sentidos da International School of Methods do IDP, o projeto passou por uma discussão intensa que mudou o modo como o objeto foi formulado. Agradeço à Dra. Marcela Alonso (University College London), ao Dr. Pedro Russi (Universidad de la República) e à Dra. Telma Hoyler (IDP) por aquela conversa. Agradeço também aos docentes, aos incríveis colegas da turma 3, e à secretaria do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas do IDP, que acompanharam cada etapa deste percurso.

A banca de defesa, em 16 de outubro de 2026, recebeu este trabalho com escuta aberta e acolhimento. Agradeço à Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e ao Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho pela leitura generosa e pelo reconhecimento da experiência profissional e de vida que trago ao tema, em um trabalho que a professora Suely achou "a cara do João" e o professor Milton descreveu como "muito autoral". As recomendações de ambos, da releitura com calma à explicitação do que passou por verificação independente e à ligação entre diagnóstico e providência, deram forma a esta versão final. Guardo o incentivo em seguir, com os artigos que a pesquisa ainda pede, e o lembrete do professor Emmanuel, ao encerrar a sessão, de que a academia avança como ciência preservando a humanidade e a gentileza no trato.

Fernanda Sofia Martines leu e codificou, por conta própria, todo o material de programação. Foram semanas de leitura miúda de registros anuais, trabalho que raramente aparece e do qual depende tudo o que este texto afirma sobre aderência programática. Caio Vinícius Magalhães Leria arbitrou as divergências com o mesmo cuidado. Agradeço aos dois a seriedade e a generosidade com o tempo, a mais rara matéria-prima de um pesquisador.

Aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) devo o diálogo continuado

sobre a América Latina como objeto de política pública, presente em várias das escolhas conceituais deste texto.

Registro o atendimento da Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas do Estado de São Paulo, cuja ouvidoria respondeu ao pedido de acesso à informação que constitui parte da base documental desta pesquisa.

Aos colegas com quem trabalhei na Fundação Memorial da América Latina entre 2023 e 2026 agradeço a convivência, o aprendizado e o cuidado diário com o equipamento. As avaliações e as conclusões desta dissertação são de minha inteira responsabilidade.

APRESENTAÇÃO

Cuidar da programação cultural de um equipamento de grande porte, de finalidade fixada em lei e orçamento sob restrição, foi minha tarefa cotidiana entre março de 2023 e maio de 2026, na Diretoria de Atividades Culturais da Fundação Memorial da América Latina. Pedidos de cessão de espaço e decisões sobre o que entrava em cartaz colocaram repetidamente a questão sobre o que o modelo fundação pública permite, limita e arrisca, e dessa questão veio a pesquisa.

Minha trajetória na administração pública começa em 1979 e alcança quarenta e quatro anos até a chegada ao Memorial, em órgãos e empresas estatais nas áreas de orçamento, contratos e serviços. No Senado Federal, onde ingressei por concurso em dezembro de 1992, atuei em elaboração orçamentária, licitações e gestão de contratos, e depois em chefias de gabinete de parlamentares e de liderança partidária. Na Funarte, por cessão nos anos de 2017 e 2018, respondi pela coordenação regional de difusão cultural em Brasília e no Centro-Oeste. O ensino de danças tradicionais e populares e a direção de entidades culturais da sociedade civil formam a origem que me trouxe à cultura como política pública.

Dirigi a área cuja programação este trabalho classifica, e escrevi sob a regra de afirmar apenas o que outro leitor pode conferir em documento público, obtido por pedido de acesso à informação e por consulta a processos. A classificação da programação passou por codificação independente e por arbitragem das divergências, e a seção 5.12 registra cada procedimento. A matriz da seção 9 nasceu desse percurso, e escrevi pensando no dirigente que precisa decidir sobre o arranjo de um equipamento cultural sem conhecer por inteiro o que cada arranjo produz.

RESUMO

A pesquisa examina capacidades, limites e riscos do modelo fundação pública na preservação do valor público, da legitimidade cultural e da função pública de equipamentos culturais emblemáticos sob restrição fiscal, tomando como caso instrumental a trajetória institucional, orçamentária e programática da Fundação Memorial da América Latina entre 2018 e 2025. A dissertação adota a categoria equipamento cultural emblemático, definida pela combinação cumulativa de quatro atributos constitutivos: alta carga simbólica, missão institucional específica, responsabilidade pública inscrita em uma política cultural de Estado e capacidade de produzir efeitos de reconhecimento que extrapolam a programação anual. O desenho metodológico combina estudo de caso único, análise documental, análise de conteúdo, séries temporais descritivas e reconstrução documental de episódios decisórios, com atenção específica à posição reflexiva do pesquisador, que integrou a direção executiva da instituição durante parte do período analisado. O texto propõe três indicadores centrais, a saber, proteção orçamentária, dependência de mercado e aderência programática, e organiza o produto profissional como matriz analítica de capacidades, limites e riscos institucionais, em seis dimensões com estados de resposta observáveis, acompanhada de ficha de aplicação, sem pretensão de produzir modelo universal.

Palavras-chave: fundação pública; equipamentos culturais emblemáticos; valor público; gestão pública cultural; Memorial da América Latina

ABSTRACT

The research examines the capacities, limits, and risks of the public foundation model in preserving public value, cultural legitimacy, and the public function of emblematic cultural facilities under fiscal constraint, drawing on the institutional, budgetary, and programmatic trajectory of Fundação Memorial da América Latina between 2018 and 2025 as an instrumental case. The dissertation adopts the category of emblematic cultural facility, defined by the cumulative combination of four constitutive attributes: high symbolic value, a specific institutional mission, public responsibility embedded in a state cultural policy, and the capacity to produce recognition effects that exceed annual programming. The methodological design combines a single case study, document analysis, content analysis, descriptive time series, and documentary reconstruction of decision-making episodes, with special attention to the researcher's reflexive position, having served on the institution's executive board during part of the analyzed period. The dissertation adopts three central indicators, namely budgetary protection, market dependency, and programmatic adherence, and frames its professional product as an analytical matrix of institutional capacities, limits, and risks, organized in six dimensions with observable response states and accompanied by an application form, without claiming to provide a universal model.

Keywords: public foundation; emblematic cultural facilities; public value; public cultural management; Memorial da América Latina

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Planta Geral - Planta Baixa Memorial da América Latina..... 29
Figura 2 – Praça Cívica 30
Figura 3 – Praça da Sombra..... 31
Figura 4 – Biblioteca Latino-Americana Victor Civita..... 32
Figura 5 – Salão de Atos Tiradentes..... 33
Figura 6 – Galeria Marta Traba 34
Figura 7 – Pavilhão da Criatividade Darcy Ribeiro 35
Figura 8 – Auditório Simón Bolívar..... 36
Figura 9 – Dotação inicial e dotação atualizada da FMAL, valores reais de 2025, 2018–2025 84
Figura 10 – Composição da receita própria arrecadada (aluguéis, aplicação financeira e demais naturezas), valores reais de 2025, 2018–2025..... 87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Espaços do complexo do Memorial: área ou capacidade, função original e uso atual 37
Quadro 2 – Aplicação dos quatro atributos do equipamento cultural emblemático ao Memorial 47
Quadro 3 – Matriz preliminar de capacidades, limites e riscos institucionais 63
Quadro 4 – Tipo de verificação por componente da análise 73
Quadro 5 – Panorama dos exercícios de 2018 a 2025: marcos institucionais, orçamentários e programáticos 76
Quadro 6 – Fontes do registro anual de atividades da FMAL e estado de consolidação da série, 2018–2025 92
Quadro 7 – Julgamento das contas anuais da FMAL no Tribunal de Contas do Estado, 2018–2025 106
Quadro 8 – Matriz operacional para avaliação de capacidades, limites e riscos institucionais 122
Quadro 9 – Leitura do caso Memorial pelas seis dimensões da matriz 129
Quadro 10 – Comparação entre arranjos institucionais, por dimensão da matriz 136
Quadro 11 – Fragilidades observadas, providências e instâncias competentes 144
Quadro 12 – Protocolo de análise documental: relação campo e descrição 165
Quadro 13 – Critérios de seleção dos episódios críticos da pesquisa 166
Quadro 14 – Regras de contagem da unidade de codificação 170
Quadro 15 – Valores da variável V1 (instrumento) 173
Quadro 16 – Valores da variável V2 (regime de acesso) 174
Quadro 17 – Classificação da aderência programática (variável V3) 175
Quadro 18 – Casos-limite trabalhados e regra aplicada 179
Quadro 19 – Rastreabilidade das fontes 186
Quadro 20 – Registro das extrações de despesa 193
Quadro 21 – Registro das extrações de receita 193
Quadro 22 – Ficha de aplicação da matriz: leitura por dimensão 202

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução orçamentária da FMAL, valores reais de 2025 e indicadores de execução, 2018–2025 84
Tabela 2 – Arrecadação e autorização de gasto da receita própria, 2018–2025 88
Tabela 3 – Distribuição da aderência programática (variável V3) por exercício, 2018–2025 95

LISTA DE SIGLAS

ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ALESP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

CBEAL: Centro Brasileiro de Estudos da América Latina

CEP: Comitê de Ética em Pesquisa

CONDEPHAAT: Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo

CONPRESP: Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo

DOE: Diário Oficial do Estado de São Paulo

DREM: Desvinculação de Receitas dos Estados e do Distrito Federal

EC: Emenda Constitucional

FMAL: Fundação Memorial da América Latina

FTMSP: Fundação Theatro Municipal de São Paulo

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRAM: Instituto Brasileiro de Museus

IDP: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LAI: Lei de Acesso à Informação

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

OS: Organização Social

PPA: Plano Plurianual

SEC-SP: Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas do Estado de São Paulo

SEFAZ: Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo

SEI: Sistema Eletrônico de Informações

SIGEO: Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária

TCESP: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCLE: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFESP: Unidade Fiscal do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 19
1.1 Apresentação do tema 19
1.2 Problema de pesquisa 20
1.3 Pergunta e objetivos da pesquisa 21
1.4 Justificativa acadêmica, institucional e profissional 21
1.5 Objeto empírico, caso instrumental, unidade de análise e unidades de observação 22
1.6 Recorte temporal: 2018–2025 23
1.7 Estrutura da dissertação 23
2 O MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA COMO INSTITUIÇÃO PÚBLICA CULTURAL 24
2.1 Criação, missão institucional e projeto de integração latino-americana 24
2.2 Oscar Niemeyer, Darcy Ribeiro e a dimensão simbólica do conjunto 26
2.3 Natureza jurídica e posição na administração indireta paulista 27
2.4 Estrutura física, espaços culturais e complexidade operacional 29
2.5 Governança, organização administrativa e fontes de financiamento 37
2.6 Programação cultural, uso dos espaços e sustentabilidade 38
2.7 A reabertura do Auditório Simón Bolívar e o marco de 2018 39
2.8 A atualidade da missão latino-americana no contexto contemporâneo 40
2.9 O Memorial como caso instrumental da pesquisa 41
3 REFERENCIAL TEÓRICO 42
3.1 Cultura como direito e responsabilidade pública 42
3.2 Valor público, legitimidade cultural, função pública e capital simbólico 42
3.3 Equipamentos culturais emblemáticos: definição operacional 43
3.4 Densidade simbólica e reconhecimento institucional 47
3.5 Integração latino-americana, mediações culturais e missão institucional 48
3.6 Financiamento público da cultura e restrição fiscal 49
3.7 Sustentabilidade, mercado e risco de deslocamento da missão 50
3.8 Arranjos institucionais de gestão cultural 52
3.8.1 Fundação pública 54
3.8.2 Organização social 55
3.8.3 Autarquia 56

3.8.4 Arranjos híbridos ou especiais 57
3.9 Síntese teórica da pesquisa 58
4 MODELO ANALÍTICO DA PESQUISA 60
4.1 Questões orientadoras 60
4.2 Pressupostos de leitura do caso 60
4.3 Indicador 1: proteção orçamentária 60
4.4 Indicador 2: dependência de mercado 61
4.5 Indicador 3: aderência programática 61
4.6 Relação entre indicadores, documentos e episódios críticos 61
4.7 Distinção entre desempenho institucional e desempenho do arranjo fundacional 62
4.8 Matriz preliminar de capacidades, limites e riscos institucionais 62
5 METODOLOGIA 64
5.1 Natureza da pesquisa 64
5.2 Estudo de caso único e generalização analítica 64
5.3 Objeto empírico, unidade de análise e unidades de observação 64
5.4 Corpus documental 64
5.5 Séries temporais descritivas 67
5.6 Análise documental e análise de conteúdo 67
5.7 Reconstrução documental de episódios decisórios 67
5.8 Critérios de seleção dos episódios críticos 68
5.9 Entrevistas semiestruturadas como fonte complementar 68
5.10 Procedimentos éticos da pesquisa 68
5.11 Contrapontos documentais com outros arranjos institucionais 69
5.12 Reflexividade, posição do pesquisador e controle de viés 69
5.13 Limitações da pesquisa 74
6 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL, ORÇAMENTÁRIA E PROGRAMÁTICA DO MEMORIAL ENTRE 2018 E 2025 76
6.1 Panorama geral do período 76
6.2 Primeiro ciclo: retomada pós-reabertura do Auditório Simón Bolívar 78
6.3 Segundo ciclo: choque sanitário e interrupções da pandemia 80
6.4 Terceiro ciclo: reacomodação orçamentária, de receita própria e programática no período pós-pandemia 82
6.5 Proteção orçamentária no período 83
6.6 Dependência de mercado e receitas próprias 86

6.7 Aderência programática e missão pública 91
6.8 Síntese da trajetória observada 97
7 EPISÓDIOS CRÍTICOS E MECANISMOS INSTITUCIONAIS 99
7.1 Critérios aplicados para escolha dos episódios 99
7.2 Episódio 1: o corte do Tesouro de 2019 e o retorno do saldo retido 99
7.3 Episódio 2: a mudança do regime de autorização de gasto em 2022 100
7.4 Episódio 3: a reforma dos julgamentos de 2018 e 2019 pelo Tribunal Pleno 102
7.5 Mecanismos de proteção identificados 103
7.6 Mecanismos de fragilização identificados 104
7.7 Explicações alternativas: conjuntura, liderança, pandemia e singularidades do Memorial 105
7.8 O que pode ser atribuído ao modelo fundação pública e o que não pode 105
7.9 Controle público: o julgamento das contas no Tribunal de Contas do Estado 106
8 DISCUSSÃO: CAPACIDADES, LIMITES E RISCOS DO MODELO FUNDAÇÃO PÚBLICA 109
8.1 Capacidades protetivas do modelo fundação pública 109
8.2 Limites administrativos, fiscais e operacionais 110
8.3 Riscos de dependência de mercado 113
8.4 Preservação da função pública e da legitimidade cultural 114
8.5 O Memorial entre missão histórica e desafios contemporâneos 116
8.6 O que o caso permite afirmar 117
8.7 O que o caso não permite generalizar 118
9 MATRIZ ANALÍTICA DE CAPACIDADES, LIMITES E RISCOS INSTITUCIONAIS 121
9.1 Finalidade da matriz 123
9.2 Critérios de leitura institucional 124
9.3 Fundação pública 127
9.4 Organização social 129
9.5 Autarquia 131
9.6 Arranjos híbridos ou especiais 132
9.7 Comparação limitada entre arranjos 135
9.8 Usos possíveis da matriz por gestores públicos 138
9.9 Cuidados e limites de aplicação 139
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS 141

10.1 Retomada da pergunta de pesquisa 141
10.2 Principais achados 142
10.3 Contribuições para a gestão pública cultural 143
10.4 Contribuições para o debate sobre o Memorial da América Latina 146
10.5 Limitações do estudo 146
10.6 A matriz aplicada à hipótese de concessão do Memorial 147
10.7 Agenda futura de pesquisa 150
REFERÊNCIAS 152
APÊNDICE A — PROTOCOLO DE ANÁLISE DOCUMENTAL 165
APÊNDICE B — CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS EPISÓDIOS CRÍTICOS 166
APÊNDICE C — ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS 167
APÊNDICE D — LIVRO DE CÓDIGOS DO INDICADOR 3: ADERÊNCIA PROGRAMÁTICA 168
APÊNDICE E — QUADRO DE RASTREABILIDADE DAS EXTRAÇÕES 186
Filtros da consulta de despesas 192
Filtros da consulta de receitas 192
Observações 194
Planilhas consolidadas 195
APÊNDICE F — A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS ESTADUAIS (DREM) E A RECEITA PRÓPRIA DA FMAL 196
Alcance da desvinculação 196
A expressão "outras receitas correntes" 196
Vigência no recorte 197
Desvinculação e desconto: distinção 197
O decreto paulista de execução 197
Contraprova do excesso de arrecadação 198
O recolhimento do superávit financeiro das fundações 199
Fontes 200
APÊNDICE G — FICHA DE APLICAÇÃO DA MATRIZ 201
1. Identificação 201
2. Verificação prévia de emblematicidade (seção 3.3) 201
3. Leitura por dimensão 201
4. Síntese 202
5. Validade da leitura 202

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do tema

A gestão pública da cultura enfrenta, em contextos de restrição fiscal, um dilema particularmente sensível, o de preservar a missão pública de equipamentos culturais de forte carga simbólica sem reduzir sua atuação a critérios de rentabilidade, ocupação comercial ou captação imediata de receitas. Esse dilema não é apenas administrativo, pois envolve a forma como o Estado reconhece a cultura como direito, como sustenta instituições responsáveis por memória, formação de públicos e mediação simbólica, e como calibra instrumentos de governança capazes de conciliar continuidade institucional, legitimidade cultural e sustentabilidade operacional.

Para examinar esse problema mais amplo, a pesquisa toma como caso a Fundação Memorial da América Latina, instituição pública estadual criada no final da década de 1980 para materializar, em São Paulo, um projeto cultural e político de integração latino-americana. Sua trajetória oferece um ponto de observação privilegiado para analisar o modelo fundação pública na gestão de equipamentos culturais emblemáticos, que é o objeto desta dissertação. O Memorial combina arquitetura monumental, missão institucional específica, espaços de fruição cultural, atividades de formação, programação artística e inserção no sistema estadual de políticas culturais. Essa combinação faz com que sua forma de gestão tenha consequências que ultrapassam a administração de um complexo cultural, incidindo sobre memória, representação regional, legitimidade pública e capacidade estatal de sustentar equipamentos culturais complexos.

Nesta pesquisa, o Memorial é tratado como um equipamento cultural emblemático, categoria desenvolvida no referencial teórico (seção 3.3). Por essa categoria entende-se o equipamento que reúne, de modo cumulativo, quatro atributos constitutivos: alta carga simbólica, missão institucional específica, responsabilidade pública inscrita em uma política cultural de Estado e capacidade de produzir efeitos de reconhecimento que extrapolam sua programação anual.

A pesquisa observa o Memorial entre 2018 e 2025. O período é tratado como uma sequência de três movimentos: retomada institucional e operacional após a reabertura do Auditório Simón Bolívar ao final de 2017; choque sanitário e interrupções provocadas pela pandemia de Covid-19; e reacomodação orçamentária, de receita própria e programática no

período pós-pandemia. Essa sequência permite examinar a Fundação sob pressão, sem restringir a análise a um único ano ou a uma única gestão.

O estudo tem por objetivo compreender o que o modelo fundacional preservou, onde revelou limites, quais riscos se tornaram visíveis e que critérios podem ser extraídos do caso para qualificar o debate sobre arranjos de gestão cultural, sem buscar demonstrar previamente a superioridade do modelo fundação pública, nem defender a manutenção ou a substituição de qualquer arranjo institucional. A trajetória observada serve para examinar o que o modelo fundação pública conseguiu preservar, quais tensões não conseguiu resolver e que perguntas podem orientar decisões públicas sobre equipamentos culturais de natureza semelhante.

1.2 Problema de pesquisa

O problema de pesquisa emerge da tensão entre missão pública e sustentabilidade. Equipamentos culturais de grande porte dependem de recursos públicos estáveis para assegurar continuidade institucional, manutenção predial, equipes técnicas, programação qualificada, acesso público e preservação de sua finalidade cultural. Ao mesmo tempo, a compressão das despesas discricionárias, a instabilidade do financiamento público e a crescente valorização de fontes complementares de receita ampliam pressões por cessões onerosas, patrocínios, locações e atividades com maior potencial de retorno financeiro.

No caso do Memorial da América Latina, essa tensão adquire densidade específica. A instituição foi concebida para promover divulgação e intercâmbio da cultura brasileira e latino-americana, bem como sua integração às atividades intelectuais do Estado. Trata-se, portanto, de uma finalidade pública juridicamente definida, que não se confunde com a simples operação de espaços para eventos. Quando a sustentabilidade passa a depender de mecanismos mercantis, a pergunta relevante não é apenas se o equipamento permanece aberto ou financeiramente viável, mas em que medida sua programação, seu uso do espaço e sua governança continuam aderentes à missão pública que justifica sua existência.

A pesquisa parte da percepção de que essa tensão não pode ser respondida por juízos abstratos sobre Estado ou mercado. É necessário observar uma trajetória concreta, identificar mecanismos, distinguir efeitos do modelo institucional de efeitos de conjuntura e reconhecer as limitações próprias de um estudo de caso único. Por isso, o Memorial é tomado como caso instrumental, cuja trajetória permite examinar capacidades, limites e riscos do modelo fundação pública em um equipamento cultural emblemático, produzindo uma generalização de natureza analítica, orientada a mecanismos e critérios.

1.3 Pergunta e objetivos da pesquisa

A pergunta que orienta a dissertação é: como a trajetória institucional, orçamentária e programática da Fundação Memorial da América Latina, entre 2018 e 2025, evidencia capacidades, limites e riscos do modelo fundação pública para a preservação do valor público, da legitimidade cultural e da função pública de equipamentos culturais emblemáticos sob restrição fiscal?

O objetivo geral é responder a essa pergunta pelo exame da trajetória do Memorial entre 2018 e 2025. A pesquisa reconstrói o percurso institucional, orçamentário e programático com base em documentos oficiais, registros institucionais e séries descritivas, e toma proteção orçamentária, dependência do mercado e aderência programática como indicadores da relação entre sustentabilidade institucional e missão pública.

Episódios decisórios documentados permitem rastrear as articulações entre restrição fiscal, decisão administrativa e efeito sobre a função pública do equipamento, com distinção entre o que decorre do modelo fundação pública e o que decorre da conjuntura, aí incluídas mudanças políticas, a pandemia de Covid-19, as lideranças institucionais, as singularidades do Memorial e a dinâmica do setor cultural. Do conjunto resulta uma matriz analítica de capacidades, limites e riscos institucionais, de alcance delimitado, voltada a apoiar decisões sobre arranjos de gestão de equipamentos culturais.

1.4 Justificativa acadêmica, institucional e profissional

A justificativa acadêmica da pesquisa decorre da necessidade de articular campos que frequentemente aparecem separados: políticas culturais, orçamento público, desenho institucional e valor público. A literatura de políticas culturais reconhece a centralidade da cultura como direito, mas nem sempre examina os mecanismos administrativos e orçamentários que permitem ou impedem a preservação dessa finalidade em equipamentos concretos. Por outro lado, a literatura de administração pública e arranjos institucionais tende a discutir eficiência, contratualização e controle, mas pode subestimar os efeitos simbólicos e públicos associados à gestão cultural.

A justificativa institucional está no próprio caso. O Memorial é uma fundação pública estadual, dotada de autonomia administrativa e financeira, criada para finalidades culturais específicas e vinculada à política cultural paulista. Sua trajetória recente oferece material empírico relevante para observar como um arranjo da administração indireta responde a choques, restrições e pressões de sustentabilidade.

A justificativa profissional está na possibilidade de oferecer ao campo da gestão pública cultural uma matriz de leitura capaz de qualificar decisões sobre arranjos institucionais. A pesquisa explicita critérios para avaliar quando cada desenho protege ou fragiliza missão, legitimidade, controle público, flexibilidade e sustentabilidade.

Essa justificativa ganhou atualidade imediata no curso da pesquisa. Em maio de 2026, o Estado de São Paulo qualificou em seu Programa de Parcerias de Investimentos o projeto de delegação da exploração, manutenção e adequação do Memorial da América Latina e de outros dois bens públicos, para fins de estruturação de parceria com a iniciativa privada (SÃO PAULO, 2026g). A medida abriu debate público sobre o futuro institucional do equipamento. Concessão de exploração e manutenção e alienação da titularidade são institutos juridicamente distintos, e nenhum dos dois dispensa o exame de seus efeitos sobre a missão pública, exame que esta pesquisa se propõe a oferecer. O trabalho não toma posição sobre a conveniência da medida. Ele fornece o instrumental para que gestores, órgãos de controle e sociedade avaliem qualquer arranjo proposto pela sua capacidade de preservar o valor público e a função pública do equipamento, o que confere à matriz analítica pertinência direta a uma decisão pública em andamento.

1.5 Objeto empírico, caso instrumental, unidade de análise e unidades de observação

O objeto empírico é a Fundação Memorial da América Latina, tomada como caso instrumental e observada em sua trajetória institucional, orçamentária e programática entre 2018 e 2025. A unidade de análise é o modelo fundação pública, examinado em sua capacidade de preservar valor público, legitimidade cultural e função pública sob restrição fiscal e pressão por sustentabilidade.

Essa distinção traduz o desenho instrumental anunciado nas seções 1.2 e 2.9. A trajetória do Memorial serve de meio de observação para uma questão que recai sobre o modelo fundação pública, e a instituição comparece como caso cuja função é iluminar o comportamento do arranjo fundacional em um equipamento cultural emblemático.

As unidades de observação correspondem ao corpus documental descrito na seção 5.4, que abrange documentos orçamentários, documentos institucionais da Fundação, documentos programáticos e comunicacionais e documentos de controle, legislação e governança. Somam-se a eles os documentos públicos de outros arranjos institucionais tomados como contraponto.

1.6 Recorte temporal: 2018–2025

O recorte de 2018 a 2025 justifica-se por um marco institucional e operacional, porque 2018 corresponde ao primeiro exercício completo após a reabertura do Auditório Simón Bolívar, ocorrida ao final de 2017, depois do incêndio de 2013 e do longo período de restrição operacional do complexo. Esse ponto inicial evita tomar a fase de fechamento como padrão e permite observar a retomada do equipamento em condições mais compatíveis com sua plena operação.

O período também inclui o choque sanitário da pandemia, a reorganização das atividades presenciais, a pressão por receitas próprias e a reacomodação programática no período pós-pandemia. A escolha do recorte, portanto, não se apoia apenas na conveniência de disponibilidade de dados ou na proximidade da experiência profissional do pesquisador. Ela se organiza em torno de uma sequência institucional capaz de revelar tensões entre missão, financiamento, governança e sustentabilidade.

1.7 Estrutura da dissertação

Dez seções organizam a dissertação. A seção 1 apresenta tema, problema, pergunta, objetivos e justificativa. A seção 2 contextualiza o Memorial como instituição pública cultural, com sua missão, natureza jurídica, estrutura e desafios. A seção 3 desenvolve o referencial teórico e define a categoria equipamento cultural emblemático. A seção 4 apresenta o modelo analítico, os indicadores e as questões orientadoras. A seção 5 explicita a metodologia. A seção 6 reconstrói a trajetória institucional, orçamentária e programática do Memorial. A seção 7 analisa episódios críticos e mecanismos institucionais. A seção 8 discute capacidades, limites e riscos do modelo fundação pública. A seção 9 apresenta a matriz analítica de capacidades, limites e riscos institucionais. A seção 10 reúne as considerações finais.

2 O MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA COMO INSTITUIÇÃO PÚBLICA CULTURAL

2.1 Criação, missão institucional e projeto de integração latino-americana

A Fundação Memorial da América Latina (FMAL) foi autorizada pela Lei estadual n. 6.472, de 28 de junho de 1989, e instituída pelo Decreto n. 30.233, de 8 de agosto de 1989. A lei definiu a Fundação como pessoa jurídica de direito público, vinculada à Secretaria da Cultura, com autonomia administrativa e financeira e prazo de duração indeterminado. Também estabeleceu como finalidade a divulgação e o intercâmbio da cultura brasileira e latino-americana e sua integração às atividades intelectuais do Estado (SÃO PAULO, 1989a; SÃO PAULO, 1989b). O conjunto havia sido inaugurado meses antes, em 18 de março de 1989, de modo que a personalidade jurídica da Fundação consolidou institucionalmente um equipamento já erguido e em funcionamento.

A criação do Memorial inscreve-se numa linhagem longa do ideal de integração latino-americana, cuja origem Rascov (2023) faz remontar ao Congresso Anfictiônico do Panamá, convocado por Simón Bolívar em 1826. Esse ideal atravessou o século XX em sucessivas tentativas de aproximação regional, das entidades comerciais da CEPAL aos blocos políticos contemporâneos, e reencontrou força no Brasil da redemocratização. A figura de André Franco Montoro foi decisiva nessa redescoberta latino-americanista, que coincidiu com a reabertura política, a queda do Muro de Berlim e a consolidação do mercado comum europeu como referência de integração. Foi na convivência com Montoro que Orestes Quércia, governador de São Paulo entre 1987 e 1991, absorveu esse repertório e concebeu o projeto de dotar a capital de um monumento à integração continental.

A autoria do conjunto resultou de uma sucessão de escolhas que Rascov (2023) reconstrói a partir de documentos e depoimentos guardados na Fundação. Quércia sondou inicialmente o arquiteto paulista Paulo Mendes da Rocha, mas recuou diante da reação do meio arquitetônico local e voltou-se para Oscar Niemeyer. O convite a Niemeyer trouxe consigo a parceria que definiria o caráter do Memorial, conforme o próprio Quércia relatou em depoimento:

> Quando falei para ele da ideia, Niemeyer vibrou: "Que maravilha!". E falou assim: "Só que eu preciso trazer o Darcy Ribeiro… eu preciso do Darcy Ribeiro". [...] O Darcy que planejou isso aqui, as ideias em geral eram dele (QUÉRCIA, 2006 apud RASCOV, 2023, p. 84).[1]

[1] QUÉRCIA, Orestes. Depoimento gravado em vídeo em 7 de junho de 2006. Biblioteca da América Latina, Memorial da América Latina. Transcrição reproduzida em Rascov (2023, p. 84), nota 108.

A escolha de Darcy Ribeiro deu ao equipamento uma concepção cultural de fôlego. Antropólogo, ex-ministro do governo João Goulart e exilado em vários países latino-americanos após o golpe de 1964, Darcy reunia trajetória intelectual e biográfica afinada com o tema da integração regional. Coube a ele desenhar o programa cultural do conjunto, definindo a vocação de cada edifício. A Biblioteca Latino-Americana, o Salão de Atos, o Auditório e o Pavilhão da Criatividade foram concebidos como peças de um mesmo propósito, e o acervo de arte popular do Pavilhão, com cerca de cinco mil peças reunidas em expedições ao México, à Guatemala, ao Peru, ao Equador, à Bolívia e ao Brasil, materializou a ambição de apresentar a América Latina por meio de sua criação popular. A finalidade legal expressa na Lei n. 6.472/1989 traduz normativamente esse projeto: o Memorial nasceu como casa da cultura latino-americana, e não como centro de eventos, museu ou praça monumental de programação genérica. Sua razão institucional combina cultura, integração regional, intercâmbio intelectual e presença simbólica da América Latina em São Paulo.

Essa vocação conviveu, desde a origem, com a consciência de sua própria fragilidade. Ainda no primeiro ano de funcionamento, em carta ao governador Quércia, Darcy Ribeiro advertiu que o Memorial corria o risco de fracassar como projeto cultural caso sua programação se afastasse do propósito que lhe deu origem. A passagem sintetiza o problema que esta dissertação retoma três décadas depois:

> Concordo perfeitamente em que esse programa possa ser mudado, substituído por outro, que possa ser adequado àquele conjunto arquitetônico. O que é inadmissível é abandonar esse programa, para deixar o Memorial entregue às improvisações. [...] Estou seguro, meu caro governador, de que nesse caso se justificará perfeitamente dizer que o Memorial é um elefante branco ou uma obra faraônica, porque sua grandeza e beleza arquitetônica não justificariam jamais o saber que ele existe (RIBEIRO, [1990], f. 3).[2]

O alerta de Darcy Ribeiro condensa a tensão que organiza esta pesquisa. A grandeza arquitetônica do conjunto sustenta-se enquanto se realiza a missão cultural que lhe confere sentido, e a erosão dessa missão ameaça converter o reconhecimento simbólico em mero ônus operacional. A finalidade legal, portanto, é decisiva para a análise. A investigação da aderência programática parte dessa finalidade normativa, observando se a programação e os usos do espaço preservam, reconfiguram ou tensionam o mandato que a Lei n. 6.472/1989 fixou.

---

[2] Datiloscrito assinado, sem data, de cinco páginas, consultado no original (Pasta "Projeto Memorial - Darcy R.", Biblioteca Latino-Americana Victor Civita). A datação em 1990 decorre de evidência interna, pois o texto registra que, passado um ano da inauguração de março de 1989, apenas um número da revista circulara, e refere os quatro prêmios entregues no ano anterior. A grafia foi padronizada nesta transcrição; o original traz "um obra faraônica" e "jamis". Rascov (2023) reproduz a mesma peça como anexo, com datação estimada "[1990?]".

2.2 Oscar Niemeyer, Darcy Ribeiro e a dimensão simbólica do conjunto

O Memorial reúne projeto arquitetônico de Oscar Niemeyer e programa cultural associado à concepção de Darcy Ribeiro. Essa combinação inscreve o equipamento em uma tradição de instituições culturais concebidas como gestos de Estado, nas quais arquitetura, missão e política cultural se articulam. A monumentalidade do conjunto, a presença de praças cívicas, auditórios, biblioteca, galerias e espaços expositivos produzem uma experiência institucional que ultrapassa a soma de suas atividades anuais.

O reconhecimento dessa dimensão está inscrito em atos de proteção do patrimônio. O CONDEPHAAT tombou o conjunto pela Resolução SC-75, de 11 de dezembro de 1997, publicada no Diário Oficial do Estado de 17 de dezembro de 1997, no Processo CONDEPHAAT n. 31.592/94. O artigo 1º tomba o Memorial como monumento de interesse cultural e arquitetônico, composto pelo agenciamento e paisagismo do terreno, edifícios, equipamentos e obras de arte aderentes, de modo que a proteção alcança as áreas abertas e as obras integradas discutidas na seção 2.4. A motivação do ato invoca a vocação de projetar a integração dos povos latino-americanos, e reconhece a missão ao lado da forma construída. A área envoltória foi regulamentada em 2014 e redefinida pela Resolução Complementar SC-59, de 30 de dezembro de 2022. No plano municipal, o CONPRESP tombou o Memorial pela Resolução 08/CONPRESP/2012, deliberada na 536ª Reunião Ordinária de 24 de abril de 2012, no Processo Administrativo n. 2007-0.278.270-6. A proteção municipal é mais ampla, porque o artigo 2º define proteção integral e alcança as características arquitetônicas externas e internas, o conjunto de edifícios, as áreas livres e praças, a passarela de ligação entre as quadras, o paisagismo implantado e as obras de arte aderentes. O artigo 4º submete qualquer projeto ou intervenção, incluindo pequenos reparos, a análise prévia do Departamento do Patrimônio Histórico e a aprovação do CONPRESP. As duas decisões vieram de instâncias técnicas externas à instituição, separadas por quinze anos, e oferecem registro documental da carga simbólica do conjunto, primeiro atributo da categoria formulada na seção 3.

A dimensão simbólica do Memorial é tratada, nesta dissertação, com cautela conceitual. A noção bourdieusiana de capital simbólico opera como fundamento teórico, desenvolvido em profundidade na seção 3.2. Na análise empírica, a variável operacional principal é a densidade simbólica. A operacionalização empírica se apoia em categorias mais diretamente ajustadas ao desenho de políticas públicas: valor público, legitimidade cultural, função pública, densidade simbólica e aderência programática. A distinção entre capital simbólico (fundamento) e densidade simbólica (categoria operacional) é retomada e justificada na seção teórica.

A densidade simbólica de um equipamento se manifesta também na forma construída e na relação que ela estabelece com o entorno urbano. Esta pesquisa examina o arranjo institucional de gestão, e a apropriação urbana do equipamento pela população permanece fora de seu escopo. A articulação entre forma construída, conforto ambiental, acessibilidade urbana e capacidade de gerar efeitos de reconhecimento constitui frente de investigação autônoma, registrada na seção 10.7.

2.3 Natureza jurídica e posição na administração indireta paulista

A Fundação Memorial da América Latina é fundação pública estadual integrante da administração indireta paulista. Sua existência decorre de autorização legislativa, exigência própria do regime das entidades da administração indireta. A Lei n. 6.472/1989 autorizou sua instituição, o Decreto n. 30.233/1989 a instituiu e o Decreto n. 30.553, de 3 de outubro de 1989, aprovou seus estatutos, reafirmando a condição de pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia técnico-cultural, administrativa e financeira, vinculada à Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1989c).

Os Estatutos aprovados pelo Decreto n. 30.553/1989 reproduziam, na publicação de 4 de outubro de 1989, a finalidade fixada na lei. A retificação publicada em 6 de outubro alterou o artigo 3º, que passou a referir a cultura dos países latino-americanos (SÃO PAULO, 1989d). A divergência entre a lei e os Estatutos nasce dessa retificação, contemporânea à criação da entidade. A redação retificada ampara o critério analítico adotado na aferição da aderência programática (Apêndice D), e a seção 10.3 examina o efeito da divergência sobre a definição da finalidade.

A qualificação como pessoa jurídica de direito público define o regime a que o Memorial se submete. Di Pietro (2026, p. 482) situa na lei instituidora a definição desse regime, de modo que são de direito público as fundações cujas leis de criação assim estabeleçam, escolha feita pela Lei n. 6.472/1989 no caso do Memorial. Às fundações de direito público aplicam-se os privilégios, as prerrogativas e as restrições que compõem o regime administrativo das pessoas jurídicas públicas (DI PIETRO, 2026, p. 481). O Supremo Tribunal Federal fixou critério convergente ao julgar o Tema 545 da repercussão geral, segundo o qual a submissão de uma fundação instituída pelo Estado a regime público ou privado depende do estatuto de sua criação ou autorização e das atividades que ela presta (BRASIL, 2020). O caso condutor examinou a Fundação Padre Anchieta, entidade cultural paulista constituída sob direito privado, contraste que mostra a escolha de regime operando dentro de um mesmo setor e de um mesmo ente federativo. Dessa condição decorrem consequências concretas para a gestão do

equipamento. Seus bens são públicos e impenhoráveis, seu patrimônio, sua renda e seus serviços vinculados às finalidades essenciais alcançam a imunidade tributária recíproca, o ingresso de pessoal depende de concurso público, as contratações submetem-se ao dever de licitar e a atuação financeira insere-se no ciclo orçamentário estadual, sob fiscalização do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa (DI PIETRO, 2026, p. 480-481).

A lei de criação dispôs sobre o patrimônio imobiliário. O artigo 5º, § 4º, autorizou o Executivo a doar à Fundação, assim que esta adquirisse personalidade jurídica, o imóvel e as benfeitorias onde se construía a sede, junto aos demais imóveis destinados aos órgãos a ela subordinados. O § 1º condiciona a alienação de bens imóveis da Fundação a prévia autorização legislativa, e o § 3º determina a reversão dos bens ao patrimônio do Estado no caso de extinção (SÃO PAULO, 1989a). Os Estatutos afetam os bens e direitos da Fundação à consecução exclusiva de seus objetivos, repetem a cláusula de reversão e submetem a proposta de alienação de imóveis a maioria qualificada do Conselho Curador (SÃO PAULO, 1989c). O artigo 6º, IV, dos Estatutos, na redação dada pelo Decreto n. 42.856, de 11 de fevereiro de 1998, condiciona a alienação de bens móveis e imóveis ao atendimento da realização dos objetivos da Fundação e à legislação vigente, observada sempre a prévia autorização legislativa no caso de imóveis (SÃO PAULO, 1998b). A doação autorizada em 1989 não se efetivou. As notas explicativas dos balanços patrimoniais da Fundação registram que os bens imóveis por ela utilizados pertencem à Fazenda do Estado de São Paulo, em conformidade com permissão de uso firmada entre as partes em 20 de fevereiro de 1991, e que o valor lançado no imobilizado corresponde a reformas e benfeitorias, permanecendo a propriedade com o Estado. A Fundação exerce posse precária sobre o complexo que administra, e a transferência do domínio permanecia pendente ao final do período examinado.

Esse regime é a própria fonte da ancoragem legal da missão e das restrições operacionais que a acompanham. A vinculação à finalidade pública definida em lei, a sujeição a controles estatais e a inserção na peça orçamentária do Estado protegem a continuidade institucional e mantêm a missão cultural amparada por norma. As mesmas regras condicionam contratação, gestão de pessoal, compras, execução orçamentária e agilidade decisória, com efeitos sobre a capacidade de resposta do equipamento a demandas técnicas e a crises. A proximidade do regime fundacional em relação ao das autarquias situa o Memorial na faixa da administração indireta mais diretamente submetida ao direito público, contraste que a matriz da seção 9 explora ao comparar os arranjos institucionais.

O Decreto n. 68.742, de 5 de agosto de 2024, fixa em seu Anexo II a vinculação das entidades da administração indireta estadual às Secretarias de Estado. À Secretaria da Cultura,

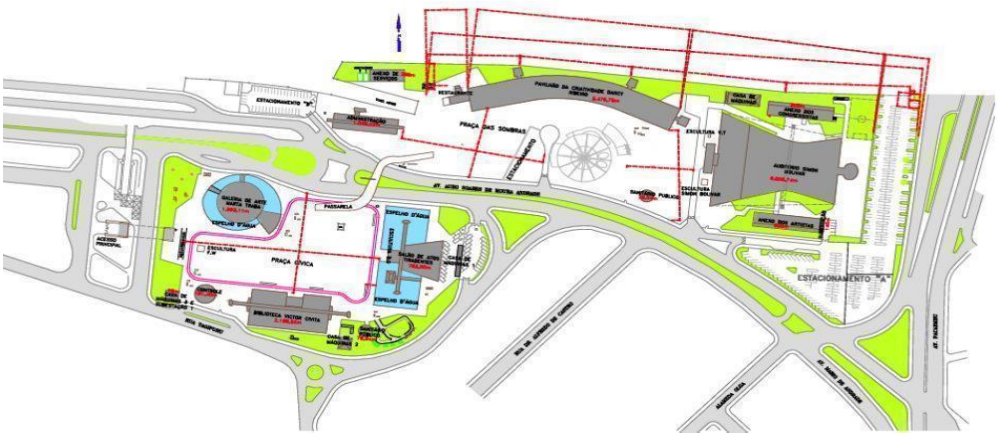
Economia e Indústria Criativas vinculam-se duas entidades, a Fundação Memorial da América Latina e a Fundação Padre Anchieta, sendo essa segunda dedicada à radiodifusão pública. Percorrida a relação inteira do anexo, o Memorial é a única entidade da administração indireta do Estado que administra equipamento cultural. Os demais equipamentos culturais estaduais operam sob contrato de gestão com organizações sociais, figura que permanece fora da administração indireta.

A natureza jurídica é o próprio objeto cuja capacidade protetiva e cujos limites a dissertação investiga. Suas consequências alimentam os indicadores da pesquisa, ao condicionar a proteção orçamentária (Indicador 1) pela inserção no ciclo estadual e a dependência de mercado (Indicador 2) pela margem legal de geração de receita própria já prevista na criação da Fundação (seção 2.5). A avaliação desses efeitos é empírica e se desenvolve nas seções 6 a 8, a partir da trajetória observada entre 2018 e 2025.

2.4 Estrutura física, espaços culturais e complexidade operacional

O conjunto do Memorial reúne espaços de naturezas distintas, auditórios, biblioteca, áreas expositivas, pavilhões e praças, cada um com função cultural definida na concepção original e com exigências próprias de operação e manutenção. Esta seção percorre os principais espaços do complexo observando, em cada um, a função prevista no projeto de Darcy Ribeiro, a demanda de conservação e operação que impõe e o tipo de uso que comporta. A leitura conjunta mostra por que a estrutura física do equipamento condiciona seus custos fixos e a pressão estrutural por receitas próprias, dimensões operacionais retomadas na análise da categoria emblemático (seção 3.3) e no Indicador 2 (seção 4.4). A planta geral e os sete espaços descritos a seguir constam das Figuras 1 a 8.

Figura 1 – Planta Geral - Planta Baixa Memorial da América Latina



Fonte: Fundação Memorial da América Latina (2026a).

Figura 2 – Praça Cívica



Fonte: Fundação Memorial da América Latina (2026a).

A Praça Cívica é o maior espaço aberto do complexo, com cerca de 12 mil metros quadrados e capacidade para até 15 mil pessoas. Concentra a entrada principal do Memorial, pela passagem subterrânea do portão 1, onde se encontra o Painel Etnias, de Maria Bonomi, e articula ao seu redor o Salão de Atos, a Galeria Marta Traba e a Biblioteca. Nela está a Grande Mão de Niemeyer, o marcador simbólico mais reconhecido do conjunto. Essa mesma praça, pela dimensão e pela localização, é o espaço de maior capacidade para eventos de grande público, o que a torna ao mesmo tempo o principal portador da carga simbólica do Memorial e o ativo de maior potencial de locação. A coincidência entre densidade simbólica e valor comercial no mesmo espaço define o ponto em que o uso oneroso pode tensionar a função pública, aspecto examinado adiante (seção 2.6).

Figura 3 – Praça da Sombra



Fonte: Fundação Memorial da América Latina (2026a).

A Praça da Sombra estende-se sob a marquise do Pavilhão da Criatividade e recebe sombreamento de cerca de 160 palmeiras Jerivá, somando ainda uma faixa verde de aproximadamente 16 mil metros quadrados ao longo dos muros e estacionamentos. Sua configuração aberta e flexível acomoda feiras gastronômicas, eventos de moda, shows e manifestações de médio porte, o que faz dela um dos espaços de uso mais frequentemente locável do complexo. Do ponto de vista da gestão, combina custo de manutenção paisagística e de áreas externas com alta rotatividade de eventos, perfil que a situa entre os espaços de maior contribuição potencial para a receita própria. Sua vocação predominantemente locável a coloca no centro da estratégia de sustentação financeira do conjunto.

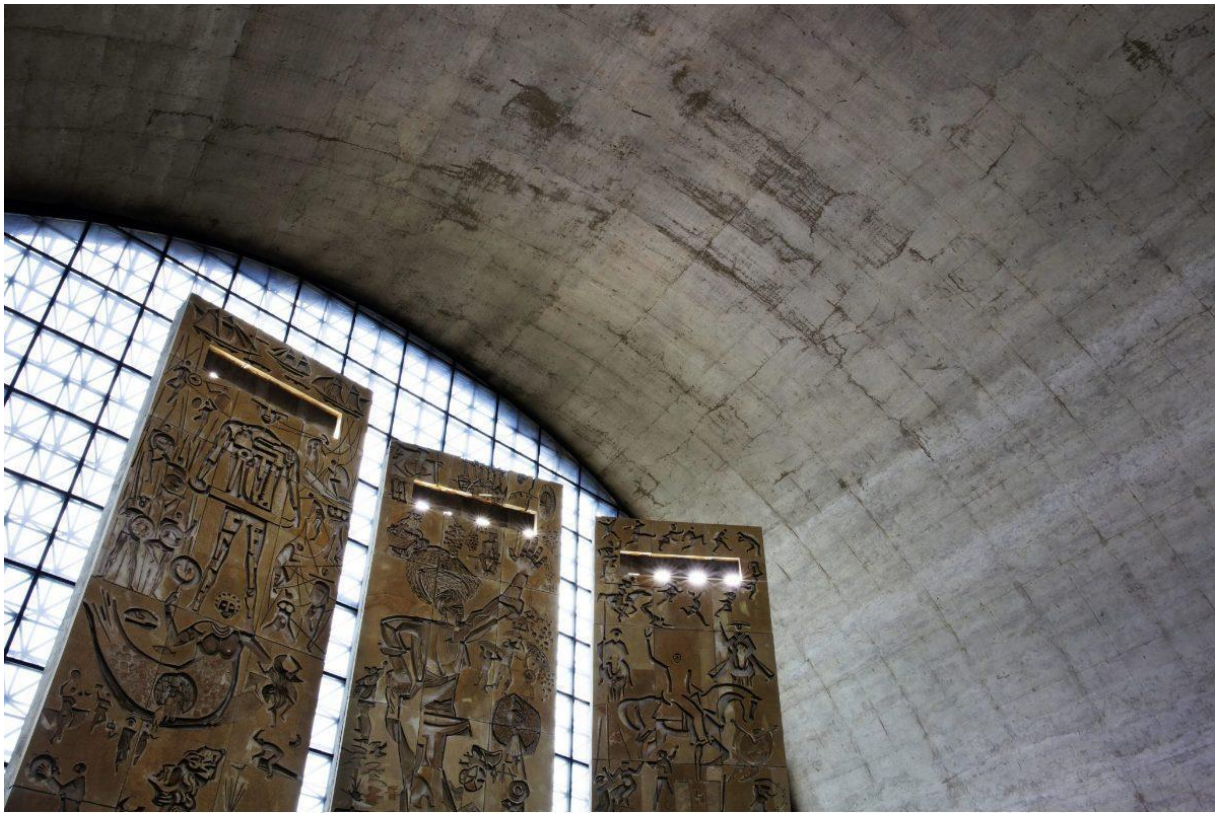
Figura 4 – Biblioteca Latino-Americana Victor Civita



Fonte: Fundação Memorial da América Latina (2026a).

A Biblioteca Latino-Americana Victor Civita abriga acervo especializado na América Latina, com cerca de 42 mil itens bibliográficos e 3.620 títulos audiovisuais voltados às ciências sociais, à literatura, às artes e à cultura popular da região. Ocupa um piso superior de aproximadamente 1.800 metros quadrados, sob uma viga de 90 metros de vão, e destina-se ao acesso à informação, ao ensino, à pesquisa e à extensão cultural. Realiza de forma direta a finalidade de intercâmbio intelectual inscrita na Lei n. 6.472/1989 e concentra custos de conservação de acervo bibliográfico e audiovisual com potencial reduzido de geração de receita. Esse perfil faz da Biblioteca o contraponto operacional dos espaços locáveis, ao demandar recurso público contínuo em nome de uma missão cuja realização não se mede por retorno financeiro imediato.

Figura 5 – Salão de Atos Tiradentes



Fonte: Fundação Memorial da América Latina (2026a).

O Salão de Atos Tiradentes integra em sua arquitetura obras de grande porte, entre elas o painel de Cândido Portinari dedicado a Tiradentes, encomendado em 1948 para o Colégio de Cataguases e incorporado ao Salão na inauguração, e os relevos de Poty e Carybé, distribuídos em um volume de 30 metros de altura. Foi concebido para recepções e solenidades oficiais do Estado, função institucional que o vincula à dimensão cerimonial da vida pública paulista. Sua ocupação atual por eventos diversos convive com a presença permanente de obras de arte incorporadas ao espaço, o que eleva as exigências de conservação e impõe limites ao tipo de uso admissível. O espaço evidencia a tensão entre potencial de locação e preservação patrimonial, uma vez que cada uso comercial ocorre em ambiente que é ele próprio obra integrada.

Figura 6 – Galeria Marta Traba



Fonte: Fundação Memorial da América Latina (2026a).

A Galeria Marta Traba ocupa cerca de mil metros quadrados em planta circular, construída sobre um espelho d'água, e dedica-se à difusão da arte e da cultura latino-americanas. Sua programação de exposições, que integrou a Galeria ao circuito do São Paulo Polo de Arte Contemporânea, realiza a função de mediação cultural prevista na missão do Memorial. A singularidade arquitetônica, com estrutura sobre lago e planta circular, acrescenta exigências de manutenção predial acima das de uma sala expositiva convencional. Como espaço de acervo e exposição, contribui pouco para a receita própria e sustenta-se principalmente como realização direta da finalidade cultural.

Figura 7 – Pavilhão da Criatividade Darcy Ribeiro



Fonte: Fundação Memorial da América Latina (2026a).

O Pavilhão da Criatividade Darcy Ribeiro abriga o acervo de arte popular latino-americana, com peças de nove países e um piso de vidro sobre a representação cartográfica da região, distribuídas em cerca de 800 metros quadrados. O nome e o programa remetem diretamente ao idealizador do projeto cultural do Memorial e materializam a proposta de apresentar a América Latina por sua criação popular. Por constituir área museológica de acervo fixo, concentra obrigações de conservação, segurança e climatização, com potencial de receita reduzido. O Pavilhão representa, ao lado da Biblioteca, o núcleo de missão do conjunto, cujos custos permanecem mesmo quando a agenda de eventos se retrai.

Figura 8 – Auditório Simón Bolívar



Fonte: Fundação Memorial da América Latina (2026a).

O Auditório Simón Bolívar é o maior espaço fechado do complexo, com duas plateias que somam capacidade para 1.788 pessoas, acrescido de um foyer de cerca de mil metros quadrados com uso expositivo próprio. Comporta shows, concertos, espetáculos de dança e teatro, além de convenções, seminários, formaturas e produções audiovisuais, faixa de usos que combina programação cultural e locação comercial. Sua operação exige a estrutura técnica mais complexa do conjunto, em palco, som, iluminação e segurança, o que o coloca entre os espaços de maior custo fixo e, ao mesmo tempo, de maior capacidade de geração de receita. Essa dupla condição posiciona o Auditório entre os espaços de maior contribuição para a sustentação financeira do Memorial, ao lado de outros usos de alta capacidade comercial, padrão cuja fragilidade estrutural está em fazer a viabilidade do conjunto depender de poucas fontes de maior retorno. A reabertura do Auditório ao final de 2017, após o incêndio de 2013, define o marco a partir do qual a pesquisa observa a trajetória do complexo (seção 2.7). O Quadro 1 reúne área ou capacidade, função original e uso atual de cada espaço.

Quadro 1 – Espaços do complexo do Memorial: área ou capacidade, função original e uso atual

Espaço	Área ou capacidade	Função original prevista	Uso atual predominante
Praça Cívica	cerca de 12.000 m², até 15.000 pessoas	Entrada principal e praça de convívio; abriga o Painel Etnias, de Maria Bonomi	Circulação e grandes eventos ao ar livre, inclusive festivais comerciais
Praça da Sombra	cerca de 16.000 m² de faixa verde	Área verde e de convívio, sob a marquise, com cerca de 160 palmeiras	Circulação e apoio a eventos ao ar livre
Biblioteca Latino-Americana Victor Civita	cerca de 42.000 itens e 3.620 audiovisuais	Acervo especializado na América Latina	Consulta ao acervo; cursos, seminários, colóquios e lançamentos do CBEAL
Salão de Atos Tiradentes	volume de 30 m de altura	Recepções e solenidades; painel de Portinari e relevos de Poty e Carybé	Solenidades, atos institucionais e cerimônias
Galeria Marta Traba	cerca de 1.000 m², planta circular	Difusão da arte e da cultura latino-americanas	Exposições, inclusive correalizações com consulados
Pavilhão da Criatividade Darcy Ribeiro	cerca de 800 m²	Acervo de arte popular latino-americana, peças de nove países	Exposição de longa duração e base do projeto de catalogação
Auditório Simón Bolívar	1.788 lugares; foyer de cerca de 1.000 m²	Shows, concertos, espetáculos de dança e teatro	Espetáculos próprios e correalizados, e a cessão onerosa de maior valor

Fonte: elaboração própria.

2.5 Governança, organização administrativa e fontes de financiamento

A governança da Fundação envolve instâncias estatutárias e relação com o Governo do Estado, além de controles internos e externos. O Decreto n. 30.233/1989 previu administração pelo Conselho Curador e pela Diretoria Executiva, bem como fiscalização pela Secretaria da Fazenda, pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia Legislativa, nos termos da legislação aplicável (SÃO PAULO, 1989b).

As fontes de financiamento combinam dotação pública e recursos próprios. O desenho legal original já admite essa combinação ao prever recursos gerados pela própria Fundação e dotações orçamentárias estaduais compatíveis com a manutenção da instituição. A questão

central, portanto, é analítica e recai sobre a proporção, a finalidade e os efeitos institucionais dessa combinação entre financiamento público e receitas próprias.

Em resposta ao pedido de acesso à informação protocolado sob o número 2026070615024666, a Fundação declarou, em 4 de agosto de 2026, que as deliberações do Conselho Curador ficam registradas nas próprias atas das respectivas reuniões e que, em regra, não há resoluções autônomas apartadas (FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA, 2026c). A forma de registro condiciona a rastreabilidade das decisões colegiadas, que dependem da leitura das atas para serem localizadas, e distingue o Conselho de órgãos deliberativos que publicam atos próprios.

2.6 Programação cultural, uso dos espaços e sustentabilidade

A programação cultural é uma dimensão central da pesquisa porque torna visível a relação entre missão e sustentabilidade. Atividades alinhadas à integração latino-americana, à diversidade cultural, à formação de públicos, à memória e ao interesse público expressam a finalidade institucional do Memorial. Atividades predominantemente orientadas por retorno financeiro, sem conexão temática ou formativa com essa finalidade, podem indicar deslocamentos de missão, sobretudo quando passam a ocupar parcela significativa da agenda.

A trajetória do Memorial oferece episódios que tornam concreta essa tensão. Rascov (2023) documenta como a locação dos espaços para eventos comerciais sem vínculo com a temática latino-americana se tornou fonte recorrente de receita, a ponto de condicionar o próprio acesso do público à instituição. As visitas escolares que marcaram os primeiros anos, quando só em 1990 cerca de seiscentos estabelecimentos de ensino levaram estudantes ao conjunto (NEPOMUCENO, 1990 apud RASCOV, 2023, p. 80), tornaram-se raras à medida que as áreas passaram a permanecer alugadas, indisponíveis para visitação. Na Praça Cívica, a montagem de palcos e estandes chega a cercar a escultura da Mão de Niemeyer com gradis e a fazer circular caminhões ao redor de uma das obras mais reconhecidas do conjunto. Essa dinâmica materializa o risco que os próprios idealizadores anteciparam, e que Niemeyer registrou ao insistir que a presença de veículos nas praças desvirtuava o espírito com que foram concebidas.

A dependência de receitas próprias adquire contornos institucionais específicos quando se observa sua concentração. Rascov (2023) registra forte concentração da receita própria do Memorial em poucos usos de alto retorno e descreve o deslocamento do eixo dessa concentração ao longo do tempo, do Auditório Simón Bolívar, responsável por cerca de 80% da arrecadação antes do fechamento de 2013 (RASCOV, 2023, p. 195), para a Praça Cívica, que assumiu a maior parte dela no período seguinte (RASCOV, 2023, p. 234). Este trabalho

toma a leitura como indício a reconstruir documentalmente na trajetória de 2018 a 2025 (seções 6 e 7). O ponto analiticamente relevante, e independente da hierarquia exata entre as fontes, está no padrão que essa concentração revela. A sustentação financeira do conjunto apoia-se em um número reduzido de espaços de maior capacidade comercial, o que cria incentivo estrutural à ampliação da locação e à priorização dos usos de maior retorno, com potencial de deslocar recursos e atenção institucional da atividade-fim. O risco tem origem na arquitetura de financiamento, que faz a viabilidade do conjunto depender de fontes cuja lógica pode divergir da missão cultural, e alcança qualquer gestão que opere sob esse desenho.

A pesquisa não trata as atividades geradoras de receita como incompatíveis com a função pública. Elas podem compor uma estratégia legítima de sustentabilidade, desde que submetidas a parâmetros de governança, transparência, curadoria, acesso e compatibilidade institucional. O ponto analítico é compreender quando a receita complementa a missão e quando passa a reordená-la. A distinção se resolve no plano empírico, pela observação da proporção que a atividade comercial ocupa na agenda, do grau em que restringe o acesso público e da medida em que desloca a programação da finalidade que a Lei n. 6.472/1989 fixou.

2.7 A reabertura do Auditório Simón Bolívar e o marco de 2018

O ano de 2018 corresponde ao primeiro exercício completo do Memorial após a reabertura do Auditório Simón Bolívar, ocorrida ao final de 2017, na sequência da recuperação do incêndio de 2013. A reabertura marca um ponto de inflexão na trajetória institucional do complexo, ao restituir a plena operação de seu principal equipamento e, com ela, as condições de programação, uso dos espaços e geração de receita que caracterizam o funcionamento regular da Fundação. O recorte que se inicia em 2018 apoia-se nesse ponto de inflexão, que oferece uma linha de base consistente para observar a evolução institucional, orçamentária e programática entre 2018 e 2025.

O incêndio de 29 de novembro de 2013 destruiu o interior do Auditório e interrompeu a operação do principal equipamento do complexo por quatro anos. A recuperação devolveu a sala em 15 de dezembro de 2017, data escolhida pelos 110 anos do nascimento de Oscar Niemeyer, com seis mil metros quadrados e 1.788 lugares em duas plateias. A obra substituiu as contraparedes de compensado revestidas de carpete, decisivas na propagação do fogo, por drywall em estrutura de aço galvanizado com revestimento ignífugo e refez o condicionamento acústico da sala. A tapeçaria de Tomie Ohtake foi reconstruída em material não inflamável. A escultura *Pomba*, de Alfredo Ceschiatti, e o mural *Ágora*, de Victor Arruda, foram restaurados (FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA, 2017; PROACÚSTICA, 2021).

A reabertura restitui a base de geração de receita própria. Em 2018, primeiro exercício completo com o Auditório em operação, a arrecadação própria alcança R$ 5,08 milhões, o maior valor da série de 2018 a 2025, com R$ 3,13 milhões em aluguéis contra previsão de R$ 2,22 milhões. Em 2019 a arrecadação recua para R$ 3,27 milhões. A seção 6.6 examina a série completa e o peso da cessão onerosa de espaços no financiamento da Fundação.

A visitação do Auditório acompanha essa restituição. O relatório anual de 2018 registra 500 pessoas em 2016, 3.250 em 2017, referentes às duas últimas semanas do ano, e 55.056 em 2018. A série do exercício se encerra em outubro, de modo que o valor de 2018 fica aquém do total do ano (FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA, [2018], p. 4).

O calendário do primeiro ano completo reúne concertos, colações de grau, congressos profissionais, convenções empresariais, premiações, festivais e solenidades cívicas. Entre as ocorrências registradas estão o Concerto da Jazz Sinfônica, o show de Jorge Aragão nos 29 anos do Memorial, o 11º Festival Nikkey Matsuri e o 10º Encontro Paulista de Museus (FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA, [2018], p. 21). A aderência dessa programação à finalidade legal pertence ao Indicador 3, examinado na seção 6.

O ganho do Auditório convive com retração do conjunto no mesmo exercício. A visitação total até outubro de 2018 alcança 2.049.527 pessoas, contra 2.665.972 no ano anterior, com a queda concentrada no Espaço Gabo/Multiuso, de 757.659 para 107.760 após o encerramento da exposição *Castelo Rá-Tim-Bum* em janeiro, e na Praça Cívica, de 425.488 para 320.954. O marco de 2018 vale como linha de base da operação regular do Auditório, com o registro de que o público do complexo naquele exercício responde também ao fim de uma exposição de grande alcance.

2.8 A atualidade da missão latino-americana no contexto contemporâneo

Uma questão teórica e institucional relevante é como a missão latino-americana do Memorial se atualiza em um contexto distinto do de sua criação. As formas de comunicação, circulação cultural e diplomacia pública mudaram intensamente desde o final dos anos 1980. Redes digitais, novas agendas identitárias, fluxos migratórios, disputas de memória, integração regional fragmentada e transformações na economia da cultura interpelam instituições concebidas em outro momento histórico.

Essa mudança de contexto qualifica o objeto da dissertação, ao definir como a aderência programática deve ser lida. A referência da missão não é um repertório fixo de temas herdados da fundação. Ela está na capacidade de reinterpretar o propósito latino-americano no presente, preservando função pública, diversidade, formação de públicos e mediação cultural. Essa leitura

encontra amparo na compreensão das identidades latino-americanas como formações híbridas e em transformação (GARCÍA CANCLINI, 2013) e na análise da instituição cultural como espaço de mediação (MARTÍN-BARBERO, 2013), desenvolvidas no referencial teórico (seção 3.5). Se a própria identidade regional é processo aberto, a fidelidade à missão se mede pela reinterpretação do programa original em cada tempo.

Esse critério tem raiz na concepção do próprio Memorial. Ao advertir, em 1990, que o programa cultural poderia ser mudado desde que não fosse abandonado à improvisação (seção 2.1), Darcy Ribeiro fixou os dois limites que orientam a avaliação da aderência programática. A missão comporta atualização, sob pena de perder atualidade, e recusa o esvaziamento, sob pena de reduzir o conjunto ao ônus operacional de sua própria grandeza. A pesquisa observa a programação de 2018 a 2025 sob esse duplo critério, evitando tanto a nostalgia do projeto original quanto a diluição da finalidade que a Lei n. 6.472/1989 fixou.

2.9 O Memorial como caso instrumental da pesquisa

O percurso desta seção permite situar o Memorial como caso instrumental da pesquisa. As seções anteriores reuniram os elementos que o qualificam nessa condição. A finalidade cultural definida em lei e o programa de Darcy Ribeiro estabelecem a missão institucional específica (seções 2.1 e 2.2). A autoria de Niemeyer e Ribeiro, a monumentalidade do conjunto e sua permanência no repertório público de São Paulo compõem a carga simbólica (seções 2.2 e 2.4). A natureza de fundação pública estadual vinculada à política cultural paulista inscreve o equipamento em uma responsabilidade pública de Estado (seções 2.3 e 2.5). E a tensão entre a grandeza do conjunto e o risco de seu esvaziamento, já presente no alerta de 1990, expressa a capacidade de produzir reconhecimento que extrapola a programação anual (seções 2.6 e 2.8). O Memorial reúne, assim, os quatro atributos que a seção 3 fixa como constitutivos da categoria equipamento cultural emblemático (seção 3.3).

Tratar o Memorial como caso instrumental delimita o alcance da análise. A dissertação não reconstrói uma história institucional completa da Fundação nem avalia gestões específicas. O caso é o meio de observar um problema mais amplo, o de como um modelo de fundação pública responde a pressões fiscais, operacionais e programáticas em um equipamento dessa natureza. Essa função instrumental impõe uma disciplina que as seções metodológicas operacionalizam, ao separar o desempenho da instituição do desempenho do arranjo fundacional, os efeitos de conjuntura dos efeitos do modelo e a memória profissional do pesquisador da evidência documental que a sustenta. Essa separação orienta a construção dos indicadores e o desenho da pesquisa (seção 5).

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Cultura como direito e responsabilidade pública

A primeira base teórica da dissertação é a compreensão da cultura como direito e responsabilidade pública. Em Chauí (2006), a cidadania cultural envolve acesso, participação, criação, memória e reconhecimento. A cultura não se reduz a consumo, entretenimento ou mercado; ela integra a formação da cidadania e exige condições públicas de existência. Essa concepção dialoga com a Constituição Federal de 1988, que atribui ao Estado deveres de garantir o exercício dos direitos culturais e de proteger as manifestações culturais (BRASIL, 1988).

A pesquisadora Isaura Botelho (2001) contribui ao distinguir dimensões da cultura que frequentemente se sobrepõem nas políticas públicas: dimensão simbólica, dimensão cidadã e dimensão econômica. Essa distinção é particularmente útil para a análise do Memorial, pois impede que sustentabilidade financeira seja confundida com finalidade institucional. A dimensão econômica é relevante, mas não esgota a razão pública de um equipamento criado para intercâmbio cultural e integração latino-americana.

De maneira complementar, os autores Rubim (2007), Barbalho (2017, 2018), Souza (2006) e Calabre e Val (2024) ajudam a situar a pesquisa no debate brasileiro sobre descontinuidades, disputas, institucionalidade e desafios contemporâneos das políticas culturais e das políticas públicas em geral. Em conjunto, esses autores reforçam que políticas culturais dependem de arranjos institucionais, financiamento e mediações públicas capazes de sustentar continuidade e diversidade. Coelho (2012) oferece, ainda, um repertório conceitual de referência para o campo da política cultural.

3.2 Valor público, legitimidade cultural, função pública e capital simbólico

A noção de valor público, formulada por Moore (1995), desloca a avaliação da gestão pública de uma lógica estritamente operacional para a capacidade de produzir resultados coletivamente relevantes, legitimados e sustentáveis. No caso de equipamentos culturais, o valor público abrange, além de eficiência ou volume de atividades, o acesso, a diversidade, a memória, a formação, o reconhecimento e a coerência entre missão e entrega institucional.

A legitimidade cultural diz respeito à capacidade de a instituição ser reconhecida como espaço qualificado de mediação, produção e circulação de sentidos. A função pública, por sua

vez, refere-se ao mandato institucional que justifica a ação estatal e diferencia o equipamento de uma plataforma comercial de eventos.

O capital simbólico, na formulação de Bourdieu (1989), corresponde ao reconhecimento social, ao prestígio, à autoridade e à legitimidade atribuídos a agentes e instituições. Trata-se de um capital relacional, dependente de consagração, posição no campo, trajetória e reconhecimento pelos demais. Nesta dissertação, o capital simbólico opera como fundamento teórico. Ele explica por que o reconhecimento acumulado por um equipamento cultural constitui ativo público, resultante de investimento histórico e legitimação institucional, cuja erosão ultrapassa a queda de público ou a perda de receita. Seu caráter relacional impõe cautela analítica, pois o conceito só se sustenta como categoria quando se reconstroem o campo, as disputas e as posições que lhe dão sentido. Daí a delimitação adotada. A análise empírica opera com a densidade simbólica (seção 3.4), e o capital simbólico permanece no plano do fundamento. O desenvolvimento do capital simbólico como critério de desenho institucional fica fora do escopo desta dissertação e integra a agenda da seção 10.7.

3.3 Equipamentos culturais emblemáticos: definição operacional

Esta dissertação propõe a categoria equipamento cultural emblemático e a constrói nesta seção, para delimitar o objeto e o alcance do instrumento da seção 9. A expressão comparece no debate de política cultural como qualificação descritiva de equipamentos de grande visibilidade, e a definição por atributos cumulativos é construção desta pesquisa.[3] A categoria responde a uma lacuna analítica. A noção corrente de equipamento cultural reúne, sob a mesma denominação, instituições de natureza, densidade simbólica, regime de financiamento e exigência de governança profundamente distintos. Um equipamento de bairro, um teatro municipal, um museu nacional e um complexo de integração regional podem ser todos classificados como equipamentos culturais, ainda que envolvam mandatos públicos e responsabilidades simbólicas incomparáveis. Quando categorias genéricas orientam decisões públicas, modelos de gestão tendem a ser comparados por indicadores uniformes, como público, receita, número de eventos e taxa de ocupação, o que deixa em segundo plano missões cuja realização tem baixa tradução imediata em escala ou retorno financeiro.

[3] A literatura anglófona trata objetos próximos sob a designação *flagship*, aplicada a museus e centros culturais de grande porte concebidos como catalisadores de regeneração urbana e de imagem da cidade (BIANCHINI; PARKINSON, 1993; GRODACH, 2010). Essa produção examina o efeito do equipamento sobre o entorno urbano e econômico. A categoria proposta aqui se dirige ao desenho institucional que preserva a missão pública, e seus atributos constitutivos independem de porte e de finalidade regeneradora.

Define-se equipamento cultural emblemático como aquele que reúne, de modo cumulativo, quatro atributos constitutivos: (i) alta carga simbólica; (ii) missão institucional específica; (iii) responsabilidade pública inscrita em uma política cultural de Estado; e (iv) capacidade de produzir efeitos de reconhecimento que extrapolam a programação anual. A definição é deliberadamente cumulativa: apenas a presença combinada dos quatro atributos autoriza a classificação. Essa exigência evita o inflacionamento simbólico, pelo qual todo equipamento relevante passa a ser chamado de emblemático sem critério, e a redução tecnocrática, pela qual equipamentos de alta carga simbólica são tratados como unidades operacionais intercambiáveis. Dois elementos de natureza operacional, os custos fixos elevados ou a rigidez operacional relevante e a exposição pública ou repercussão reputacional, acompanham com frequência esses equipamentos e recebem tratamento na análise de gestão, sem operar como critérios constitutivos da categoria.

A distinção entre porte e densidade é decisiva. O porte refere-se à escala física, orçamentária ou operacional. A densidade simbólica refere-se à capacidade de produzir sentido público para além da experiência imediata do visitante. Um centro cultural pode ser grande sem ser emblemático; um museu pode ter público expressivo sem concentrar missão pública singular; um espaço de menor porte pode ser emblemático quando condensa memória social, reconhecimento público e função institucional estratégica. O elemento distintivo está na acumulação de significado público e na exigência de preservá-lo por meio de desenho institucional adequado, para além de qualquer critério de dimensão.

Os quatro atributos constitutivos podem ser sintetizados da seguinte forma. A alta carga simbólica refere-se ao reconhecimento social, histórico, político, arquitetônico, memorial ou identitário associado ao equipamento; a exposição pública e a repercussão reputacional funcionam como manifestações observáveis desse atributo, na medida em que decisões de gestão produzem repercussão para além da administração interna. A missão institucional específica corresponde à finalidade pública singular expressa em lei, estatuto, contrato de gestão, plano museológico ou documento equivalente. A responsabilidade pública inscrita em uma política cultural de Estado pressupõe vínculo com política pública como prioridade estatal, mandato institucional ou compromisso de continuidade, sob qualquer arranjo (administração direta, fundação pública, autarquia, organização social ou arranjo especial), desde que haja responsabilidade pública reconhecível e mecanismos de *accountability*. A capacidade de produzir efeitos de reconhecimento que extrapolam a programação anual expressa a permanência simbólica da instituição, que se mantém socialmente reconhecível como portadora de uma missão mesmo quando a oferta cultural varia. Os custos fixos elevados, por sua vez,

remetem às obrigações permanentes de manutenção predial, conservação de acervos, segurança, operação técnica e pessoal especializado, que tornam a instituição sensível a ciclos orçamentários, e informam a análise de sustentabilidade.

A arquitetura lógica da definição carrega uma escolha metodológica. Goertz (2006) distingue conceitos organizados por condições necessárias daqueles organizados por semelhança de família. Os primeiros operam por multiplicação, e a ausência de uma dimensão anula o conceito sem que outra a compense. Os segundos operam por adição e admitem substituição entre dimensões, de modo que um objeto reunindo três atributos de quatro permanece membro do conjunto. A definição adotada nesta seção segue a primeira arquitetura. Quanto ao risco de ampliação, Sartori (1970) nomeou o esticamento conceitual, que aumenta a extensão de um termo ao esvaziar sua intensão e produz categorias que classificam tudo e não distinguem nada. O inflacionamento simbólico descrito acima é a forma local desse fenômeno, e a exigência cumulativa opera como filtro, porque cada atributo acrescentado reduz deliberadamente a extensão da categoria.

A exigência cumulativa produz uma classificação binária, e essa propriedade merece exame. Um equipamento que reúna três dos quatro atributos permanece fora da categoria, ainda que dela se aproxime em grau elevado. A objeção tem procedência quando a definição é lida como escala de valor. Ela perde força quando a definição opera como limiar de aplicação de um instrumento, que é a função exercida nesta pesquisa. A categoria responde a uma pergunta de aplicabilidade, ao indicar a que equipamentos a matriz da seção 9 se dirige e sob que exigências de avaliação.

A ausência de cada atributo produz uma situação institucional distinta, e o registro dessas situações amplia a utilidade da categoria. Um equipamento sem alta carga simbólica pode reunir missão específica, inscrição em política de Estado e reconhecimento continuado, e ainda assim comportar avaliação por indicadores usuais de eficiência e alcance, uma vez que suas decisões de gestão se esgotam no âmbito administrativo. A ausência de missão institucional específica caracteriza equipamentos de programação genérica, cuja aderência programática carece de parâmetro aferível e cujo desenho institucional dispensa salvaguardas de finalidade. Quando falta a responsabilidade pública inscrita em política cultural de Estado, a proteção da missão passa a depender da vontade do dirigente e do interesse do mantenedor, condição comum a equipamentos privados de alta densidade simbólica e a instituições públicas mantidas sem mandato explícito.

A ausência do quarto atributo, a capacidade de produzir efeitos de reconhecimento que extrapolem a programação anual, descreve situação de natureza diversa das anteriores, por

resultar com frequência de trajetória. Um equipamento pode ter reunido os quatro atributos e perder o último por erosão do reconhecimento público, desfecho que o alerta de Darcy Ribeiro em 1990 antecipava para o próprio Memorial (seção 2.6). A perda desse atributo constitui, nesses casos, o resultado que o desenho institucional deveria ter evitado, e sua verificação exige série temporal em lugar de aferição pontual.

A distinção entre o bem construído e o programa que o habita importa para esse atributo. Os atos de tombamento alcançam a edificação, os interiores, o agenciamento do terreno e as obras de arte aderentes, e a capacidade de gerar efeitos de reconhecimento se ancora na programação e na missão. A motivação do ato de 1997 invoca a vocação integradora do equipamento, o que reforça o primeiro atributo e mantém a distinção, porque a proteção incide sobre o conjunto físico. Um equipamento pode conservar intacta a forma protegida e perder o quarto atributo, desfecho que o alerta de 1990 descreve com precisão.

Os equipamentos que satisfazem três atributos constituem categoria de interesse próprio, designada aqui como caso limítrofe, na linha que Collier e Mahon (1993) desenvolveram para categorias radiais. A designação registra que a matriz da seção 9 lhes é parcialmente aplicável, com a dimensão correspondente ao atributo ausente operando como pergunta em aberto. Um equipamento sem inscrição em política de Estado admite exame de valor público, sustentabilidade, flexibilidade e resiliência, e nele a dimensão de controle público comparece como lacuna a suprir por desenho contratual ou estatutário. O tratamento sistemático dessa categoria intermediária excede o escopo desta dissertação, que examina um caso reunidor dos quatro atributos, e permanece registrado como proposta a testar na agenda da seção 10.7.

O Memorial da América Latina reúne, de modo verificável, os quatro atributos constitutivos, o que o qualifica como caso adequado para a investigação. A emblematicidade impõe, além disso, critérios de avaliação distintos dos aplicáveis a equipamentos ordinários, porque em equipamento emblemático a eficiência sem missão, a sustentabilidade sem acesso e a flexibilidade sem salvaguarda constituem ganhos incompletos. Essa exigência conecta a categoria aos três indicadores da pesquisa (seção 4).

A literatura sobre arquitetura icônica e marca territorial oferece contraponto crítico a essa categoria. Evans (2003) analisa o *hard branding* da cidade cultural e alerta para a subordinação de equipamentos artísticos a lógicas de consumo e competição entre cidades; Sklair (2017) examina a produção da arquitetura icônica na globalização e o deslocamento do componente público de edifícios culturais em favor de interesses privados. Essas leituras reforçam a necessidade de tratar o capital simbólico como ativo público a ser protegido por desenho institucional.

Contar equipamentos culturais emblemáticos por natureza jurídica da entidade que os administra esbarra na ausência de fonte estatística adequada. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE tem por unidade de investigação o município e por informante principal a prefeitura, e seu suplemento de cultura descreve o órgão gestor da cultura na administração municipal, sua infraestrutura, seus recursos humanos e seus instrumentos de gestão (IBGE, [s. d.]). Os decretos estaduais de organização administrativa relacionam entidades da administração indireta, sem registrar os equipamentos que cada uma administra. A contagem depende da aplicação caso a caso dos quatro atributos constitutivos, operação que a seção 10.7 registra como agenda. A aplicação dos quatro atributos ao Memorial consta do Quadro 2.

Quadro 2 – Aplicação dos quatro atributos do equipamento cultural emblemático ao Memorial

Atributo constitutivo	Aplicação ao Memorial
1. Alta carga simbólica	Arquitetura de Niemeyer, concepção de Darcy Ribeiro e obras integradas, o Painel *Etnias* de Bonomi, o painel de Portinari e os relevos de Poty e Carybé, com repercussão pública que extrapola a administração interna.
2. Missão institucional específica	Finalidade fixada no artigo 3º da Lei 6.472/1989, a divulgação e o intercâmbio da cultura brasileira e latino-americana e sua integração às atividades intelectuais do Estado.
3. Responsabilidade pública em política cultural de Estado	Fundação pública vinculada à Secretaria da Cultura, financiada pelo Tesouro e submetida ao controle do Tribunal de Contas.
4. Efeitos de reconhecimento que extrapolam a programação anual	Projeção como monumento à integração da região, correalizações com consulados, atividade do CBEAL e marcos como a exposição comemorativa dos 35 anos do Memorial, com repercussão que ultrapassa a experiência imediata do visitante.

Fonte: elaboração própria.

3.4 Densidade simbólica e reconhecimento institucional

A análise empírica desta pesquisa adota a densidade simbólica como categoria operacional. A escolha decorre da natureza do conceito de capital simbólico em Bourdieu e do tipo de análise que ele requer.

Em Bourdieu (1989), o capital simbólico designa o capital de qualquer espécie quando percebido e reconhecido como legítimo por agentes dotados de categorias de percepção socialmente estruturadas. Nas palavras do autor, ele corresponde ao capital "quando percebido por um agente dotado de categorias de percepção resultantes da incorporação da estrutura da

sua distribuição" (BOURDIEU, 1989, p. 145). É uma posição relacional, que adquire sentido no interior de um campo, um espaço de disputas em que agentes ocupam posições, acumulam ou perdem reconhecimento e lutam pela imposição de visões legítimas. Nesse sentido estrito, o capital simbólico de uma instituição se apreende pela reconstrução do campo em que ela se inscreve, pelo mapeamento das posições em disputa e pelas relações de força que estruturam esse espaço.

O objeto desta dissertação é a capacidade de um arranjo institucional de preservar valor e função pública sob restrição fiscal. Esse objeto se examina por evidências documentais, orçamentárias e programáticas, e a categoria analítica precisa ser aferível por esse tipo de material. A densidade simbólica atende a essa exigência. Ela designa a combinação observável entre missão pública, arquitetura, memória, reconhecimento social, visibilidade institucional e capacidade de produzir sentido para além da programação anual, e é verificável em documentos e registros institucionais. O capital simbólico permanece como fundamento teórico, responsável por sustentar a compreensão de que o reconhecimento acumulado por um equipamento cultural constitui ativo público construído historicamente.

As categorias de valor público, legitimidade cultural e função pública completam esse repertório. Elas capturam a autoridade cultural do equipamento, seu reconhecimento por públicos diversos e a coerência entre missão e entrega institucional, e oferecem o instrumental ajustado ao desenho de políticas públicas. Densidade simbólica, valor público e legitimidade cultural operam a análise; o capital simbólico a fundamenta. Essa arquitetura preserva coerência entre o plano teórico e as ferramentas de investigação.

3.5 Integração latino-americana, mediações culturais e missão institucional

A finalidade fixada em lei para o Memorial consiste em divulgar e intercambiar a cultura latino-americana e integrá-la às atividades intelectuais do Estado. A formulação pressupõe uma resposta sobre o que constitui a América Latina como unidade cultural, e a resposta adotada tem consequência sobre o modo de aferir aderência programática. Uma leitura essencialista tomaria a região como conjunto de traços fixos, e reduziria a aderência à presença nominal de temas, de origens ou de nacionalidades. O pensamento latino-americano sobre culturas e mediações oferece caminho de leitura diverso, que esta seção mobiliza para fundamentar o Indicador 3.

Néstor García Canclini construiu sua obra sobre a coexistência de tradições populares, produção artística e indústrias culturais nas sociedades latino-americanas, matéria que responde à pergunta sobre o que faz da região uma unidade cultural. Em sua formulação (GARCÍA

CANCLINI, 2013), as identidades latino-americanas constituem processos híbridos, atravessados por tradições, mercados, meios de comunicação, políticas públicas e práticas culturais. Essa perspectiva é adequada ao Memorial porque sua missão consiste em promover intercâmbio, circulação e mediação entre repertórios latino-americanos diversos, tratados como formações abertas e em transformação.

O intercâmbio que a lei atribui ao Memorial descreve uma operação de mediação entre repertórios, públicos e instituições. Jesús Martín-Barbero (2013) fez dessa operação seu objeto de análise, ao deslocar o exame da comunicação dos meios para as mediações culturais. O Memorial pode então ser observado como instituição mediadora entre Estado, públicos, artistas, intelectuais, países, memórias, linguagens e território urbano. A aderência programática deve captar essa capacidade de mediação, não apenas a presença nominal de temas latino-americanos.

3.6 Financiamento público da cultura e restrição fiscal

A economia da cultura fornece o fundamento para avaliar bens e serviços culturais por critérios que o preço, a bilheteria e o retorno privado não esgotam. Musgrave (1959) formulou a noção de bem meritório para designar aquele cujo consumo a sociedade decide estimular acima do patamar que as preferências individuais produziriam por si, decisão coletiva que justifica financiamento público mesmo onde exista disposição a pagar. Throsby (2001) acrescenta que o valor cultural e o valor econômico de um mesmo bem coexistem sem se reduzirem um ao outro, e que o primeiro comporta dimensões estéticas, simbólicas e históricas alheias ao sistema de preços. Frey (2000) examina os benefícios que instituições culturais produzem para quem não as frequenta, o que amplia o conjunto de beneficiários para além do público efetivo. As três formulações convergem numa consequência metodológica para esta pesquisa, uma vez que indicadores de público e de receita medem parte do que um equipamento cultural entrega.

O princípio do *arm's length* designa a distância entre a fonte de financiamento estatal e a decisão sobre conteúdo cultural. Chartrand e McCaughey (1989) o sistematizaram ao distinguir quatro papéis do Estado no apoio às artes, o facilitador, o mecenas, o arquiteto e o engenheiro, ordenados pela distância que cada um mantém em relação à decisão programática. No papel de mecenas, o Estado financia por meio de conselho de artes dotado de autonomia decisória sobre a alocação. No papel de arquiteto, financia por ministério ou secretaria de cultura, com vinculação direta entre a orientação de governo e a decisão sobre o que se apoia. A fundação pública vinculada a uma secretaria estadual opera no segundo desses arranjos, o

que encurta a distância entre injunção política e programação, e transfere para a norma que fixa a finalidade o papel de proteger a missão. Essa leitura é retomada na análise dos arranjos institucionais (seção 3.8) e na dimensão de valor público da matriz da seção 9.

Wildavsky (1964) descreveu o processo orçamentário como processo político e incremental, no qual a dotação de cada órgão parte do patamar do exercício anterior e se altera por acréscimos e cortes marginais disputados a cada ciclo. A formulação oferece base direta para o Indicador 1, ao situar a dotação de um equipamento cultural como resultado de disputa incremental por recursos, com o cálculo técnico sobre necessidade operando como um argumento entre outros. Variações anuais de cobertura estatal passam a ser lidas como resultado dessa disputa, leitura que orienta a análise da série na seção 6.

Em contextos de austeridade, as despesas discricionárias tendem a sofrer compressões. Blyth (2013) reconstrói a trajetória da austeridade como ideia econômica e examina seus efeitos sobre a capacidade de ação estatal. Fernando Rezende (2001) e Giacomoni (2023) descrevem as regras fiscais e os instrumentos do processo orçamentário brasileiro que condicionam a sustentação de políticas contínuas. Para equipamentos de grande porte, a restrição fiscal afeta a quantidade de recursos e, junto com ela, os incentivos que orientam programação, parcerias e uso dos espaços.

3.7 Sustentabilidade, mercado e risco de deslocamento da missão

Esta pesquisa emprega sustentabilidade em sentido econômico-institucional, referida à capacidade de um arranjo manter a operação do equipamento ao longo do tempo e de absorver choques sem comprometer a finalidade que a norma lhe atribui. A dimensão ambiental, presente em outros usos do termo, permanece fora do escopo. A delimitação decorre do desenho da pesquisa, que examina arranjos de gestão pela composição de suas receitas e pela resistência de sua operação à restrição fiscal.

Sustentar a operação e devolver valor a quem usa o equipamento são condições distintas. Um equipamento financeiramente viável pode oferecer programação desalinhada de sua missão, e a viabilidade, isolada, nada informa sobre o que a instituição entrega ao público. A articulação entre as duas condições se afere pelo confronto entre o Indicador 2, que mede a dependência de mercado, e o Indicador 3, que mede a aderência programática. A pergunta pelo retorno público da sustentação financeira atravessa as seções empíricas por esse caminho.

A geração de recursos próprios integra as estratégias legítimas de sustentação de equipamentos culturais. Receitas próprias, patrocínios, cessões onerosas, planos anuais de incentivo e parcerias ampliam a capacidade de execução e podem conviver com a finalidade

pública quando permanecem subordinados a ela. Esse entendimento tem amparo no próprio desenho legal do Memorial, que desde a criação previu a combinação de dotações estaduais e recursos gerados pela Fundação (SÃO PAULO, 1989b), e na literatura de valor público e de economia da cultura. Moore (1995) avalia a organização pública pela sua capacidade de produzir valor coletivamente reconhecido e sustentável, o que admite composições diversas de financiamento desde que a missão comande a estratégia. Throsby (2001) e Frey (2000) tratam subsídio público e receita de mercado como instrumentos combináveis, que operam em conjunto porque o valor cultural e o valor econômico coexistem em um mesmo bem.

O risco relevante surge quando esses instrumentos deixam de complementar a missão e passam a reordená-la. A literatura sobre mercados culturais, e Cowen (1998) em particular, permite observar as potencialidades de circulação e inovação associadas ao mercado, ao lado dos riscos de padronização, segmentação e exclusão que ele pode gerar. O ponto crítico está na governança da relação entre receita e finalidade. Arranjos institucionais que operam com recursos próprios sob salvaguardas adequadas, como demonstra o debate sobre organizações sociais e contratos de gestão (BRASIL, 1998; DI PIETRO, 1996), preservam a missão quando submetem a captação a metas, parâmetros de acesso e controle público.

A trajetória do Memorial põe esse entendimento à prova. Rascov (2023, p. 216 e p. 221) infere, da estabilidade dos totais orçamentários anuais, um mecanismo de substituição orçamentária pelo qual o Tesouro estadual desconta da dotação o valor arrecadado, o que manteria o orçamento estável independentemente do esforço de captação e converteria a receita própria em condição de manutenção do patamar existente. O mecanismo que Rascov identifica é um problema de desenho orçamentário. A faculdade de gerar recursos próprios está inscrita na criação da Fundação, que prevê dotações compatíveis com a plena manutenção da instituição em complemento aos recursos por ela gerados (SÃO PAULO, 1989a), e encontra sustentação teórica na noção de valor público e na economia da cultura. O que compromete a função pública é a ausência de parâmetros que mantenham a receita subordinada à missão, incluindo regras orçamentárias que preservem o incentivo à captação. Por essa razão, o Indicador 2 mede a dependência de mercado como grau de exposição a incentivos que podem complementar ou tensionar a finalidade institucional, tratando-a como objeto de análise submetido a exame empírico.

No Memorial, essa tensão é examinada pelo indicador de dependência de mercado e por sua relação com a aderência programática. A questão consiste em identificar os efeitos da receita própria sobre missão, acesso, diversidade, uso do espaço e legitimidade cultural, sem partir de uma condenação prévia desse tipo de receita.

3.8 Arranjos institucionais de gestão cultural

Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado organizou o debate brasileiro sobre desenho institucional em torno da distinção entre atividades exclusivas de Estado e serviços não exclusivos, e propôs que estes últimos passassem a ser executados por entidades públicas não estatais mediante contrato (BRASIL, 1995). Bresser-Pereira (1998) sustentava que a rigidez procedimental do direito público comprometia a eficiência na prestação desses serviços, e que a contratualização por resultados devolveria ao Estado a capacidade de dirigir sem operar. As organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público derivam desse movimento (BRASIL, 1998), e a experiência paulista de gestão cultural é uma de suas realizações mais duradouras.

A crítica mais sistemática ao projeto gerencial veio de Paes de Paula (2005a, 2005b), que o situou como um entre dois projetos políticos em disputa desde a redemocratização. A vertente gerencial, constituída no Brasil dos anos 1990, teria concentrado sua atenção nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da reforma, com tratamento secundário da dimensão sociopolítica. A vertente societal, herdeira das mobilizações sociais da década anterior, propunha ampliar a participação da sociedade na formulação e no controle das políticas. Na tréplica ao debate publicado na *RAE*, a autora registra um limite da posição que defende, ao reconhecer que a administração pública societal vinha elaborando alternativas de gestão sem apresentar uma proposta de organização administrativa do aparelho do Estado comparável à que a vertente gerencial implementou no Brasil dos anos 1990. O reconhecimento importa a esta dissertação, cujo objeto é o desenho organizacional.

Fernando Abrucio (2007) reconstrói vinte anos de trajetória administrativa brasileira, da Nova República ao governo Lula, e recusa a leitura que trata o período como sucesso ou fracasso em bloco. Ele credita à reforma Bresser o aperfeiçoamento da profissionalização do serviço civil e a difusão nacional de um debate sobre desempenho, e localiza entre seus erros de diagnóstico a oposição completa que o Plano Diretor estabeleceu entre administração burocrática e novas formas de gestão. Essa visão etapista leva a crer que uma etapa substitui a outra, quando o que se observa é um movimento no qual aspectos do modelo weberiano são incorporados ao mesmo tempo em que se criam instrumentos novos.

A observação incide diretamente sobre a comparação desenvolvida nesta seção. A qualificação de uma entidade como organização social acrescenta a verificação de resultados pactuados ao exame de contas pelo Tribunal, que permanece (seção 3.8.2). Abrucio (2007)

registra ainda que essas formas prosperaram mais nos governos estaduais do que na União, o que ajuda a situar a densidade da experiência paulista de gestão cultural examinada adiante.

A pergunta pelas razões da falha recorrente das reformas administrativas organiza a investigação de Flávio Rezende (2004). Seu deslocamento interessa a esta pesquisa por tratar a permanência de arranjos como resultado a explicar. O Memorial atravessou o ciclo paulista de contratualização cultural mantendo a forma fundacional, e essa permanência integra o objeto das seções empíricas.

Duas revisões posteriores sustentam a leitura de convivência entre modelos. Secchi (2009) compara o modelo burocrático, a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública, e conclui que os desenhos apresentados como alternativos ao burocrático compartilham com ele características essenciais. Cavalcante (2017) mapeia a produção sobre o período posterior à nova gestão pública e descreve acumulação incremental de instrumentos, com camadas que se sobrepõem. A dissertação adota essa leitura, e por isso trata os arranjos examinados a seguir como configurações que distribuem de modo distinto atributos presentes, em alguma medida, em todas elas.

No campo específico da gestão cultural, a experiência paulista de organizações sociais, iniciada em 2004, produziu literatura própria (CORAZZA, 2017; COSTIN, 2005; SUÁREZ, 2011). Tjabbes *et al.* (2023), ao examinar a gestão do Museu do Futebol, registram um efeito que interessa à comparação aqui proposta. Na ausência de política cultural definida em lei, os termos de referência dos contratos de gestão assumem a função de conferir institucionalidade e continuidade à ação pública. O achado descreve, pelo lado do arranjo contratualizado, a mesma questão que a fundação pública resolve pela via da lei de criação e do estatuto.

A trajetória do Memorial entre 2018 e 2025 oferece evidência para essa discussão. Um equipamento mantido sob o arranjo que a reforma gerencial tratava como superado permaneceu em operação ao longo de todo o período, sob compressão orçamentária e sob apontamentos reiterados do controle externo (seção 8). O que o caso oferece é evidência sobre o comportamento de um dos arranjos nas condições que a literatura descreve, e é nessa qualidade que as seções empíricas o examinam.

A comparação desenvolvida nos itens seguintes observa, em cada arranjo, onde reside a titularidade da finalidade e quem responde por ela, como se compõe o financiamento e que margem de captação o regime admite, que autonomia a forma jurídica confere na contratação de pessoal e na aquisição de bens e serviços, sobre que objeto incide o controle público e por quais instâncias, que registro cada desenho obriga a produzir sobre o cumprimento da finalidade, e que risco de descontinuidade cada desenho carrega. Di Pietro (2026) fornece a

caracterização jurídica dos quatro arranjos, e a matriz da seção 9 retoma esses critérios como dimensões de avaliação.

3.8.1 Fundação pública

Neste contexto, importa caracterizar os modelos de gestão. Iniciando-se por fundação pública, no gênero das fundações autárquicas caracterizado na seção 2.3, é o arranjo que ancora a finalidade cultural do equipamento na lei e no estatuto, submetendo-a a controle estatal e a um vínculo orçamentário direto com o Estado. Essa ancoragem responde à dimensão de valor público da matriz, ao prender a missão a norma cuja alteração exige decisão pública, e à dimensão de controle público, ao inserir a atividade em circuitos de fiscalização interna e externa. No debate da reforma administrativa, o modelo representa a face da administração indireta que privilegia a estabilidade da finalidade e a responsabilização estatal sobre a autonomia gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998; DI PIETRO, 2026).

O mesmo regime que protege a missão condiciona a capacidade operacional do arranjo. O controle público prévio, que confere segurança à finalidade, incide sobre contratação de pessoal especializado, compras, celebração de parcerias e velocidade das decisões, com reflexo na dimensão de flexibilidade da matriz. A literatura de reforma gerencial construiu boa parte de sua crítica sobre esse ponto, ao contrastar a rigidez procedimental das entidades de direito público com a agilidade buscada em arranjos contratualizados (BRESSER-PEREIRA, 1998). A dissertação retoma esse contraste como hipótese de leitura, e o exame documental das seções 6 e 7 fornece a base do juízo sobre o modelo, formulado na seção 8.

A mesma ancoragem orçamentária que estabiliza a finalidade responde pela dimensão de resiliência do arranjo. A inserção na peça orçamentária do Estado sustenta a continuidade da instituição diante de choques, ainda que exponha sua base de recursos à compressão das despesas discricionárias em ciclos de austeridade, tensão que as seções empíricas observam no período. A obrigação de registrar o que se realiza segue caminho próprio. O arranjo fundacional exige prestação de contas financeira, e a demonstração do cumprimento da finalidade fica na dependência de competência que o estatuto atribui ao colegiado, o que responde pela dimensão de capacidade de demonstração.

Cabe às seções empíricas observar como essas capacidades e limites se manifestam no Memorial, pela proteção orçamentária, pela dependência de mercado e pela aderência programática ao longo do período. A fundação pública é, entre os arranjos discutidos nesta seção, o único analisado com profundidade empírica própria, condição que a matriz da seção 9 registra ao distinguir o arranjo examinado pelo caso daqueles lidos apenas pela literatura e por

contrapontos documentais (seção 5.11). A dimensão de sustentabilidade, comum a todos os arranjos, foi desenvolvida nas seções 3.6 e 3.7, sem retomada arranjo a arranjo, uma vez que os efeitos da composição de financiamento sobre a missão dependem menos da forma jurídica do que dos parâmetros de governança que subordinam a receita à finalidade pública.

3.8.2 Organização social

A organização social, no modelo paulista, é uma entidade privada sem fins lucrativos qualificada para executar atividades de interesse público mediante contrato de gestão. A Lei Complementar n. 846/1998 estrutura esse vínculo por metas, responsabilidades, fiscalização e prestação de contas, e o Decreto n. 43.493/1998 adapta o regime à área da cultura, reconhecendo a natureza peculiar dos bens culturais. O arranjo desloca o eixo da matriz para a dimensão de flexibilidade, ao operar sob regime de direito privado que amplia a margem de contratação e de gestão, e transfere a proteção da missão para o desenho do contrato, cujas metas e salvaguardas passam a responder pela dimensão de valor público que, na fundação, a lei assegura diretamente. A dimensão de controle público acrescenta a verificação de resultados pactuados ao exame de contas, que permanece por força do artigo 1º, parágrafo único, e do artigo 12 da Lei Complementar n. 846/1998. Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição à Lei federal n. 9.637/1998 e afastou leitura que restrinja o controle da aplicação de verbas públicas pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas (BRASIL, 2015), o que sustenta a leitura do controle como acúmulo. A decisão examinou o marco federal e fixa os parâmetros constitucionais observados pelas leis estaduais de qualificação. A dimensão de resiliência depende, nesse arranjo, da renovação do contrato de gestão e da regularidade dos repasses estatais, o que vincula a capacidade de absorver choques à estabilidade do vínculo contratual e do fluxo de transferências.

Iniciada em 2004 e hoje o principal arranjo de gestão de equipamentos culturais do Estado, a experiência paulista de organizações sociais de cultura oferece material consolidado para essa leitura (CORAZZA, 2017; COSTIN, 2005; SUÁREZ, 2011). Sua institucionalização inclui uma estrutura própria de acompanhamento, com a Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão, criada em 2013, e a Comissão de Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão, que reúne representantes do poder público e da sociedade civil e produz relatórios anuais públicos. Essa arquitetura de controle materializa, no plano administrativo, a camada de verificação de resultados que o arranjo acrescenta ao exame de contas. O desenho separa a prestação de contas financeira, presente em todo arranjo submetido a exame de contas, da

prestação de contas programática, que depende do instrumento contratual onde as metas se fixam. Essa segunda camada responde pela dimensão de capacidade de demonstração, ao obrigar o registro periódico do que se realiza e ao submetê-lo a verificação por terceiro. A literatura que examina essa experiência registra, ao mesmo tempo, o reforço da prestação de contas e da gestão por resultados e a fragilidade dos indicadores de qualidade, cuja superficialidade dificulta captar a dimensão cultural das metas. Um efeito documentado do modelo é que, na ausência de política cultural definida em lei, os próprios termos de referência dos contratos assumem a função de conferir institucionalidade e continuidade à ação pública. Esse achado converge com a leitura aqui proposta, ao confirmar que, na organização social, a proteção da missão passa a depender do desenho contratual. Na fundação pública, a finalidade fica fixada em lei. Todo esse material é mobilizado como contraponto documental, apoiado em fontes públicas e na literatura especializada, sem o estatuto de caso próprio da pesquisa (seção 5.11).

3.8.3 Autarquia

A autarquia é pessoa jurídica de direito público criada por lei específica para desempenhar, de forma descentralizada, atividade típica de Estado. Constitui o núcleo da administração indireta, com o vínculo público mais forte entre os arranjos aqui discutidos, e seu regime se confunde, em extensão, com o da fundação autárquica caracterizada na seção 2.3. Autarquia e fundação pública de direito público compartilham a criação por lei, a ancoragem estatal da finalidade, a submissão a concurso, licitação e controle externo, e a inserção no ciclo orçamentário do Estado. Essas propriedades comuns sustentam, em ambas, as dimensões de valor público e de controle da matriz e impõem as mesmas restrições sobre a dimensão de flexibilidade. O silêncio normativo quanto ao registro programático alcança as duas formas, na dimensão de capacidade de demonstração.

Três planos tornam produtivo o contraste entre os dois arranjos, nos quais a forma autárquica se distingue da fundacional. No plano da vocação institucional, a autarquia é historicamente concebida como serviço público personalizado, moldado para atividades permanentes e típicas de Estado, ao passo que a fundação pública inscreve na sua forma a ideia de um patrimônio afetado a uma finalidade específica, inscrição que dialoga de modo mais direto com a missão de um equipamento cultural. No plano da gestão da atividade-fim, a tradição autárquica, associada a funções de regulação e de império, tende a uma cultura procedimental mais rígida do que a esperada de uma fundação voltada a atividades culturais e sociais. No plano financeiro, a geração de receita própria depende inteiramente do que a lei

instituidora autorizar, sem a faculdade que, na fundação do Memorial, esteve prevista desde a criação. Na dimensão de resiliência, a autarquia acompanha a fundação autárquica, ao derivar da vinculação orçamentária estatal a continuidade diante de choques e ao encontrar na rigidez procedimental o limite de sua capacidade de reacomodação rápida.

A raridade do formato autárquico na gestão de equipamentos culturais singulares é, ela própria, um dado analítico, e ganha nitidez quando se observa onde a forma de fato aparece. O caso brasileiro mais relevante é o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), autarquia federal criada pela Lei nº 11.906/2009, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira, que administra diretamente cerca de trinta museus federais e coordena a Política Nacional de Museus. O IBRAM exemplifica a vocação da forma autárquica na cultura, a de gerir redes de equipamentos e políticas setoriais, mais do que a de administrar uma casa cultural específica. Esse padrão sugere que o desenho autárquico, ajustado à atividade permanente e sistêmica de Estado, ajusta-se melhor à coordenação de sistemas do que à gestão de um equipamento singular dotado de missão própria, cuja combinação de permanência da missão e variação da programação encontra, na fundação pública, forma mais direta de expressão. A pertinência da autarquia para um equipamento emblemático dependeria, assim, do grau em que a lei instituidora lhe assegurasse autonomia financeira, flexibilidade de gestão e garantias de missão. A discussão apoia-se na literatura de administração pública e no exame de casos institucionais, e permanece como leitura derivada, não validada por caso próprio (seção 5.11).

3.8.4 Arranjos híbridos ou especiais

Arranjos híbridos ou especiais reúnem, sob uma categoria aberta, as formas de gestão que combinam instrumentos públicos e privados sem se reduzir a nenhum dos três arranjos típicos. Incluem parcerias público-privadas, concessões e permissões de uso, cogestão, consórcios e desenhos estaduais específicos criados por lei própria. A parceria público-privada, na forma de concessão administrativa prevista na Lei federal n. 11.079/2004, é o caso paradigmático, ao transferir a um parceiro privado a construção, a operação e a manutenção de um equipamento mediante contraprestação pública e repartição de riscos, modelo já estruturado para equipamentos culturais em diferentes estados. Variações estaduais do próprio modelo de contratualização também compõem esse conjunto, como a gestão do Museu Oscar Niemeyer por organização social sob legislação paranaense distinta da paulista, o que evidencia que um mesmo tipo de arranjo assume formas diversas conforme o desenho legal de cada ente federado.

A promessa desses arranjos está em ajustar, dimensão a dimensão, o equilíbrio entre proteção da missão e flexibilidade operacional que os arranjos típicos fixam de modo mais rígido, ao custo de maior complexidade de governança e de exigências próprias na dimensão de controle público, onde a repartição de responsabilidades entre público e privado multiplica os pontos de fiscalização. A dimensão de resiliência é ambígua nesses arranjos, pois a distribuição de funções entre instrumentos públicos e privados pode repartir o risco diante de choques, e a mesma pluralidade de vínculos amplia os pontos de fragilidade sob crise, o que torna o resultado dependente do desenho concreto de cada modelo. Na capacidade de demonstração, o registro decorre do que o contrato definir, com variação conforme o desenho concreto. A heterogeneidade da categoria impõe cautela analítica. A leitura desses arranjos limita-se aos critérios que emergem do caso e da literatura, mantém caráter exploratório e afasta comparação abstrata sem base empírica (seção 5.11).

3.9 Síntese teórica da pesquisa

O referencial teórico sustenta quatro escolhas encadeadas, que preparam o modelo analítico da seção 4. A primeira trata a cultura como direito e como valor público, o que fixa o critério pelo qual um equipamento cultural se avalia. Sua entrega se mede pela preservação de acesso, diversidade, memória, formação e reconhecimento, para além de público e receita (CHAUÍ, 2006; MOORE, 1995). Desse critério derivam as dimensões de finalidade pública que a matriz da seção 9 incorpora.

A segunda escolha distingue capital simbólico e densidade simbólica. O capital simbólico, na acepção de Bourdieu, opera como fundamento teórico, responsável por explicar por que o reconhecimento acumulado constitui ativo público, e a densidade simbólica opera como categoria aferível em documento (seções 3.2 e 3.4). Essa distinção mantém o rigor conceitual do primeiro termo e entrega ao trabalho empírico uma categoria compatível com o material orçamentário e programático da pesquisa.

A terceira escolha subordina a sustentabilidade à missão. Receita própria, patrocínio e cessão são instrumentos legítimos enquanto permanecem comandados pela finalidade pública, e passam a comprometê-la quando reordenam a agenda do equipamento (seções 3.6 e 3.7). Essa leitura converte-se diretamente no Indicador 2, que mede a dependência de mercado como grau de exposição a incentivos, submetido a exame empírico em lugar de condenação prévia.

A quarta escolha avalia os arranjos institucionais por suas capacidades, seus limites e seus riscos, apurados no caso concreto. A comparação entre fundação pública, organização social, autarquia e arranjos híbridos organiza perguntas e critérios, com profundidade empírica

reservada ao arranjo do caso e leitura derivada para os demais (seções 3.8 e 5.11). Essa opção sustenta a matriz da seção 9 como instrumento de decisão.

A categoria equipamento cultural emblemático delimita o objeto pela combinação cumulativa dos quatro atributos constitutivos, e justifica por que o Memorial exige critérios de avaliação próprios, nos quais eficiência sem missão, sustentabilidade sem acesso e flexibilidade sem salvaguarda permanecem ganhos incompletos (seção 3.3). Essa exigência conecta o referencial teórico aos três indicadores da pesquisa e ao modelo analítico da seção seguinte.

4 MODELO ANALÍTICO DA PESQUISA

4.1 Questões orientadoras

Como modelo analítico, a dissertação adota questões orientadoras, compatíveis com estudo de caso qualitativo e com a reconstrução documental de episódios decisórios. A pesquisa parte de um problema, de indicadores e de critérios de rastreabilidade.

Entre 2018 e 2025, a análise pergunta como variou a proteção orçamentária do Memorial e em que medida receitas próprias, cessões, patrocínios e parcerias ganharam peso na sustentação da instituição. Pergunta também como o portfólio de atividades se manteve alinhado, parcialmente alinhado ou pouco alinhado à missão institucional, e que mecanismos institucionais ajudam a explicar aproximações ou distanciamentos entre missão pública e sustentabilidade. Uma última questão atravessa as anteriores e delimita o alcance das respostas, ao investigar o que, no caso observado, pode ser associado ao modelo fundação pública e o que deve ser atribuído a conjuntura, pandemia, liderança ou singularidades do Memorial.

4.2 Pressupostos de leitura do caso

Equipamentos culturais emblemáticos precisam ser avaliados por critérios que incluam missão, legitimidade, acesso e valor público, de modo a complementar os indicadores de público e receita com dimensões de finalidade pública. A sustentabilidade financeira e as receitas próprias operam como instrumentos legítimos, desde que analisadas pelos efeitos que produzem sobre a função pública. A forma jurídica importa sem explicar sozinha o desempenho institucional.

4.3 Indicador 1: proteção orçamentária

Proteção orçamentária corresponde à capacidade de o Memorial contar com recursos públicos efetivamente preservados ao longo do ciclo orçamentário. É observada pela relação entre dotação inicial, dotação atualizada, empenho, liquidação e pagamento, além de créditos adicionais, contingenciamentos e estabilidade relativa da cobertura estatal. À luz de Wildavsky (1964), o indicador é lido também como resultado de disputa incremental por recursos, dimensão política que se soma à leitura técnica da execução orçamentária.

4.4 Indicador 2: dependência de mercado

Dependência de mercado corresponde ao peso relativo de receitas próprias e instrumentos orientados por lógica mercantil na sustentação institucional. Inclui cessões onerosas, locações, bilheteria, patrocínios e captações, sempre em relação ao financiamento público ordinário. O indicador funciona como medida de exposição a incentivos que podem complementar ou tensionar a missão. O valor do indicador é descritivo e registra o grau de exposição, cuja qualificação como eficiência ou como problema depende da análise.

4.5 Indicador 3: aderência programática

Aderência programática corresponde ao grau de vínculo entre as ocorrências da programação e a finalidade institucional. A classificação distribui as ocorrências em alinhadas, parcialmente alinhadas e pouco alinhadas, conforme o vínculo estabelecido no registro documental de cada uma. Operam como descritores de vínculo temático a integração latino-americana e o intercâmbio entre países da região, as culturas, línguas, memórias, povos e produção artística da América Latina e do Caribe, a cultura brasileira situada em relação de intercâmbio, integração ou pertencimento ao conjunto latino-americano, a memória do próprio Memorial, de seu acervo, de sua arquitetura e de sua concepção fundadora, e o pensamento, a pesquisa e o debate público sobre a América Latina. Os critérios de classificação constam do Apêndice D.

Neste indicador, aderência nomeia o vínculo latino-americano explícito estabelecido no registro documental da ocorrência, e as categorias medem a presença, a ausência parcial ou a ausência desse vínculo. O conceito recobre a relação entre cada ocorrência e a finalidade do artigo 3º, e o cumprimento de metas pactuadas em instrumento de gestão pertence a outro plano de aferição. A classificação opera critério analítico da pesquisa, mais restritivo que a finalidade legal, e permanece no plano descritivo. Uma ocorrência classificada como parcialmente alinhada continua coberta pela finalidade do artigo 3º da Lei n. 6.472/1989 e pelas competências do artigo 4º. A aferição depende do que o registro documental de cada ocorrência declara, e a exigência que produz esse registro é a prestação de contas programática discutida na seção 3.8.2.

4.6 Relação entre indicadores, documentos e episódios críticos

Os três indicadores funcionam como guias para seleção de episódios críticos. Variações relevantes em proteção orçamentária, aumento de dependência de mercado ou mudanças no

padrão de aderência programática permitem identificar momentos em que o modelo institucional foi submetido a pressão. A análise de episódios segue critérios explicitados na seção metodológica e no Apêndice B, que afastam a escolha por conveniência narrativa.

4.7 Distinção entre desempenho institucional e desempenho do arranjo fundacional

Uma preocupação central da pesquisa é distinguir o desempenho do Memorial como organização do desempenho do modelo fundação pública como arranjo institucional. Problemas de programação, gestão ou captação podem decorrer de liderança, conjuntura, pandemia, prioridades políticas ou singularidades do equipamento. O desenho metodológico evita a atribuição automática de qualquer achado à forma jurídica.

4.8 Matriz preliminar de capacidades, limites e riscos institucionais

O produto analítico esperado é uma matriz de capacidades, limites e riscos institucionais. Sua função é organizar perguntas e critérios que auxiliem gestores públicos a comparar arranjos institucionais em situações concretas, com alcance limitado a esse propósito, aquém de qualquer pretensão de estabelecer atributos desejáveis fixos ou recomendar um modelo de validade universal. Cabe distinguir, desde já, dois níveis de análise. A identificação da emblematicidade opera como filtro, pela verificação dos quatro atributos constitutivos, e é o que a seção 3.3 estabelece. A avaliação de arranjo pressupõe um equipamento já reconhecido como emblemático e examina qual desenho institucional melhor preserva seus atributos em dado contexto fiscal e político, e é o que esta matriz oferece, como instrumento de decisão sobre governança.

O quadro abaixo é a versão preliminar e heurística da matriz da dissertação; sua versão consolidada, alimentada pelos achados empíricos, é apresentada na seção 9.

Quadro 3 – Matriz preliminar de capacidades, limites e riscos institucionais

Dimensão	Pergunta orientadora	Aplicação esperada
Valor público	O arranjo preserva missão, acesso, diversidade e legitimidade cultural?	Avaliar se a forma de gestão protege a finalidade pública do equipamento.
Sustentabilidade	O financiamento é suficiente e compatível com a missão?	Distinguir receita complementar de deslocamento mercantil.
Flexibilidade	O arranjo permite contratar, programar, manter e responder a crises?	Identificar capacidades operacionais e seus custos institucionais.
Controle público	Há prestação de contas, transparência e responsabilização?	Avaliar salvaguardas contra captura, opacidade e perda de finalidade.
Resiliência	O arranjo suporta choques fiscais, sanitários ou políticos?	Observar mecanismos de adaptação sem abandono da missão.

Fonte: elaboração própria.

5 METODOLOGIA

5.1 Natureza da pesquisa

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com apoio de séries temporais descritivas. Trata-se de estudo de caso único, de função instrumental, voltado à compreensão de mecanismos institucionais. A finalidade é reconstruir processos, identificar sequências plausíveis e produzir generalização analítica limitada, sem propósito de testar estatisticamente relações causais.

5.2 Estudo de caso único e generalização analítica

O estudo de caso único é adequado quando o caso apresenta densidade suficiente para iluminar um problema relevante. Conforme Flyvbjerg (2006) e Stake (1995), a contribuição do caso depende de permitir compreensão profunda de mecanismos, contextos e tensões, independentemente de representar estatisticamente uma população. A generalização pretendida é, portanto, de natureza analítica, voltada a mecanismos e critérios. Coerente com esse alcance, a dissertação produz uma matriz analítica de alcance delimitado, cujas conclusões se circunscrevem ao que o caso permite sustentar.

5.3 Objeto empírico, unidade de análise e unidades de observação

O objeto empírico é a Fundação Memorial da América Latina. A unidade de análise é o modelo fundação pública em sua capacidade de preservar valor público, legitimidade cultural e função pública sob restrição fiscal. As unidades de observação são documentos, séries, registros e depoimentos que permitam reconstruir orçamento, receitas, programação, governança e decisões institucionais.

5.4 Corpus documental

O corpus documental é organizado em quatro grupos: documentos orçamentários; documentos institucionais da Fundação; documentos programáticos e comunicacionais; e documentos de controle, legislação e governança. Cada documento é registrado em quadro de rastreabilidade (Apêndice E) com identificação de origem, data, autoria institucional, tipo documental, finalidade e relação com a pergunta de pesquisa.

O cabeçalho de autoria das entradas documentais segue quem responde pela guarda e pela publicidade de cada peça. Documento que a entidade emite em nome próprio, como o relatório anual de atividades, a notícia do sítio institucional e as respostas subscritas por sua

direção, entra pela entidade. Documento que existe como peça de processo administrativo estadual, como os processos SEI e as atas do Conselho Curador nele reunidas, entra pela jurisdição, com a entidade em posição subordinada. O mesmo critério rege as entradas da Fundação Theatro Municipal de São Paulo usadas no contraponto da seção 9.6.

Em 19 de maio de 2026, mensagem eletrônica dirigida à presidência da Fundação solicitou cooperação institucional para a pesquisa, com indicação de ponto focal técnico-administrativo e reunião inicial de alinhamento, e relacionou sete conjuntos documentais correspondentes às três dimensões do estudo. A solicitação consignou por escrito a opção pela via formal, com a finalidade declarada de distinguir a experiência funcional anterior do pesquisador na Fundação de sua condição de pesquisador (seção 5.12). A resposta, de 28 de maio de 2026, subscrita pela Diretoria de Atividades Culturais, indicou como caminho de acesso o portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento para os dados da Lei Orçamentária Anual, o Portal Nacional de Contratações Públicas para os contratos e o Sistema Eletrônico de Informações para os demais itens (FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA, 2026b). Quanto ao item 7 daquela lista, que reunia registros decisórios e documentos de contexto institucional, a resposta declarou que o atendimento demandaria análise e consolidação de dados dispersos em diversos processos e que não havia disponibilidade de equipe para o tratamento. O pedido de ponto focal permaneceu sem resposta. O requerimento protocolado em julho incorporou essas indicações, excluiu de seu escopo os documentos já acessíveis em portais públicos, entre eles a lei orçamentária anual, os contratos e os editais, e passou a pedir documentos preexistentes, com atas e resoluções do Conselho Curador no lugar da consolidação que a resposta de maio declarara indisponível.

Parte da base documental foi constituída por pedido de acesso à informação, protocolado no sistema estadual Fala.SP sob o número 20260706150246666, em 6 de julho de 2026, com a Fundação registrada como órgão de destino e o Serviço de Informações ao Cidadão como unidade de atendimento. A Fundação não mantém ouvidoria própria e adota a da Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas como canal responsável, circunstância que integra o desenho do arranjo examinado nas seções 8 e 9. O prazo de resposta foi prorrogado por dez dias em 27 de julho de 2026, por necessidade de encaminhamentos internos declarada na comunicação do sistema. A resposta foi disponibilizada em 4 de agosto de 2026 e indicou, como forma de acesso, três processos públicos do Sistema Eletrônico de Informações, o 267.00000418/2026-61, com os balanços gerais e pareceres dos oito exercícios, o 267.00000396/2026-39, com os relatórios de atividades de 2019 a 2025, e o 267.00000063/2024-48, com as atas do Conselho Curador. Os documentos e os respectivos

números estão relacionados no Apêndice E. O percurso é reconstituível por qualquer interessado, pelo mesmo canal disponível a todo cidadão.

O Decreto n. 68.156, de 9 de dezembro de 2023, que regulamenta a proteção e a defesa do usuário do serviço público estadual, alcança em seu artigo 2º, inciso I, as fundações instituídas e mantidas pelo poder público que recebam recursos do Tesouro do Estado. O artigo 4º, inciso II, define as ouvidorias dessas entidades como unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo, o artigo 6º determina que a unidade setorial seja diretamente subordinada ao dirigente máximo da entidade, e o artigo 14 atribui a esse dirigente a designação do ouvidor. O Decreto n. 68.742, de 5 de agosto de 2024, que dimensiona tais unidades em seu Anexo VIII, alcança a administração direta e as autarquias, sem relacionar fundação alguma, e seu artigo 35 afasta do decreto apenas as fundações públicas de direito privado, as empresas estatais e as universidades. A Fundação permanece no âmbito de um sistema de ouvidoria que a inclui, sem figurar no ato que dimensiona a unidade correspondente, e o canal que responde por ela é o da Secretaria à qual se vincula.

Recurso interposto em 4 de agosto de 2026 requereu a efetivação do acesso. No dia seguinte, o acesso ao processo 267.00000396/2026-39 foi efetivado por consulta externa, e despacho do Controle Interno registrou a localização e a juntada do relatório de 2018 (SEI 0116669472), revertendo a ausência declarada na véspera. A sequência, documentada no Apêndice E, integra a evidência sobre a gestão documental da Fundação examinada nas seções 6 e 8.

A decisão do recurso, proferida em primeira instância e subscrita pela Chefia de Gabinete, negou provimento e declarou que as atas das 168ª, 169ª, 170ª, 172ª e 173ª reuniões do Conselho Curador não foram encontradas após nova conferência do acervo, incluídos os livros físicos originais e os registros do Sistema Eletrônico de Informações, com a circunstância registrada nos autos do processo 267.00000063/2024-48. A conferência do processo, realizada em 24 de agosto de 2026, localizou as atas da 172ª, de 17 de setembro de 2020, da 173ª, de 29 de outubro de 2020, e da 174ª, de 25 de novembro de 2020, nas páginas 3 a 13 do documento legado do sistema SP Sem Papel, reunido sob protocolo único e sem identificação individual das peças que agrega. Permanecem sem registro as atas das 168ª, 169ª e 170ª reuniões, entre 12 de dezembro de 2019, data da 167ª, e 6 de agosto de 2020, data da 171ª, sem que documento algum do acervo as mencione. A pauta da 171ª abre pela análise do balanço geral de 2019, sem o item de aprovação de ata anterior que as demais reuniões da série registram. Informação existente e não recuperável pelo custodiante, e informação sem registro, são situações distintas, e a evidência sobre a gestão documental examinada nas seções 6 e 8 abrange as duas.

O prazo de resposta praticado delimita o que a pesquisa alcança. A apuração dos montantes de superávit financeiro efetivamente recolhidos ao Tesouro em cada exercício, registrada como agenda no Apêndice F, permaneceu fora do alcance deste trabalho, porque um novo pedido responderia depois do encerramento da redação. A informação existe, é produzida pela própria entidade e consta de suas demonstrações contábeis.

5.5 Séries temporais descritivas

As séries temporais têm função descritiva e heurística. Elas permitem observar tendências, rupturas e pontos de inflexão entre 2018 e 2025, mas não são tratadas como base para inferência estatística. Sua função é apoiar a seleção de episódios e orientar a leitura documental.

5.6 Análise documental e análise de conteúdo

A análise documental examina conteúdo, finalidade, contexto de produção e efeito administrativo dos documentos. A análise de conteúdo, inspirada em Bardin (2016), utiliza categorias dedutivas derivadas do referencial teórico: missão pública, valor público, legitimidade cultural, sustentabilidade, dependência de mercado, acesso, mediação cultural e deslocamento de missão. Admite também categorias indutivas, quando emergem da leitura exploratória. O protocolo de registro da análise documental consta do Apêndice A.

5.7 Reconstrução documental de episódios decisórios

Os episódios reunidos na seção 7 são reconstruídos a partir de documentos públicos. A reconstrução identifica atos, datas, competências acionadas, fontes de financiamento envolvidas e efeitos normativos, e organiza esse material de modo a permitir a leitura das dimensões que a matriz da seção 9 examina.

A finalidade da reconstrução é descritiva e comparativa. O *process tracing*, na formulação de George e Bennett (2005) e de Collier (2011), exige a delimitação prévia de um resultado a explicar e a demonstração da cadeia de mecanismos que o produziu, com procedimentos capazes de discriminar entre explicações concorrentes. O encadeamento cronológico de eventos, por si, permanece aquém desses requisitos. A pesquisa afasta por isso a designação e apresenta a seção 7 como reconstrução documental de episódios decisórios.

O exame de explicações alternativas permanece como procedimento, na forma descrita na seção 5.8 e no Apêndice B. Cada episódio registra as leituras concorrentes que os

documentos admitem. A sequência temporal comparece como descrição do curso dos fatos, sem estatuto probatório sobre causalidade.

5.8 Critérios de seleção dos episódios críticos

A seleção de episódios críticos obedece a critérios prévios, para evitar escolha seletiva de eventos convenientes. São priorizados episódios que apresentem: variação documentável em ao menos um indicador; decisão orçamentária ou administrativa datável; disponibilidade de fontes independentes; relevância para missão pública ou sustentabilidade; e possibilidade de considerar explicações alternativas. Os critérios detalhados constam do Apêndice B.

5.9 Entrevistas semiestruturadas como fonte complementar

O desenho da pesquisa previu entrevistas semiestruturadas como fonte complementar, destinadas a esclarecer lacunas documentais, rotinas decisórias e interpretações de episódios críticos, sem substituir documentos. O roteiro consta do Apêndice C. A coleta documental produziu corpus suficiente para os três indicadores e para a reconstrução dos episódios da seção 7, de modo que a pesquisa dispensou o recurso, e todas as afirmações do trabalho se apoiam em documentos identificados e rastreáveis pelo Apêndice E. A opção mantém a evidência inteiramente verificável por terceiro e figura entre as limitações declaradas na seção 5.13.

5.10 Procedimentos éticos da pesquisa

A pesquisa observa os procedimentos éticos aplicáveis à eventualidade de entrevistas com seres humanos, prevista no desenho e sem realização, conforme a seção 5.9. Antes da realização de entrevistas, o projeto seria submetido, quando exigido pela instituição, à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa competente, e cada participante receberia e assinaria Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), com informação sobre objetivos da pesquisa, uso dos dados, caráter voluntário da participação e possibilidade de retirada a qualquer momento. O protocolo previa tratamento dos depoimentos com preservação da confidencialidade quando solicitada, anonimização de identidades e supressão de elementos que permitissem identificação indireta. A posição do pesquisador reforça a sensibilidade ética. Alguns interlocutores podem ter mantido relação institucional com ele no período analisado, e o protocolo adota cuidado adicional para evitar constrangimento, assimetria ou pressão, incluindo a preferência por interlocutores sem vínculo de subordinação direta e o uso das entrevistas apenas como fonte complementar à evidência documental.

5.11 Contrapontos documentais com outros arranjos institucionais

Documentos públicos de equipamentos geridos por organizações sociais, autarquias ou arranjos especiais podem ser usados como contrapontos limitados. Esses casos não são convertidos em estudos de caso paralelos. Sua função é auxiliar a distinguir características do modelo fundação pública de características gerais do setor cultural. Essa limitação é assumida explicitamente e condiciona o alcance da matriz da seção 9, que não constitui comparação empírica plena entre os quatro arranjos.

5.12 Reflexividade, posição do pesquisador e controle de viés

O pesquisador exerceu o cargo de Diretor de Atividades Culturais da Fundação Memorial da América Latina entre 6 de março de 2023 e 4 de maio de 2026 e, nessa condição, integrou a Diretoria Executiva, colegiado de quatro membros, nos termos do artigo 10, inciso IV, da Lei estadual n. 6.472/1989. Três dos oito anos do recorte, de 2023 a 2025, transcorreram sob essa condição. A coincidência incide de modo específico sobre o Indicador 3, que afere aderência programática e tem por objeto a programação produzida pela diretoria que o pesquisador chefiou. Dessa posição decorrem riscos de interpretação retrospectiva, de leitura defensiva do desempenho institucional do período e de viés na classificação das atividades. Os procedimentos descritos adiante submetem a codificação desses três anos a julgamento independente.

A posição do pesquisador excedeu a direção de atividades culturais. De 1º de dezembro de 2023 a 12 de setembro de 2025 exerceu, interinamente, a chefia de gabinete da presidência, e substituiu formalmente o Diretor-Presidente em cinco períodos de ausência legal do titular, entre julho de 2024 e janeiro de 2026, mediante portarias de designação publicadas no Diário Oficial do Estado e relacionadas no Apêndice E. Dessa condição decorre que o pesquisador figura, ao lado do titular, entre os responsáveis com contas julgadas regulares com ressalva no Balanço Geral de 2024 (SÃO PAULO, 2026h). Os controles descritos nesta seção aplicam-se com rigor redobrado aos períodos correspondentes. Nenhum episódio é reconstruído a partir da memória do pesquisador, a classificação de atividades do Indicador 3 passa por codificação independente, e as afirmações sobre decisões institucionais exigem lastro em documento verificável, inclusive nos atos que o pesquisador subscreveu.

Entre os documentos submetidos a análise figura a Portaria FMAL n. 14/2026, que atualizou a tabela referencial de valores de cessão de espaços do complexo. Ela decorre da PRD CG n. 047/2026, aprovada por unanimidade na 1.539ª reunião da Diretoria Executiva, realizada

em 11 de março de 2026, com o pesquisador presente e votante na condição de Diretor de Atividades Culturais. A análise do episódio se apoia exclusivamente em documentos de acesso público, e a reconstrução do processo decisório dispensa qualquer elemento derivado da participação do pesquisador naquela reunião.

O acesso à documentação institucional seguiu o mesmo critério. A solicitação de maio de 2026 dirigida à presidência consignou a opção pela via formal como forma de separar a experiência funcional anterior da condição de pesquisador, e o material que sustenta a análise foi obtido por pedido de acesso à informação e por consulta externa a processos públicos, nos mesmos termos disponíveis a qualquer cidadão (seção 5.4).

O pesquisador integra ainda a Comissão de Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão das Organizações Sociais da Área da Cultura da Secretaria estadual, na condição de representante da sociedade civil. Por decisão metodológica, os documentos e as informações a que tem acesso nessa condição permanecem fora do corpus da pesquisa, de modo que a leitura do arranjo organização social nesta dissertação se apoia exclusivamente em fontes públicas e na literatura especializada. Essa delimitação preserva a primazia documental que rege o trabalho e evita que o conhecimento adquirido na Comissão opere como evidência não verificável.

A metodologia qualitativa reconhece que a proximidade do pesquisador com seu objeto é condição frequente da pesquisa aplicada, sobretudo na chamada pesquisa *insider*, em que o investigador estuda a organização ou o grupo social a que pertence. A literatura sobre o tema entende que essa condição não invalida a pesquisa quando a influência do pesquisador é explicitada e submetida a controle. Na pesquisa *insider*, a proximidade com o campo exige explicitação da posição do pesquisador, uso de estratégias de reflexividade e procedimentos voltados à confiabilidade dos dados (GREENE, 2014). No plano ético-metodológico, Guillemin e Gillam (2004) distinguem a ética procedimental, consolidada nos protocolos de consentimento e na apreciação por comitê, da ética na prática, que se realiza nos momentos eticamente relevantes surgidos em campo e não antecipáveis por formulário, e a reflexividade opera como recurso para reconhecer esses momentos e tratá-los como parte do desenho de investigação. Quando a proximidade envolve pressupostos prévios fortes, o *bracketing* funciona como procedimento de suspensão deliberada e vigilância sobre pré-concepções que poderiam contaminar a interpretação (TUFFORD; NEWMAN, 2012).

A trajetória recente do próprio Memorial oferece um precedente direto dessa condição. Rascov (2023, p. 9), funcionário de carreira da Fundação há mais de duas décadas, enfrentou o mesmo dilema ao investigar a instituição em que atua e formulou-o em imagem precisa, a de

quem mantém a cabeça encostada no muro e percebe detalhes do tijolo, mas não o contorno, o entorno e o território que o muro delimita (RASCOV, 2023, p. 33). A resposta que ele adotou foi a autoetnografia, forma que assume a subjetividade e a implicação pessoal como componentes do conhecimento produzido (RASCOV, 2023, p. 41), mesclando memória do pesquisador e memória documentada da instituição (RASCOV, 2023, p. 33). Esta dissertação reconhece a legitimidade desse caminho e adota percurso diverso. Em lugar de incorporar a subjetividade como método, busca o distanciamento por meio de procedimentos que tornam a interpretação rastreável e contestável, mantendo a evidência documental como âncora das afirmações empíricas.

Esse distanciamento se operacionaliza em controles demonstráveis, para além da declaração de reflexividade. O livro de códigos do Indicador 3 (Apêndice D) fixa unidade de codificação, universo, variáveis e regras de decisão antes de qualquer classificação, e permanece congelado a partir da primeira ocorrência codificada. A codificação de 2023, 2024 e 2025 é integral e independente, conduzida por segundo codificador sem vínculo com a Fundação no período, que recebe os registros em ordem sorteada, sem data, sem identificação do instrumento de cessão ou realização e sem acesso à classificação do pesquisador. A função é exercida por Fernanda Sofia Martines, pesquisadora e discente de pós-graduação, que firmou em 3 de agosto de 2026 declaração de ausência de vínculo institucional, de participação na programação, de interesse econômico e de subordinação hierárquica no período de 2018 a 2025, acompanhada de compromissos de independência, de sigilo até a defesa e de registro de divergências, e autorizou a identificação nominal. A segunda codificadora tem vínculo discente com instituição que comparece como proponente em ocorrências do recorte, sem participação na programação nem interesse nela, conforme a declaração assinada. Nos anos de 2018 a 2022, o segundo codificador classifica amostra aleatória de 20% das ocorrências, e registra a variável V4 nas 498 ocorrências do recorte, em ficha própria posterior à devolução da ficha de julgamento. Os relatórios anuais de 2023 a 2025, incorporados à base documental, foram produzidos pela diretoria que o pesquisador chefiou. A condição fica declarada e é mitigada pelo desenho, que copia literalmente das fontes a descrição de cada ocorrência, entrega o bloco integral à codificação independente e reserva a variável V4 à segunda codificadora. A concordância se calcula antes de qualquer discussão de divergências, por alfa de Krippendorff com métrica ordinal, e vai reportada por bloco, acompanhada da matriz de confusão e da taxa de divergência. Divergência superior a 15% no bloco de 2023 a 2025 remete os registros discordantes a um terceiro codificador, que decide sem conhecer a autoria de cada classificação. A função é exercida por Caio Vinícius Magalhães Leria, desenvolvedor de software, com MBA

em Gastronomia e Gestão e graduação em curso em Sistemas de Informação, que firmou em 11 de agosto de 2026 declaração de ausência de vínculo institucional, de participação na programação, de interesse econômico e de subordinação hierárquica no período de 2018 a 2025, acompanhada de compromissos de independência, de sigilo até a defesa e de registro de divergências, e autorizou a identificação nominal. A arbitragem consiste em aplicar a um subconjunto divergente um procedimento de decisão escrito, com regras em ordem de precedência e valor próprio para o caso em que a informação disponível não permite decidir, o que a torna exercível por leitor externo ao campo da política cultural. Rastreabilidade documental (Apêndice E), primazia documental sobre memória, triangulação de fontes, diário de pesquisa e exame sistemático de explicações alternativas completam o conjunto.

Nenhuma afirmação empírica desta dissertação se sustenta exclusivamente em recordação pessoal, regra que contém a interpretação retrospectiva na fonte que a produz. Ao retirar do pesquisador a palavra final sobre a classificação da produção de sua própria diretoria, a codificação independente expõe esse julgamento a controle verificável por terceiro. O exame obrigatório de explicações alternativas, na seção 7, opera contra a leitura defensiva do desempenho do período.

O Quadro 4 distingue, para cada componente da análise, o tipo de verificação a que foi submetido e o que permanece sob interpretação do pesquisador. A codificação independente alcança a programação. Os indicadores orçamentários se verificam por reprodutibilidade a partir de fonte pública. A leitura do modelo institucional pela matriz e a aplicação à hipótese de concessão permanecem sob juízo do pesquisador, com a evidência de cada afirmação indicada e o alcance declarado.

Quadro 4 – Tipo de verificação por componente da análise

Componente	Fonte	Verificação	O que permanece sob interpretação do pesquisador
Indicador 1, proteção orçamentária	Execução orçamentária no SIGEO e no Portal da Transparência	Reprodutibilidade por terceiros, com filtros e somas de controle no Apêndice E	Escolha das medidas e do ano-base de deflação
Indicador 2, dependência de mercado	Receita arrecadada, dotação da fonte própria e decretos de crédito adicional	Reprodutibilidade por terceiros e conferência dos decretos no Diário Oficial (Apêndice E)	Caracterização dos três regimes de autorização de gasto
Indicador 3, aderência programática	Relatórios anuais de atividades e dossiês por ocorrência	Codificação independente integral em 2023–2025 e amostral de 20% em 2018–2022, terceiro codificador acionado por regra e alfa ordinal apurado antes do consenso	Regras do livro de códigos, inclusive a R-4, e os registros de codificação única do bloco de 2018 a 2022
Episódios críticos (seção 7)	Atas, leis, decretos e decisões do Tribunal de Contas	Rastreabilidade documental no Apêndice E e exame de explicações alternativas (seção 7.7)	Seleção dos episódios e leitura dos mecanismos
Leitura do caso pela matriz	Os três indicadores e os episódios	Remissão de cada estado à evidência que o sustenta (Quadro 9)	Atribuição do estado em cada dimensão
Aplicação à hipótese de concessão (seção 10.6)	Atos publicados do Programa de Parcerias de Investimentos e legislação	Sem verificação empírica, por tratar de arranjo não realizado	Toda a leitura, de alcance prospectivo

Fonte: elaboração própria.

O *bracketing* se realiza em entrevista de pressuposição, conduzida antes do início da codificação por pesquisador com experiência em métodos qualitativos, na qual o autor explicita suas expectativas quanto aos achados de cada indicador. A transcrição integra o diário de pesquisa e é confrontada com os resultados ao final da análise.

A posição do pesquisador também impõe cuidados de ordem ética, tratados na seção 5.10. A convivência prévia com potenciais interlocutores recomendava cautela na condução de entrevistas, e a suficiência documental descrita na seção 5.9 dispensou o recurso, o que mantém a evidência integralmente ancorada em documentos públicos. O mesmo cuidado que Rascov (2023, p. 33) registra ao delimitar o uso de falas de colegas obtidas fora de contexto de pesquisa

orienta esta dissertação, que subordina qualquer depoimento aos procedimentos de consentimento descritos. Esses controles convertem a proximidade com o campo em objeto de vigilância metodológica explícita e em condição de credibilidade dos achados.

A escolha do canal e do momento do acionamento constituiu um desses momentos eticamente relevantes. O pedido de acesso à informação tramita pela ouvidoria da Secretaria à qual a Fundação se vincula, e sua apresentação foi deliberada enquanto corria a repercussão legislativa da qualificação do Memorial no Programa de Parcerias de Investimentos, examinada nas seções 1.4 e 10.6. O pesquisador ponderou o efeito institucional de acionar canal externo nesse contexto, e a ponderação, registrada no diário de pesquisa, recaiu sobre a data do protocolo. O escopo do requerimento decorre das fontes públicas indicadas na resposta de 28 de maio e da indisponibilidade declarada quanto à consolidação do item 7, delimitação escrita no próprio ato e conferível pela comparação dos dois documentos (seção 5.4).

5.13 Limitações da pesquisa

As limitações da pesquisa decorrem de escolhas deliberadas de desenho e delimitam o alcance de suas conclusões. O estudo de caso único produz generalização de natureza analítica, voltada a mecanismos e critérios aplicáveis à leitura de equipamentos de natureza semelhante, sem alcançar leis gerais sobre o conjunto dos equipamentos culturais. Os controles de reflexividade descritos na seção 5.12 reduzem os riscos associados à proximidade do pesquisador com o campo, e permanece o resíduo interpretativo próprio de toda pesquisa conduzida por quem integrou a instituição analisada, resíduo que a rastreabilidade documental torna verificável pelo leitor.

A reconstrução da gênese e da trajetória histórica do Memorial apoia-se, em parte significativa, na pesquisa de Rascov (2023, p. 9), fonte secundária que dá acesso a documentos de arquivo e a depoimentos de difícil obtenção direta. Essa mediação amplia o alcance da pesquisa e, ao mesmo tempo, transporta para este trabalho os recortes e as ênfases da fonte, o que recomenda cautela na leitura das passagens ancoradas exclusivamente nela e triangulação com documentação primária sempre que possível.

A ausência de entrevistas circunscreve o trabalho ao que os documentos registram. Rotinas decisórias, motivações e negociações que não deixaram traço documental permanecem fora do alcance da análise, e as afirmações sobre mecanismos institucionais se limitam ao que atos, atas, peças orçamentárias e decisões de controle permitem reconstituir. A disponibilidade documental condiciona a extensão da análise empírica. As séries de execução orçamentária e de receitas próprias entre 2018 e 2025 dependem da consistência e da completude dos registros

públicos e institucionais, cuja verificação integra a etapa de coleta. O recorte temporal, ao iniciar em 2018, exclui do exame sistemático episódios anteriores que fazem parte da história da instituição, os quais comparecem apenas como contexto. A relação do conjunto com o entorno urbano e a apropriação do equipamento pela população permanecem fora do escopo, conforme a delimitação da seção 2.2, e integram a agenda registrada na seção 10.7. Essas limitações preservam a viabilidade da pesquisa e circunscrevem suas afirmações ao que a evidência disponível sustenta.

6 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL, ORÇAMENTÁRIA E PROGRAMÁTICA DO MEMORIAL ENTRE 2018 E 2025

A trajetória institucional, orçamentária e programática do Memorial entre 2018 e 2025 organiza-se em ciclos, que a série orçamentária torna legíveis. A reconstrução documental apoia-se nos três indicadores da pesquisa e nas evidências que os sustentam. A leitura mantém-se descritiva e reserva à análise dos episódios críticos, na seção 7, e à discussão, na seção 8, as conclusões sobre o modelo institucional.

6.1 Panorama geral do período

O intervalo de 2018 a 2025 organiza-se em torno de três ciclos que a série orçamentária torna legíveis. O primeiro, de retomada, abre com o exercício de 2018, primeiro ano completo após a reabertura do Auditório Simón Bolívar ao fim de 2017 (seção 2.7). O segundo, de choque, corresponde à pandemia e à interrupção das atividades presenciais em 2020 e 2021. O terceiro, de reacomodação, cobre 2022 a 2025, quando a operação e a arrecadação se recompõem sob um orçamento real inferior ao de partida. A leitura por ciclos apresenta a trajetória como sequência de padrões observáveis, sem antecipar a atribuição de causas ao modelo institucional, reservada à seção 7.

A dotação inicial da Fundação percorre esse intervalo com queda real de 20,2%, de um índice 100 em 2018 a 80 em 2025, medida em reais de 2025 (Tabela 1). O piso do recorte ocorre em 2022, a 71% do nível real de 2018, no primeiro exercício pós-pandemia. A recuperação subsequente devolve o orçamento a 80% do ponto de partida ao fim da série. A cobertura do Tesouro responde por 75% a 97% da despesa empenhada ano a ano, e a receita própria pelo restante, com a participação que a seção 6.6 detalha como Indicador 2.

Quadro 5 – Panorama dos exercícios de 2018 a 2025: marcos institucionais, orçamentários e programáticos

Exercício	Marcos institucionais e de gestão	Marcos orçamentários	Marcos programáticos
2018	Designação, em 23 de abril, para responder pela Presidência, cumulada com a Diretoria do CBEAL. Lista tríplice para a escolha do Diretor-Presidente aprovada pelo Conselho Curador em 3 de maio. Nomeação de novo Diretor do CBEAL em 5 de julho. Renovação da chancela Unesco da Cátedra em 19 de julho. Recebimento definitivo das obras do Auditório.	Índice real 100. Único exercício com dotação atualizada abaixo da inicial, a 0,959. Redução de R$ 866.618 na fonte Tesouro.	Primeiro ano completo do Auditório reaberto, com 55.056 pessoas até outubro. Encerramento da exposição Castelo Rá-Tim-Bum em janeiro.

Exercício	Marcos institucionais e de gestão	Marcos orçamentários	Marcos programáticos
2019	Nomeação do Diretor-Presidente por decreto de 12 de fevereiro, com mandato de quatro anos, em vaga decorrente de dispensa. Trinta anos da Fundação em 18 de março. Contingenciamento de 23% registrado na 162ª reunião do Conselho Curador, em 18 de abril, com redução de 15% no valor dos contratos em atendimento ao Decreto n. 64.066/2019.	Índice real 99. Corte de R$ 1.969.442 na fonte Tesouro, compensado por R$ 2.097.108 de crédito por superávit financeiro. Empenho real mais alto do recorte.	Comemorações dos trinta anos, com exposições dedicadas a Darcy Ribeiro. Ano Internacional das Línguas Indígenas articulado pelo CBEAL.
2020	Retomada da Cátedra Unesco/Unitwin com edital de bolsas homologado em agosto.	Índice real 90. Dotação atualizada 11% acima da inicial. Empenho de 75,6% da dotação atualizada, a menor taxa do recorte.	Interrupção das atividades presenciais em meados de março. Belas Artes Drive-In de junho a novembro, com mais de 40 mil pessoas. Deslocamento da programação para o ambiente digital.
2021	Renomeação da avenida do Memorial para Mário de Andrade, Lei municipal n. 17.671, de 6 de outubro.	Índice real 72. Dotação atualizada 11% acima da inicial. Receita própria no piso do recorte, a 14% do nível real de 2018.	Programação predominantemente virtual. Uso do complexo para vacinação em drive-thru. Retomada presencial nas últimas semanas do exercício.
2022	Trinta e três anos da Fundação em 18 de março. Editais de bolsas da Cátedra Unesco/Unitwin e do CBEAL. Registro institucional de restrição da operação pela legislação eleitoral no segundo semestre.	Índice real 71, piso do recorte. Dotação atualizada 14% acima da inicial.	Centenário da Semana de Arte Moderna no primeiro semestre e centenário de Darcy Ribeiro no segundo. Retorno dos eventos de grande porte, com o Shimano Fest reunindo mais de 50 mil visitantes em quatro dias.
2023	Nomeação do Diretor-Presidente por decreto de 10 de fevereiro, com mandato de quatro anos, precedida de lista tríplice elaborada pelo Conselho Curador em 19 de janeiro. Registro anual de atividades passa a integrar o Relatório Anual do Governo do Estado. Suplementação da fonte própria de R$ 936.876, em três movimentações da série de dotação, sem decreto correspondente localizado.	Índice real 78. Redução de R$ 863.764 na fonte Tesouro. Excesso de arrecadação de R$ 1.132.843.	Separação entre cessões onerosas e não onerosas declarada pela própria fonte. Cessões onerosas nomeadas incluem Coala Festival, Summer Breeze, Arena Carnaval e Red Bull BC One.

Exercício	Marcos institucionais e de gestão	Marcos orçamentários	Marcos programáticos
2024	Trinta e cinco anos da Fundação, com ações comemorativas anunciadas em 18 de março.	Índice real 84, o mais alto do terceiro ciclo. Redução de R$ 596.416 na fonte Tesouro.	Público declarado de ao menos 600 mil pessoas. Semana Estadual do Samba e Dia de Ogum na pauta de diversidade racial.
2025	Registro anual de atividades reduzido a uma página, no termo da trajetória de encolhimento iniciada em 2023.	Índice real 80. Empenho de 98,3% da dotação atualizada, o mais alto do recorte.	Público declarado de 598.665 pessoas. Cooperação consular com Equador, Chile, Cuba e México. Projeto Neo Norte, com residência artística, seminário e exposição.

Fonte: elaboração própria.[4]

O Quadro 5 reúne, por exercício, os marcos orçamentários, institucionais e programáticos do período. A dimensão orçamentária apoia-se na série de execução do Apêndice E. As dimensões institucional e programática apoiam-se nos registros anuais de atividades da Fundação, pelo critério de seleção declarado na nota do quadro.

6.2 Primeiro ciclo: retomada pós-reabertura do Auditório Simón Bolívar

O exercício de 2018 fixa a linha de base da pesquisa. A dotação inicial de R$ 18,4 milhões, equivalente a R$ 26,7 milhões de 2025, é o teto real de todo o recorte, e nenhum ano posterior o alcança. A reabertura do Auditório Simón Bolívar ao fim de 2017, após a recuperação do incêndio de 2013, restituiu ao complexo a operação de seu principal equipamento de geração de receita (seção 2.7), e a arrecadação de receita própria de 2018 reflete essa condição. A Fundação arrecadou R$ 5,08 milhões naquele ano, o valor mais alto da série em termos nominais e reais.

A execução de 2018 apresenta particularidade que a distingue dos demais anos. A dotação atualizada ficou abaixo da inicial, a 0,959, único exercício do recorte com cancelamento líquido de dotação no curso do ano. A fonte Tesouro sofreu redução ao longo de 2018, e a autorização de gasto da fonte própria cobriu parte da diferença. O empenho alcançou

[4] Coluna orçamentária a partir do Apêndice E e da Tabela 1. Colunas institucional e programática a partir dos registros anuais de atividades da FMAL de 2018 a 2025 (processo SEI n. 267.00000396/2026-39), das atas da 162ª e da 191ª reuniões do Conselho Curador e do Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Seção I, de 13 de fevereiro de 2019 e de 11 de fevereiro de 2023. Critério de seleção dos marcos: ocorrência nomeada na abertura do relatório do exercício, vínculo com efeméride institucional, ou registro em ato normativo ou administrativo datado.

89,1% da dotação atualizada, e o pagamento 89,7% do liquidado, patamares regulares de execução.

A relação entre arrecadação e autorização de gasto instala, já em 2018, o primeiro regime que a seção 6.6 descreve. A Fundação arrecadou R$ 5,08 milhões e teve dotação atualizada de R$ 2,52 milhões na fonte própria, menos da metade do arrecadado, com o excedente retido como saldo. O rendimento desse saldo, aplicado no mercado financeiro, respondeu por R$ 1,28 milhão da arrecadação do próprio ano, cinco vezes a projeção.

O exercício de 2019 prolonga a retomada com sinais mistos. A dotação inicial mantém-se estável em termos reais, a índice 99. O corte do Tesouro no meio do exercício foi de R$ 1.969.442, compensado por R$ 2.097.108 de crédito por superávit financeiro da fonte própria, de modo que o total do ano ficou quase parado. O empenho real de 2019 é o mais alto do recorte, a índice 109 sobre 2018, sustentado por esse aporte da fonte própria que devolveu o saldo retido no ano anterior.

A programação de 2018 se organiza em torno do Auditório recuperado. O relatório de atividades do exercício abre o bloco das ocorrências do espaço vinculando-as à recuperação do incêndio de 2013 e nomeia trinta e quatro realizações, entre colações de grau de instituições de ensino superior, convenções empresariais, prêmios setoriais, festivais de comunidades imigrantes e concertos da Orquestra Jazz Sinfônica. O ano se abre com o encerramento da exposição Castelo Rá-Tim-Bum, em janeiro, que fecha o ciclo expositivo anterior, e se encerra com o Natal da América Latina. Entre os dois marcos, a ocupação de grande porte reúne o Coala Festival, o Shimano Fest, o Popload GIG e a IV Bienal Internacional de Graffiti Fine Art.

A programação própria da Fundação comparece no mesmo exercício em escala menor e em regime contínuo. A exposição de fotografias Latinas integra a celebração do vigésimo nono aniversário, com trabalhos de profissionais do Brasil e da América Latina sobre costumes, paisagem, festas e religiosidade dos povos da região. O Projeto Música na Biblioteca mantém programação semanal de câmara no auditório da Biblioteca Latino-Americana, com curadoria declarada e mais de vinte grupos nomeados. A distância entre as duas camadas, a de grande porte que sustenta a arrecadação e a de programação própria que realiza a missão, se instala já no primeiro exercício do recorte.

O ano de 2019 tem a efeméride dos trinta anos como fio, completados em 18 de março. Duas exposições dedicadas a Darcy Ribeiro decorrem dela e atravessam o exercício, As Várias Faces de Darcy, com dez painéis ao longo das pilastras do Pavilhão da Criatividade, e A imagem e a palavra, aberta em dezembro na Biblioteca Latino-Americana com trabalhos de trinta e cinco artistas e prosseguindo até janeiro de 2020. A programação do CBEAL vincula o exercício ao

Ano Internacional das Línguas Indígenas, instituído pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, com a exposição Ontem, Hoje e Amanhã sobre a extinção de línguas dos povos originários do continente.

A ocupação de grande porte se consolida em 2019 e a atração de maior repercussão declarada é a exposição Batman 80, aberta em setembro e prorrogada até fevereiro de 2020. O Cultura Inglesa Festival, o Coala Festival, o Popload Festival e a décima edição do Shimano Fest ocupam o complexo, e o Mesa São Paulo retorna pelo terceiro ano consecutivo. O Auditório Simón Bolívar recebe a abertura da décima quarta edição do Festival de Cinema Latino-Americano de São Paulo, o que devolve ao espaço, dois anos após a reabertura, a função de palco de programação latino-americana. O primeiro ciclo estabelece, portanto, a linha de base orçamentária e programática contra a qual os ciclos seguintes se medem.

6.3 Segundo ciclo: choque sanitário e interrupções da pandemia

A pandemia produz a ruptura mais nítida da série. A receita de cessão de espaços, principal fonte própria da Fundação, caiu a 32% do nível real de 2018 em 2020 e a 14% em 2021, no fundo do fechamento, quando os espaços do complexo permaneceram indisponíveis à locação comercial. A arrecadação total de receita própria acompanhou a queda, de R$ 5,08 milhões em 2018 para R$ 538 mil em 2021, o menor valor do recorte.

O comportamento da dotação nesse ciclo revela a rigidez do custo fixo do equipamento emblemático. A dotação atualizada de 2020 e 2021 supera a inicial em 11%, num contexto de queda real do orçamento de partida. A operação do complexo, com sua estrutura física de grande porte, manteve despesa apesar da retração abrupta da receita variável, e o reforço intra-anual da dotação recompôs recursos para custeá-la. O padrão sustenta o argumento de que o equipamento de grande porte carrega custo que não recua na proporção da queda de atividade.

A execução de 2020 registra a pior taxa de empenho do recorte, 75,6% da dotação atualizada. O choque sanitário reduziu a capacidade de contratar e realizar despesa no ano do fechamento, e o empenho real de 2020 cai a índice 89 sobre 2018. A dotação disponível permaneceu alta por herança do saldo de 2018, que retornou pela fonte de crédito por superávit financeiro e aportou R$ 1.975.000 em 2020. O segundo regime da seção 6.6, de defasagem de um exercício, opera aqui como amortecedor. A receita corrente despencou, e a dotação disponível continuou alta por conta do recurso retido em anos anteriores.

O exercício de 2021 aprofunda o vale da arrecadação e mantém a dotação sustentada. A dotação inicial atinge o piso nominal do recorte, R$ 15,4 milhões, e a receita própria cai a R$ 538 mil. A participação do recurso próprio no empenhado desce a 3,0%, o menor valor da série,

reflexo direto do colapso da cessão de espaços. A cobertura do Tesouro sobe a 97% da despesa empenhada, o maior peso do recorte, e sustenta a operação no ano de menor geração de receita própria.

O registro programático de 2020 divide o ano em três tempos. A programação presencial corre até meados de março, com o Festival GRLS! no Dia Internacional da Mulher e a exposição Inezita entre os últimos eventos com público. De abril a junho a Fundação migra para plataforma digital, com o programa Realidade Latino-Americana em edições on-line, as lives semanais Sexta Latina conduzidas pelo CBEAL e o lançamento do novo sítio eletrônico, que passa a abrigar galeria virtual. A partir de junho a retomada presencial se dá em formato adaptado, com o Belas Artes Drive-In, realizado em parceria com a Secretaria da Cultura e Economia Criativa, que reúne 40 mil pessoas em cinco meses, com ocupação média de 82,5%, e sedia a Mostra Internacional de Cinema de São Paulo. O monitoramento de mídia do próprio relatório mede a interrupção, com 400 matérias em março, 39 em abril, 257 em maio e 598 em junho.

A 171ª reunião do Conselho Curador, de 6 de agosto de 2020, registra a resposta institucional em fonte deliberativa. A pauta pede ao Diretor Presidente explanação sobre as atividades desenvolvidas durante a pandemia, e a ata registra as obras de infraestrutura, o novo sítio eletrônico e o drive-in, com o Memorial apresentado como um dos primeiros equipamentos culturais a retomar atividades com público. A Diretora do CBEAL relata a cátedra em funcionamento, o edital de bolsas a lançar, a revista Nossa América, o clube de leitura, a monitoria virtual e as lives semanais. Em 2021 a programação digital prossegue, o complexo recebe por oito meses o drive-thru de vacinação contra a covid-19, no calendário da Secretaria Municipal de Saúde, e a obra Réquiem, de Maria Bonomi, é instalada em homenagem às vítimas na América Latina.

A aderência programática do ciclo se lê pela modalidade de realização, registrada no campo descritivo da base de enumeração. As 37 ocorrências digitais dos exercícios de 2020 a 2022, todas de produção ou correalização da Fundação, reúnem 24 classificações alinhadas e nenhuma de alinhamento fraco, com 64,9% de alinhamento pleno. As 164 ocorrências presenciais de 2019 a 2024, das quais 160 julgadas na escala, reúnem 35 alinhadas, com 21,9%. O alinhamento pleno do exercício de 2020 alcança 44,4%, ante 25,3% em 2019, e a decomposição por modalidade mostra de onde vem a elevação. A programação presencial de 2020 apresenta 8,3% de alinhamento pleno, o menor valor da série. Nos demais exercícios com modalidade registrada, o alinhamento pleno da programação presencial fica entre 19,0% em 2022 e 25,3% em 2019, com 22,2% em 2021 e 20,0% em 2024. O fechamento do complexo à

cessão onerosa tornou visível, no registro anual, a produção que a Fundação realiza por conta própria, e a agenda presencial que restou, reduzida a doze ocorrências, respondeu por um único alinhamento pleno.

Recursos emergenciais federais ou estaduais não ingressaram na Fundação nos dois exercícios. A série de receitas extraída do SIGEO com todas as fontes detalhadas registra, em 2020 e 2021, a fonte de recurso próprio e a de desvinculação, e as naturezas de transferência de instituições privadas e de convênios de estados apresentam arrecadação zero. A execução da despesa, extraída com o mesmo critério, opera por três fontes, o Tesouro, o recurso próprio e o crédito por superávit financeiro. A verificação alcança a receita e a despesa da unidade gestora da Fundação (Apêndice E).

6.4 Terceiro ciclo: reacomodação orçamentária, de receita própria e programática no período pós-pandemia

A recomposição de 2022 a 2025 restabelece a operação sob orçamento real inferior ao de partida. A dotação inicial recupera-se do piso de 71% em 2022 para 80% do nível real de 2018 em 2025, sem retornar ao ponto de partida. A cessão de espaços recupera-se em paralelo, de índice real 69 em 2022 para 95 em 2025, e a arrecadação de receita própria volta a R$ 4,52 milhões em 2025, ainda 39% abaixo do valor real de 2018.

A mudança de regime orçamentário marca o ciclo. A fonte de crédito por superávit financeiro, que sustentara a defasagem de 2019 a 2021, desaparece a partir de 2022. A dotação da fonte própria passa a acompanhar a arrecadação do exercício, em faixa de 94% a 100%, e a suplementação anual, de R$ 33 mil a R$ 937 mil, ocorre dentro da própria fonte no curso do ano. O terceiro regime da seção 6.6, de neutralização intra-anual, vigora em todo o ciclo. A taxa de empenho recupera-se acima de 92% em todos os anos, e alcança 98,3% em 2025, sinal da reacomodação operacional do período.

A participação do recurso próprio no empenhado sobe de forma consistente no ciclo, de 13,3% em 2022 para 19,4% em 2025. A recomposição da receita própria devolve ao Memorial o patamar de exposição ao mercado que antecedera a pandemia, ainda que abaixo do pico de 24,8% de 2019. Os três indicadores se encontram neste ponto da análise. A pressão por receita própria no período pós-pandemia, com a cessão de espaços recuperada, cria o incentivo estrutural que a seção 6.7 examina pelo lado da aderência programática.

O retorno das cessões onerosas define o padrão programático do ciclo. A programação digital recua com a reabertura, de quinze ocorrências em 2020 e em 2021 para sete em 2022.

Os grandes eventos comerciais voltam ao calendário e ocupam as áreas mais visíveis do complexo por períodos longos, com o padrão de aderência que a seção 8.3 examina.

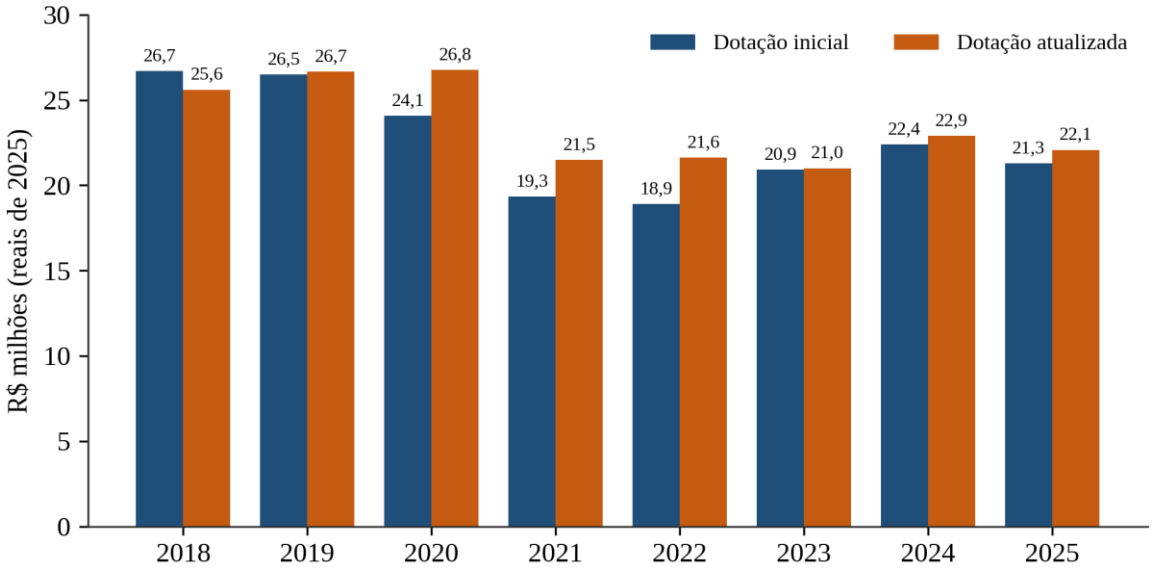
A aderência programática do ciclo tem leitura condicionada pelo regime de fonte. O alinhamento pleno responde por 32,1% em 2022, 43,9% em 2023, 33,3% em 2024 e 46,2% em 2025, sobre bases que encolhem à medida que a taxa de não classificáveis cresce, e que alcança 38,9% no bloco de 2023 a 2025. Os relatórios do período descrevem a programação própria da Fundação e arrolam por nome as cessões, o que concentra a insuficiência documental no segmento de onde vem a receita própria (seção 6.7). A análise de episódios da seção 7 examina as decisões em que o encontro dos três indicadores se materializa.

6.5 Proteção orçamentária no período

A dotação inicial da Fundação percorreu o intervalo de 2018 a 2025 com trajetória de aparência estável em valores correntes e sentido inverso em poder de compra. Em reais nominais, o orçamento de abertura passou de R$ 18,4 milhões em 2018 para R$ 21,3 milhões em 2025, variação positiva de 15,9%. Deflacionada pelo IPCA, a mesma série recua 20,2% no período. A proteção orçamentária do Memorial, medida pela dotação de partida de cada exercício, diminuiu um quinto em termos reais ao longo do recorte. O acréscimo de 15,9% em valores correntes corresponde a essa perda de poder de compra, e a leitura em reais de 2025 é a que a dimensiona.

A escolha do deflator obedece a critério declarado. Os valores foram convertidos a preços de 2025 pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, na forma do número-índice médio anual. O índice médio anual acompanha fluxos realizados ao longo do exercício, condição da dotação e da execução orçamentária, e por isso se ajusta melhor a esse tipo de série do que o índice de dezembro. O ano-base 2025 põe a série em poder de compra do fim do recorte, momento de leitura do trabalho. A série nominal integra o Apêndice E. A deflação por IPCA médio anual, com base no último exercício, é procedimento corrente para séries anuais de finanças públicas e mantém a comparabilidade intertemporal dos valores. A base no ano final tende a comprimir visualmente os primeiros anos, e o índice de número exibe a variação real com o ano inicial fixado em 100. A Figura 9 exibe as duas séries.

Figura 9 – Dotação inicial e dotação atualizada da FMAL, valores reais de 2025, 2018–2025



Fonte: elaboração própria, a partir do Apêndice E (quadros D-01 a D-16) e do IPCA/IBGE (número-índice médio anual, base 2025).

Tabela 1 – Execução orçamentária da FMAL, valores reais de 2025 e indicadores de execução, 2018–2025

Ano	Dotação inicial (R$ 2025)	Índice real (2018=100)	Dot. atualizada ÷ inicial	Empenhado ÷ atualizada	Pago ÷ liquidado
2018	26.691.993	100	0,959	0,891	0,897
2019	26.483.949	99	1,007	0,933	0,854
2020	24.082.927	90	1,111	0,756	—
2021	19.335.356	72	1,112	0,891	0,865
2022	18.903.478	71	1,143	0,955	0,888
2023	20.917.665	78	1,004	0,921	0,904
2024	22.399.705	84	1,022	0,972	—
2025	21.287.982	80	1,037	0,983	0,940

Fonte: elaboração própria, a partir do Apêndice E (quadros D-01 a D-16) e do IPCA/IBGE (número-índice médio anual, base 2025).[5]

[5] A coluna Pago ÷ liquidado fica em branco em 2020 e 2024 porque o portal não devolveu a fase Pago nesses exercícios, característica da extração registrada no Apêndice E, e não pagamento nulo. Valores nominais e demais fases no Apêndice E.

A relação entre dotação atualizada e dotação inicial descreve o sentido de cada ano no ciclo de créditos adicionais. Um valor acima da unidade indica reforço da dotação ao longo do exercício, e um valor abaixo indica corte líquido. O exercício de 2018 se destaca como o único do recorte em que a dotação atualizada fica abaixo da inicial, a 0,959, resultado de cancelamento líquido no ano. De 2019 a 2025 a dotação cresce dentro do exercício em todos os anos, com picos de reforço em 2020, 2021 e 2022, quando a dotação atualizada supera a inicial em 11% a 14%. A leitura à luz de Wildavsky (1964) situa esses movimentos no processo incremental de disputa por recursos. A dotação de abertura fixa o ponto de partida da negociação anual, e os créditos adicionais registram o resultado da disputa que se trava ao longo do exercício, sensível à conjuntura fiscal e à posição relativa do equipamento na estrutura orçamentária da Secretaria.

A composição desse reforço distingue os anos de forma relevante para o argumento desta seção. Em 2020 e 2021, a dotação atualizada supera a inicial num contexto de queda real do orçamento de partida, que atinge o piso do recorte em 2022, a 71% do nível real de 2018. O reforço intra-anual desses exercícios recompôs parte de uma dotação inicial deprimida, sem reverter a erosão de fundo. A recuperação parcial de 2023 a 2025, até 84% em 2024 e 80% em 2025, mantém o orçamento real do Memorial abaixo do patamar de 2018 ao fim do período.

A taxa de empenho sobre a dotação atualizada mede quanto da autorização de gasto se converteu em compromisso efetivo. A série se mantém alta, entre 89% e 98%, com uma exceção nítida. Em 2020, o empenho alcança 75,6% da dotação atualizada, a pior execução do recorte, resultado do choque sanitário sobre a capacidade de contratar e realizar despesa no ano do fechamento. A recuperação da taxa de empenho a partir de 2022, acima de 92% em todos os anos seguintes, acompanha a reacomodação operacional do terceiro ciclo.

O corte do Tesouro no meio do exercício aparece com clareza em 2019. A fonte Tesouro perdeu R$ 1.969.442 de dotação ao longo daquele ano, e a fonte de recurso próprio ganhou R$ 2.097.108 pela via de crédito por superávit financeiro, de modo que o total do exercício ficou quase parado. O fenômeno reaparece em 2018, com redução de R$ 866.618, em 2023, com R$ 863.764 retirados pelo Decreto n. 68.225/2023, e em 2024, com R$ 596.416, anos em que a dotação da fonte Tesouro cai no curso do exercício. Duas fontes descrevem a restrição de 2019, e a leitura conjunta esclarece sua natureza. A ata da 162ª reunião do Conselho Curador, de 18 de abril de 2019, registra manifestação do Diretor Administrativo e Financeiro segundo a qual os vinte e três por cento contingenciados afetavam a Fundação de modo expressivo, com adoção de redução de quinze por cento no valor dos contratos em atendimento ao Decreto n. 64.066, de 2 de janeiro de 2019. Esse decreto determinou a órgãos e entidades da administração estadual direta e indireta a reavaliação de licitações e a renegociação dos contratos vigentes para redução

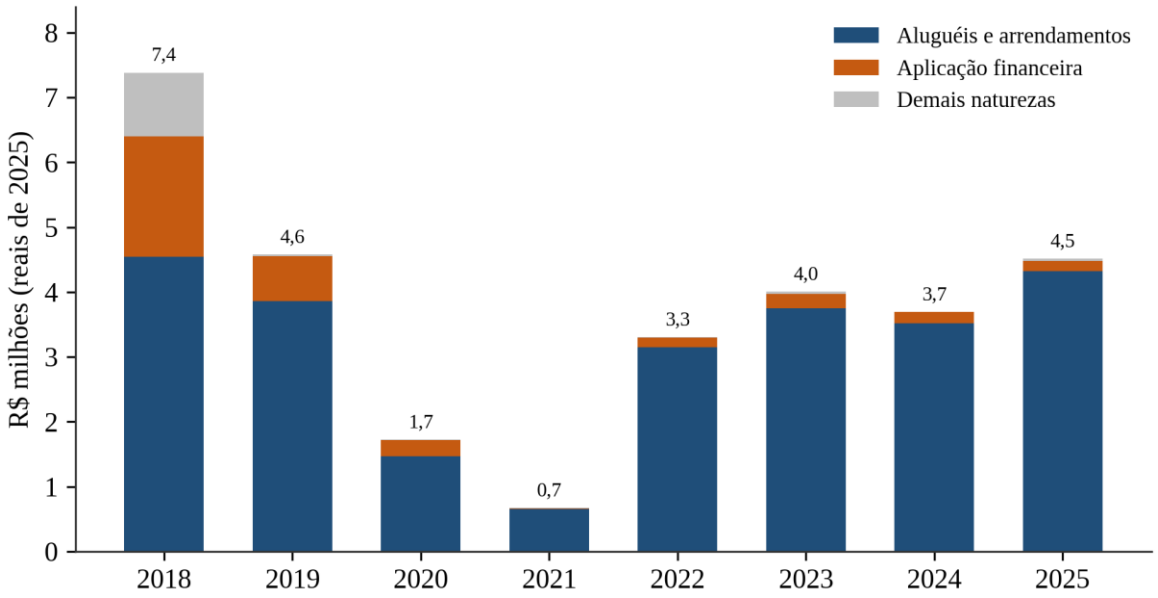
de preços, e excluiu de sua incidência as universidades estaduais, as agências reguladoras, as empresas estatais não dependentes, o Instituto de Pesos e Medidas, a Fundação de Amparo à Pesquisa e as fundações agências de bacias hidrográficas. Em resposta a pedido de acesso à informação, formulada em 2026, a Fundação declarou que entre 2018 e 2025 não ocorreram contingenciamentos, bloqueios, liberações extraordinárias de quotas ou outras restrições orçamentárias e financeiras específicas da Fundação além das previstas nas leis orçamentárias anuais, e que não mantém documento consolidado sobre esses eventos (FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA, 2026c). As duas afirmações convivem, porque a contenção de 2019 alcançou a administração estadual inteira sem constituir ato dirigido à Fundação. O episódio evidencia a ausência de proteção específica, e a lista de exceções do decreto mostra que o Estado ressalva entidades determinadas quando decide protegê-las. A leitura desse padrão, e da substituição de fonte Tesouro por fonte própria que ele sugere, pertence à seção 6.6, onde a série de receita própria fornece o outro lado da operação.

6.6 Dependência de mercado e receitas próprias

A receita própria da Fundação sustenta-se, ao longo de todo o recorte, na cessão onerosa de espaços. Os aluguéis respondem por parcela da arrecadação total que sobe de 62% em 2018 para faixa entre 84% e 96% nos demais anos, o que confirma, por fonte primária de execução, a concentração que Rascov (2023, p. 198) registrou como leitura a reconstruir documentalmente (seção 2.6).[6] A composição de 2018 é a exceção aparente, e a razão dela interessa ao argumento. Naquele ano, a aplicação financeira do caixa da Fundação rendeu R$ 1.275.158 contra R$ 242.810 previstos, cinco vezes a projeção, e essa receita não recorrente reduziu o peso relativo dos aluguéis no total. O rendimento provém do saldo de arrecadação que a Fundação acumulou sem poder gastar, ponto que a leitura dos três regimes, adiante, torna preciso. A Figura 10 decompõe a arrecadação por natureza.

[6] As séries orçamentárias compiladas por Rascov (2023) divergem da extração do SIGEO adotada aqui. O Apêndice A daquele trabalho reúne dotações atualizadas em reais correntes, com coincidência exata em 2022 e diferença de R$ 1.437.874 em 2019, e a amplitude nominal dessa série entre 2018 e 2022 é de 16,5%, o que ampara a leitura de estabilidade orçamentária ali registrada. A decomposição entre dotação inicial e crédito adicional em moeda constante, na Tabela 1, mostra a recomposição intra-anual que produz essa estabilidade. O Apêndice B daquele trabalho, de receita própria, coincide em 2018 e diverge nos exercícios de 2019 a 2022, e o corpo do texto (p. 213) registra para 2019 R$ 3.270.345,37, valor coincidente com o do portal e divergente do seu próprio apêndice. A série desta dissertação adota a extração do SIGEO, com filtros e data de acesso registrados no Apêndice E.

Figura 10 – Composição da receita própria arrecadada (aluguéis, aplicação financeira e demais naturezas), valores reais de 2025, 2018–2025



Fonte: elaboração própria, a partir do Apêndice E (quadros R-17 a R-32) e do IPCA/IBGE.

A cessão de espaços descreve um colapso e uma recuperação incompleta. Em poder de compra de 2025, os aluguéis caem a 32% do nível de 2018 em 2020 e a 14% em 2021, no fundo da pandemia, quando os espaços do complexo permaneceram indisponíveis à locação comercial. A retomada a partir de 2022 devolve a arrecadação a um patamar que, medido em reais correntes, chega a 138% de 2018 em 2025, e que, deflacionado, alcança 95% do mesmo ano. A recuperação da atividade de mercado, expressiva em valores nominais, ainda se situa 5% abaixo do nível real de 2018 ao fim do recorte. A série deflacionada dá a medida efetiva da capacidade de geração de receita do equipamento, e é sobre ela que este trabalho afirma haver recuperação parcial, sem retorno ao patamar de partida.

O peso da receita própria no financiamento do Memorial, medido pela participação do recurso próprio no total empenhado, define o Indicador 2 em forma quantitativa. A série varia de 3,0% em 2021 a 24,8% em 2019, com média em torno de 15%. Ano a ano, a participação foi de 10,2% em 2018, 24,8% em 2019, 18,1% em 2020, 3,0% em 2021, 13,3% em 2022, 15,2% em 2023, 16,4% em 2024 e 19,4% em 2025. A amplitude importa para a leitura do caso. Rascov (2023, p. 214) estima a receita própria em menos de 20% do orçamento geral, medida tomada sobre a dotação do exercício. O Indicador 2 mede sobre o total empenhado, e a série que dele resulta oscila entre 3% e 25%, de modo que uma cifra isolada oculta tanto o colapso pandêmico quanto os anos de maior exposição ao mercado. A dependência de mercado do Memorial é uma

faixa cuja variação anual responde ao ciclo de arrecadação e ao regime de conversão da receita em autorização de gasto.

O depoimento que Rascov colhe na direção administrativa da Fundação situa os 20% como previsão inscrita na peça orçamentária, elaborada no meio do exercício anterior sobre a base do orçamento passado, com a observação de que uma proposta que projetasse aumento da atividade fim não obteria aprovação do Tesouro (RASCOV, 2023, p. 221). A série de previsão confirma o parâmetro, com média de 20,1% da dotação inicial nos oito exercícios e faixa de 16,5% a 25,8%. A cifra mede meta de arrecadação fixada antes do exercício, e o indicador mede realização sobre o empenho.

A relação entre o que a Fundação arrecada e o que é autorizada a gastar da própria receita organiza a série em três regimes distintos, e a distinção entre eles é o achado central desta seção. A Tabela 2 confronta, ano a ano, a arrecadação de receita própria com a dotação atualizada da fonte própria, e a razão entre as duas colunas revela o regime vigente em cada exercício.

Tabela 2 – Arrecadação e autorização de gasto da receita própria, 2018–2025

Ano	Arrecadado (R$)	Dotação atualizada da fonte própria (R$)	Dotação ÷ arrecadado
2018	5.081.806	2.517.115	50%
2019	3.270.345	4.897.108	150%
2020	1.269.171	5.178.298	408%
2021	538.297	1.790.528	333%
2022	2.882.715	2.754.279	96%
2023	3.657.214	3.453.084	94%
2024	3.516.099	3.510.173	100%
2025	4.515.206	4.320.656	96%

Fonte: elaboração própria, a partir do Apêndice E (quadros R-17 a R-32, arrecadação, e D-01 a D-16, dotação da fonte própria). Valores nominais, em reais correntes.

O primeiro regime, de retenção, vigora em 2018. A Fundação arrecadou R$ 5,08 milhões e foi autorizada a gastar R$ 2,52 milhões da fonte própria, menos da metade do

arrecadado. O excedente permaneceu como saldo, e o rendimento desse saldo represado é a aplicação financeira que engrossou a arrecadação do mesmo ano, num circuito em que o recurso retido rende e o rendimento volta ao próprio caixa retido.

O segundo regime, de defasagem de um exercício, vigora de 2019 a 2021. A dotação da fonte própria supera a arrecadação do ano em 50%, 308% e 233%, sustentada pela fonte de crédito por superávit financeiro, que aportou R$ 2.097.108 em 2019 e R$ 1.975.000 em 2020. O saldo retido em 2018 retornou como autorização de gasto nos exercícios seguintes e amorteceu o colapso pandêmico da arrecadação, quando a receita corrente despencou e a dotação disponível continuou alta por herança do ano anterior. O crédito por superávit é nulo em 2021, e a razão de 333% desse ano resulta do colapso da arrecadação diante de dotação inicial fixada antes dele.

O terceiro regime, de neutralização intra-anual, vigora de 2022 a 2025. A dotação da fonte própria passa a acompanhar a arrecadação do exercício, em faixa de 94% a 100%, e a fonte de crédito por superávit financeiro, já nula em 2021, deixa de figurar na classificação orçamentária a partir de 2022. A suplementação da fonte própria ocorre no curso do exercício e aproxima dotação e arrecadação no mesmo ano, com montante que varia de R$ 33 mil em 2025 a R$ 937 mil em 2023, passando por R$ 849 mil em 2022 e R$ 871 mil em 2024. O desaparecimento da fonte de crédito por superávit tem causa normativa datada, reconstruída no Apêndice F e examinada na seção 7.3.

Os três regimes especificam a hipótese da conversão compulsória tal como Rascov (2023, p. 221) a enuncia. A formulação descreve com precisão o exercício de 2018, quando a Fundação arrecada e é impedida de gastar cerca de metade do arrecadado. A mesma formulação descreve mal os exercícios de 2022 a 2025, quando a autorização de gasto acompanha a arrecadação dentro do ano. A série sustenta afirmação mais estreita e mais firme. A autorização de gasto da Fundação sobre a própria receita é sempre provisória e sempre depende de ato posterior do Executivo, por suplementação ou por crédito de superávit, e o regime dessa dependência mudou de forma ao longo do recorte, da retenção pura à neutralização intra-anual. O retorno do saldo de 2018 nos exercícios seguintes contraria de modo direto a leitura de que o recurso se perderia. A fonte registra o terceiro regime em operação, pela fala da direção administrativa da Fundação colhida em 15 de janeiro de 2023, segundo a qual o valor não gasto até o fim do exercício retornava ao Erário porque a figura do superávit do exercício anterior deixara de existir (RASCOV, 2023, p. 222). O depoimento descreve em linguagem de gestão o que a classificação de fonte reconstrói.

A capacidade de arrecadar depende também do preço cobrado pela cessão dos espaços, e esse preço permaneceu nominalmente parado por cinco anos. A ata da 192ª reunião do Conselho Curador, de 30 de março de 2023, registra que a tabela de valores fora atualizada pela última vez em 2018 e submete à aprovação do colegiado uma correção uniforme, de fator 1,25627, aplicada a todos os espaços. A diária da Praça Cívica passa de R$ 55.000,00 para R$ 69.095,00, a das plateias do Auditório Simón Bolívar com foyer de R$ 54.000,00 para R$ 67.839,00, e as demais na mesma proporção. O congelamento nominal atravessa exatamente os exercícios em que a dotação de partida recua em termos reais, de modo que a receita própria foi cobrada por preços que perdiam poder de compra no mesmo período em que o orçamento encolhia.

A mesma deliberação fixa em ato do colegiado a renúncia de receita antes exercida caso a caso. As cessões não onerosas passam a observar limites anuais por órgão, doze eventos para a Secretaria da Cultura e Economia Criativa, três para a Secretaria da Educação, três para a Secretaria de Ciência e Tecnologia e quatro para a Prefeitura de São Paulo, sem acumulação para o exercício seguinte. Os descontos passam a obedecer a critérios declarados, de quinze por cento para proponentes que realizem políticas públicas e de quinze por cento para ações institucionais em favor da Fundação. A justificativa inscrita na ata liga a medida à previsão orçamentária da entidade e ao papel da receita própria no custeio, o que documenta, em deliberação do Conselho Curador, a passagem da gratuidade discricionária para regra escrita com teto quantificado.

A consulta aos decretos de crédito adicional de 2022 a 2025 estabelece o fundamento. O levantamento reuniu os atos que alcançam a unidade orçamentária 12046 e os decretos de diversos órgãos cujo artigo 2º invoca o inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei federal n. 4.320/1964, identificados na base de legislação da Assembleia Legislativa e conferidos nas 134 imagens oficiais anexas, em consulta encerrada em 16 de setembro de 2026 (Apêndice E). Seis atos abrem crédito em favor da unidade, e todos invocam no artigo 2º o inciso III do mesmo dispositivo, que trata de anulação de dotação. As linhas da Fundação nas tabelas anexas carregam fonte de recurso do Tesouro, código 01 até 2022 e 15001 a partir de 2023. Quatro atos remanejam dotação dentro da própria unidade, de equipamentos e material permanente para outros serviços de terceiros, com efeito líquido nulo sobre o total, nos valores de R$ 149.990 em 2022, R$ 150.000 em 2023, R$ 1.000.000 em 2024 e R$ 150.000 em 2025. Dois se cobrem por anulação de dotação da Secretaria de Desenvolvimento Regional, R$ 814.975 em maio e R$ 700.000 em julho de 2022. No ato de julho, a redução na Secretaria corresponde ao crédito da Fundação em valor idêntico. No de maio, a Secretaria responde pela única redução

do decreto, R$ 1.014.975, que cobre também R$ 200.000 destinados à Secretaria da Segurança Pública, e a tabela reparte a anulação entre os dois destinatários sem discriminar as parcelas.

A série de dotação confirma a leitura das tabelas nos exercícios de 2022 e 2023. A fonte Tesouro de 2022 passa de R$ 14.584.444 a R$ 16.099.419, e a diferença de R$ 1.514.975 reproduz a soma dos dois atos de maio e julho daquele ano. Um sétimo ato alcança a unidade no sentido inverso, o Decreto n. 68.225/2023, que a registra apenas no lado da redução, em R$ 863.764, com fundamento nos incisos I e III do mesmo dispositivo, e a fonte Tesouro de 2023 recua exatamente esse valor. Os doze decretos de diversos órgãos publicados no período cujo artigo 2º invoca o inciso II, de excesso de arrecadação, não registram a unidade 12046 em suas tabelas. Os acréscimos de dotação das fontes próprias divergem de todos esses atos em valor e em fonte, o que situa a neutralização intra-anual fora do instrumento do crédito por excesso de arrecadação. A conferência alcança os atos que nomeiam a unidade e a totalidade dos que invocam o excesso de arrecadação, e o ato que formaliza esses acréscimos fica registrado no Apêndice E como consulta em aberto ao Sistema de Alteração Orçamentária da Secretaria da Fazenda. O relatório de 2023 da Fundação (processo SEI 267.00000396/2026-39, documento 0115745885, p. 3) registra o procedimento como crédito automático de suplementação com excesso de arrecadação, em três movimentações de setembro a dezembro, com R$ 1.065.713 solicitados e R$ 936.876 liberados. O recurso invocado é o excesso de arrecadação, e o procedimento corre sem registro da unidade nos decretos publicados com esse fundamento. A diferença de R$ 128.837 entre o pedido e a liberação mostra a decisão do Executivo sobre cada movimentação. A autorização de gasto sobre a receita própria permanece concessão do Executivo renovada a cada exercício, qualquer que seja o instrumento que a veicule (Apêndice E).

6.7 Aderência programática e missão pública

As fontes do relatório de gestão da Fundação, base descritiva do Indicador 3, distribuem-se por exercício conforme o Quadro 6. Os exercícios de 2024 e 2025 foram obtidos na seção da Fundação, Programa 1221, do Relatório Anual do Governo do Estado, publicado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. Os exercícios de 2018 a 2023 foram obtidos no processo SEI n. 267.00000396/2026-39, repositório documental da Diretoria de Atividades Culturais acessado por consulta externa em 5 de agosto de 2026 (seção 5.4). A série reúne tipos documentais distintos, com Relatórios de Comunicação em 2019 e 2020 e Relatórios de Atividades nos demais exercícios, e o relatório de 2018, declarado não localizado na resposta ao pedido de

acesso à informação, foi localizado e juntado ao processo no dia seguinte ao recurso (Apêndice E).

Quadro 6 – Fontes do registro anual de atividades da FMAL e estado de consolidação da série, 2018–2025

Exercício	Fonte do registro anual de atividades	Situação
2018	Relatório anual de atividades (SEI 0116669472), localizado em 5 ago. 2026	Obtido
2019	Relatório de Comunicação (processo SEI 267.00000396/2026-39)	Obtido
2020	Relatório de Comunicação (processo SEI 267.00000396/2026-39)	Obtido
2021	Relatório de Atividades (processo SEI 267.00000396/2026-39)	Obtido
2022	Relatório de Atividades (processo SEI 267.00000396/2026-39)	Obtido
2023	Relatório Anual do Governo do Estado (SEFAZ), Programa 1221; registro anual passa a integrá-lo neste exercício	Obtido
2024	Relatório Anual do Governo do Estado (SEFAZ), Programa 1221; Relatório de Atividades (SEI)	Obtido
2025	Relatório Anual do Governo do Estado (SEFAZ), Programa 1221; Relatório de Atividades (SEI)	Obtido

Fonte: elaboração própria.[7]

A base descritiva do Indicador 3 está reunida para os oito exercícios do recorte. Os relatórios anuais são documentos de síntese, com Relatórios de Comunicação em 2019 e 2020 e sínteses sem lista de ocorrências de 2023 a 2025, e a hierarquia de fontes do livro de códigos, que admite site, programação publicada e releases, completa o dossiê das ocorrências que o registro anual nomeia, sem enumerar as que ele não nomeia (Apêndice D). O percurso do relatório de 2018, declarado não localizado em 4 de agosto de 2026 e juntado no dia seguinte,

[7] Para 2024 e 2025, Relatório Anual do Governo do Estado, Volume II, seção da FMAL, Programa 1221. Para 2018 a 2023, processo SEI n. 267.00000396/2026-39, obtido por consulta externa em 5 de agosto de 2026, com Relatório de Comunicação em 2019 e 2020 e Relatório de Atividades nos demais exercícios. O relatório de 2018 (SEI 0116669472) foi localizado e juntado em 5 de agosto de 2026, por despacho que atribui a localização a nova conferência do acervo documental da Fundação (Despacho SEI 0116670818).

fica registrado no Apêndice E, com a ressalva de que o despacho de juntada não menciona o recurso interposto na véspera, cuja resposta não havia sido recebida até a data de corte.

A cobertura do registro anual encolhe ao longo do recorte, e o exercício de 2025 permite medir esse encolhimento. O festival que ocupou o complexo por três dias em maio daquele ano, terceira edição de série iniciada em 2023 e nomeada nos relatórios de 2023 e de 2024, não comparece no relatório de 2025, que declara público de 598.665 pessoas sem nomear a ocorrência de maior porte do ano. A série também muda de nome em 2025, de Summer Breeze Brasil para Bangers Open Air, por decisão da empresa responsável pelo festival, o que rompe a continuidade do registro por título. A ocorrência fica registrada como limite de cobertura no Apêndice E, identificada pela sede e pelo período. O universo classificado de 2025 reúne as catorze ocorrências que o relatório do exercício nomeia, na forma da regra de universo do Apêndice D.

A enumeração produziu 498 ocorrências no período, distribuídas conforme o Apêndice D. Duas foram excluídas pela regra R-1 e são reportadas em separado, a 2021-023 por corresponder a etapa de produção sem público, com exibição fora do complexo, e a 2022-056 por anúncio prospectivo sem comprovação de realização até o corte documental, com a exclusão decidida na rodada de consenso. O universo classificado é de 496 ocorrências. A codificação da variável V3 seguiu o livro de códigos congelado em 12 de agosto de 2026, com dupla codificação independente em 234 ocorrências, das quais 167 do bloco integral de 2023 a 2025 e 67 do bloco amostral de 2018 a 2022, sorteadas pela semente 20260812. As demais 264 ocorrências foram codificadas apenas pelo pesquisador. A segunda codificadora trabalhou sem acesso à codificação do pesquisador e devolveu a ficha em 18 de agosto de 2026, com registro próprio de sessões e revisão de 53 registros anterior à devolução.

A concordância foi apurada antes de qualquer conversa sobre divergências, na forma do item 11 do livro de códigos. O alfa de Krippendorff com métrica ordinal, calculado sobre os registros classificados na escala pelos dois codificadores, resultou em 0,7748 no bloco integral, sobre 93 pares comparáveis, e em 0,7242 no bloco amostral, sobre 53 pares, com 0,7587 no conjunto das 234 ocorrências, sobre 146 pares. A concordância bruta foi de 62,3% no bloco integral, 71,6% no amostral e 65,0% no conjunto. O patamar de conclusão firme fixado antes da codificação é de 0,800, e os três valores situam-se na faixa entre 0,667 e 0,800, que o item 12 admite para conclusão provisória. Os registros classificados como não classificáveis por um dos codificadores ficam fora do cálculo, conforme a mesma regra.

A divergência no bloco integral alcançou 63 registros em 167, ou 37,7%, acima do limiar de 15% que o item 11 fixa para acionamento de terceiro codificador. Das 63 divergências,

49 opõem a decisão de suficiência do dossiê, com um codificador atribuindo valor na escala e o outro registrando não classificável, e 14 opõem alinhamento pleno a alinhamento parcial. O terceiro codificador recebeu os 63 registros em ordem sorteada pela semente 20260822, sem acesso às classificações anteriores, à identidade de quem as atribuiu e ao ponto de discórdia, e decidiu entre A, P, B e NC sobre o dossiê de cada ocorrência. A devolução ocorreu em 29 de agosto de 2026, com decisão registrada e regra citada em todos os 63 registros. As decisões distribuíram-se em 40 não classificáveis, nove pouco alinhadas, sete alinhadas e sete parcialmente alinhadas. O terceiro codificador coincidiu com a segunda codificadora em 39 registros, com o pesquisador em 11, e atribuiu valor diverso de ambos em 13. Os registros divergentes do bloco amostral, cuja divergência de 28,4% não alcançou o limiar do item 11, foram decididos por consenso entre os dois codificadores em 31 de agosto de 2026, com argumento vencedor remetido a item do livro de códigos em cada um dos 19 casos.

A composição dessas divergências qualifica a concordância bruta. Sobre os 93 pares do bloco integral em que os dois codificadores atribuíram valor na escala, a divergência alcança 14 registros, ou 15,1%, com concordância bruta de 84,9%. A discordância sobre a existência de documento apto ao julgamento superou a discordância sobre o julgamento. A distinção interessa ao resultado, porque situa a insuficiência do registro como objeto próprio da aferição.

A distribuição consolidada da aderência programática, após a arbitragem, consta da Tabela 3. Das 496 ocorrências classificadas, 130 receberam classificação alinhada, 241 parcialmente alinhada, 37 pouco alinhada e 88 não classificável. A base efetiva de julgamento reúne 408 registros, sobre a qual a aderência plena responde por 31,9%. O valor final provém de codificação única do pesquisador em 263 registros, de acordo direto entre os dois codificadores em 152, de arbitragem em 63 e de consenso em 18. As duas ocorrências excluídas pela R-1 recaem em subconjuntos distintos, a 2021-023 na codificação única e a 2022-056 entre os 19 registros da rodada de consenso, o que separa esses 19 dos 18 que produziram valor final. A leitura do indicador considera apenas os registros classificados na escala, e o conjunto de não classificáveis é reportado em separado, na forma do item 14 do livro de códigos.

Tabela 3 – Distribuição da aderência programática (variável V3) por exercício, 2018–2025

Exercício	Ocorrências	A	P	B	NC	Base na escala	A sobre a base	NC sobre as ocorrências
2018	127	27	69	10	21	106	25,5%	16,5%
2019	83	21	56	6	0	83	25,3%	0,0%
2020	27	12	15	0	0	27	44,4%	0,0%
2021	37	13	21	3	0	37	35,1%	0,0%
2022	55	17	36	0	2	53	32,1%	3,6%
2023	96	18	12	11	55	41	43,9%	57,3%
2024	57	16	25	7	9	48	33,3%	15,8%
2025	14	6	7	0	1	13	46,2%	7,1%
Total	**496**	**130**	**241**	**37**	**88**	**408**	**31,9%**	**17,7%**

Fonte: elaboração própria a partir da codificação do Indicador 3, com valores finais de codificação única, acordo entre codificadores, arbitragem e consenso, na forma do Apêndice D. Excluídas duas ocorrências pela regra R-1.

A taxa de não classificáveis mede a suficiência do dossiê de cada exercício e varia com o regime de fonte descrito no Quadro 6. A taxa é de 16,5% em 2018, zero em 2019, 2020 e 2021, 3,6% em 2022, 57,3% em 2023, 15,8% em 2024 e 7,1% em 2025. No conjunto das 496 ocorrências classificadas, a taxa é de 17,7%. O bloco de 2018 a 2022 apresenta 7,0% e o de 2023 a 2025 apresenta 38,9%. O salto acompanha a mudança de regime de fonte descrita no Quadro 6. Os exercícios cobertos por relatório próprio da área, com listagem descritiva de atividades, produzem taxas próximas de zero. O exercício de 2023, coberto pela seção da Fundação no relatório anual do Governo do Estado, alcança 57,3%, e mais da metade de suas ocorrências chega ao dossiê com título, data e espaço sem descrição de conteúdo. O que a incompletude do registro impede afirmar integra o resultado.

Alinhamento parcial é o valor modal do período, com 241 das 408 ocorrências julgadas na escala, ou 59,1%. O alinhamento pleno responde por 130 ocorrências, 31,9%, e o alinhamento fraco por 37, 9,1%. Conteúdo artístico, cultural, formativo, científico ou de debate público comparece em 90,9% das ocorrências que o dossiê permitiu julgar, e o vínculo temático declarado com os descritores do item 2 do livro de códigos aparece em pouco menos de um terço delas. A finalidade fixada no caput do artigo 3º da Lei n. 6.472/1989 reúne a divulgação

e o intercâmbio da cultura brasileira e latino-americana e sua integração às atividades intelectuais do Estado, coordenando os dois termos. A escala do Indicador 3 opera sob a R-4, que exige do conteúdo brasileiro relação declarada de intercâmbio, integração ou pertencimento ao conjunto latino-americano, exigência mais restritiva que a letra da lei e justificada no item 7 do Apêndice D. Os 31,9% medem aderência sob esse critério de pesquisa. Sob o critério legal literal, parte substantiva das ocorrências parcialmente alinhadas cumpre a finalidade do artigo 3º, e a magnitude do deslocamento consta do teste de sensibilidade da R-4.

Em 2023 e em 2024, os relatórios descrevem a programação própria da Fundação e arrolam por nome o uso do complexo por terceiros, e a taxa de não classificáveis acompanha essa divisão. O bloco de 2023 que arrola as cessões onerosas reúne 33 ocorrências e produz 26 dos 55 não classificáveis do exercício, sem nenhuma alinhada. O bloco das cessões não onerosas reúne outras 33 e produz 25. Os blocos que descrevem a programação própria, a Cátedra Unesco Memorial e o CBEAL reúnem 30 ocorrências, respondem por 26 das 41 julgadas na escala e por 16 das 18 alinhadas. Em 2024, o bloco das cessões onerosas reúne 20 ocorrências e produz oito dos nove não classificáveis do exercício, também sem nenhuma alinhada. A medida alcança a agenda que a Fundação descreve e perde resolução onde a ocupação por terceiros começa. A participação maior do alinhamento pleno no bloco de 2023 a 2025, 39,2% contra 29,4% no bloco de 2018 a 2022, acompanha essa seleção documental, e afirmar aderência crescente exigiria comparabilidade que o regime de fonte retira.

Postos lado a lado, os três indicadores incidem sobre o mesmo ponto do arranjo. A cobertura do Tesouro sustenta a operação em todos os exercícios enquanto a dotação real declina 20,2% no recorte, o que mantém pressão por receita própria. A receita própria depende da cessão de espaços, segmento sobre o qual o registro anual guarda o menor grau de descrição. A aderência programática, medida sobre o que o registro descreve, sustenta conteúdo cultural em nove de cada dez ocorrências julgadas e vínculo temático declarado em 31,9% delas sob o critério da R-4 e em 56,1% sob o critério legal literal, na forma do teste de sensibilidade reportado adiante. O arranjo fundacional preservou a ocupação cultural do complexo ao longo dos oito exercícios. O registro que permitiria ao Conselho Curador acompanhar a aderência da programação à finalidade legal permaneceu por constituir, embora a competência lhe caiba desde os Estatutos de 1989 (seções 9.3 e 10.3). A seção 6.8 recompõe os três indicadores na trajetória do período.

O teste de sensibilidade da R-4 mede quanto do resultado depende do critério adotado pela pesquisa. A derivação soma às ocorrências alinhadas as parcialmente alinhadas com registro positivo de conteúdo brasileiro na variável V4, mantida a classificação de cada registro.

Das 241 parcialmente alinhadas, 99 têm conteúdo brasileiro afirmado no dossiê. Sob o critério legal literal, que o caput do artigo 3º autoriza ao coordenar cultura brasileira e latino-americana, a finalidade se cumpre em 229 das 408 ocorrências julgadas, ou 56,1%. A medida sob a R-4 é de 31,9%. O deslocamento alcança os dois blocos, de 29,4% para 54,2% entre 2018 e 2022 e de 39,2% para 61,8% entre 2023 e 2025.

Os 56,1% constituem um piso. A soma reúne apenas registros com conteúdo brasileiro afirmado no dossiê, e nove ocorrências parcialmente alinhadas têm V4 indeterminado. A variável foi observada pela segunda codificadora sem participação do pesquisador, na forma do item 13 do livro de códigos, em duas fichas, com 234 registros na ficha de codificação e 264 na ficha específica, devolvida em 3 de setembro de 2026. A convenção de uso do traço divergiu entre as duas, com 87 traços na primeira e 2 na segunda. A segunda registrou como negativas dez ocorrências cujas observações declaram que o dossiê deixa de descrever nacionalidade ou conteúdo, sete delas parcialmente alinhadas, o que amplia a distância entre o piso e o valor que um registro documental completo produziria.

6.8 Síntese da trajetória observada

Os três ciclos do período apresentam, lado a lado, os três indicadores do desenho. A proteção orçamentária, a dependência de mercado e a aderência programática descrevem padrões que se articulam ao longo de 2018 a 2025, com a série de aderência fechada na seção 6.7 e detalhada no Apêndice D.

A proteção orçamentária declina em termos reais ao longo do recorte. A dotação inicial cai 20,2% de 2018 a 2025 em poder de compra, com piso de 71% do nível de 2018 em 2022 e recuperação parcial a 80% ao fim da série. A cobertura do Tesouro sustenta a operação em todos os anos, entre 75% (2019) e 97% (2021) da despesa empenhada, e a taxa de empenho mantém-se alta, com a exceção de 2020, quando o choque sanitário a reduz a 75,6%. O reforço intra-anual da dotação, acima da unidade em todos os anos a partir de 2019, recompõe orçamentos iniciais deprimidos sem reverter a erosão real de fundo.

A dependência de mercado varia em faixa ampla e responde ao ciclo de arrecadação. A participação do recurso próprio no total empenhado oscila de 3,0% em 2021 a 24,8% em 2019, com o vale coincidindo com o colapso pandêmico da cessão de espaços e o pico com a devolução do saldo retido em 2018. A cessão de espaços, principal fonte própria da Fundação, cai a 14% do nível real de 2018 em 2021 e recupera-se a 95% em 2025, sem retornar ao ponto de partida em termos reais. A repartição da receita própria projetada entre a fonte própria e a fonte da desvinculação (DREM), sistemática a 30% em sete dos oito anos, opera na previsão

orçamentária e é neutralizada durante o exercício. A norma que institui essa desvinculação e sua vigência no recorte estão reconstruídas no Apêndice F.

A relação entre arrecadação e autorização de gasto muda de forma ao longo do recorte, em três regimes sucessivos. A retenção de 2018, a defasagem de um exercício de 2019 a 2021 e a neutralização intra-anual de 2022 a 2025 descrevem uma restrição que se mantém, com a autorização de gasto da Fundação sobre a própria receita sempre provisória e sempre dependente de ato posterior do Executivo. A caracterização do terceiro regime está estabelecida na seção 6.6, com fundamento nos decretos de crédito adicional do período.

Os três indicadores sugerem um padrão que a análise de episódios da seção 7 examina. A erosão real do orçamento e a exposição variável ao mercado criam, no período pós-pandemia, o incentivo estrutural à ampliação da receita própria que a seção 6.6 registra, e a aderência programática mostra o efeito desse incentivo pelo lado da agenda do equipamento. Conteúdo artístico, cultural, formativo, científico ou de debate comparece em 90,9% das ocorrências julgadas, o vínculo temático declarado com a missão em 31,9% sob o critério da R-4 e em 56,1% sob o critério legal literal (seção 6.7), e a taxa de não classificáveis sobe de 7,0% no bloco de 2018 a 2022 para 38,9% no bloco de 2023 a 2025, concentrada no segmento das cessões, de onde vem a receita própria. A síntese permanece descritiva neste ponto, e a atribuição dos padrões ao modelo fundação pública aguarda o exame dos mecanismos institucionais.

7 EPISÓDIOS CRÍTICOS E MECANISMOS INSTITUCIONAIS

Cada episódio decisório selecionado se reconstrói adiante a partir de documentos, com a demonstração de por que foi escolhido, quais documentos o sustentam, quais mecanismos foram identificados e quais explicações alternativas foram consideradas.

7.1 Critérios aplicados para escolha dos episódios

Os critérios fixados na seção 5.8 e detalhados no Apêndice B exigem de cada episódio variação documentável em ao menos um indicador, decisão orçamentária ou administrativa datável, disponibilidade de fontes independentes, relevância para a missão pública ou para a sustentabilidade e possibilidade de exame de explicações alternativas. Aplicados à trajetória da seção 6, esses critérios selecionam três episódios. O corte de dotação do Tesouro em 2019, compensado por crédito da fonte própria, satisfaz os cinco requisitos com apoio na série de execução do Apêndice E e no julgamento das contas do exercício. A mudança do regime de autorização de gasto da receita própria em 2022 registra variação direta no Indicador 2 e se documenta pela comparação entre arrecadação e dotação da fonte própria ao longo da série. A reforma dos julgamentos de 2018 e 2019 pelo Tribunal Pleno, em agosto de 2023, é decisão datada, documentada em acórdão e central para a dimensão de controle público.

O choque pandêmico atravessa os três episódios como contexto e recebe tratamento próprio na seção 7.7, entre as explicações concorrentes. A origem exógena do choque o torna pouco informativo sobre o desenho do arranjo, e o que ele revela de pertinente, o comportamento do financiamento sob colapso da receita, aparece dentro do primeiro e do segundo episódios. A seção 7.9 completa o percurso com a série integral dos julgamentos de contas, que fornece a moldura documental do terceiro episódio.

7.2 Episódio 1: o corte do Tesouro de 2019 e o retorno do saldo retido

O exercício de 2018 fechou com a Fundação autorizada a gastar menos da metade do que arrecadou. A arrecadação própria alcançou R$ 5,08 milhões, a dotação atualizada da fonte própria ficou em R$ 2,52 milhões, e o excedente permaneceu como saldo financeiro (seção 6.6). Esse saldo é a condição de partida do episódio.

No curso de 2019, a fonte Tesouro perdeu R$ 1.969.442 de dotação. No mesmo exercício, abriu-se crédito adicional por superávit financeiro de R$ 2.097.108 na fonte própria, e o total do ano ficou quase parado (seção 6.5). A sequência documentada tem quatro elos verificáveis na série do Apêndice E. A retenção de 2018 produziu o saldo. O Executivo reduziu

a dotação do Tesouro no meio do exercício seguinte. O mesmo Executivo autorizou, por crédito adicional, o gasto do saldo retido. A execução absorveu a troca de fontes, e o empenho real de 2019 foi o mais alto do recorte, a índice 109 sobre 2018.

O efeito do mecanismo se estendeu ao biênio seguinte. A fonte de crédito por superávit financeiro aportou R$ 1.975.000 em 2020, quando a arrecadação corrente despencava sob o fechamento pandêmico, e a dotação disponível permaneceu alta por herança do recurso retido em anos anteriores (seções 6.3 e 6.6). O saldo represado em 2018 operou como amortecedor do choque de 2020 e 2021, resultado que nenhum ator planejou com essa finalidade e que a mecânica do regime de defasagem produziu.

O episódio admite duas leituras, e as duas encontram apoio no documento. Lido pela proteção, o total do exercício de 2019 foi preservado e o recurso retido retornou à entidade, o que contraria a hipótese de perda do arrecadado. Lido pela substituição de fontes, o Estado reduziu a cobertura do Tesouro na medida em que autorizou o gasto do saldo próprio, e transferiu à receita da entidade o custeio que a dotação ordinária cobriria. O julgamento das contas de 2019 registra o resultado deficitário do exercício, relevado pela existência de superávit financeiro do ano anterior (seção 7.9), o que documenta a segunda leitura pela via do controle externo. A recorrência do padrão em 2018, 2023 e 2024, anos em que a fonte Tesouro também sofreu redução no curso do exercício (seção 6.5), afasta a hipótese de evento isolado.

Sobre o arranjo, o episódio estabelece uma proposição que as seções 8 e 9 retomam. A autonomia financeira que a lei declara convive com uma autorização de gasto que depende, a cada conversão de receita em despesa, de ato do Executivo, e essa dependência converte a receita própria da entidade em variável de ajuste disponível ao instituidor. O retorno do saldo mostra que o desenho preserva a titularidade do recurso. O tempo e a forma desse retorno mostram quem decide sobre o seu uso.

7.3 Episódio 2: a mudança do regime de autorização de gasto em 2022

A partir de 2022, a fonte de crédito por superávit financeiro desaparece da série. A dotação da fonte própria passa a acompanhar a arrecadação do próprio exercício, em faixa de 94% a 100%, com suplementação aberta no curso do ano (seção 6.6). O regime de defasagem, que vigorara de 2019 a 2021, cede lugar à neutralização intra-anual, e o novo padrão se mantém até o fim do recorte.

O contexto da mudança é o primeiro exercício pós-pandemia. A dotação inicial de 2022 atinge o piso real do recorte, a 71% do nível de 2018, a cessão de espaços inicia sua recuperação, e a taxa de empenho retorna a patamar superior a 92% (seções 6.4 e 6.5). A mudança de regime

coincide com a retomada da capacidade de arrecadar, e o novo desenho aproxima o gasto autorizado do arrecadado no mesmo ano.

O fim do regime de defasagem tem ato normativo datado. O artigo 14 da Lei estadual n. 17.293, de 15 de outubro de 2020, manda transferir à Conta Única do Tesouro Estadual, ao final de cada exercício, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial das autarquias e das fundações, com destinação ao pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência. O artigo 2º das disposições transitórias da mesma lei ordenou o recolhimento do montante equivalente ao superávit apurado no balanço de 2019, e o Decreto n. 65.350, de 9 de dezembro de 2020, regulamentou a operação, admitindo que os valores retidos por indisponibilidade de caixa fossem transferidos no curso de 2021. O Apêndice F reconstrói a norma e sua vigência no recorte.

Oito dias após o decreto, o Conselho Curador foi informado da incidência sobre a Fundação. A ata da 175ª reunião, de 17 de dezembro de 2020, registra a comunicação do Diretor Administrativo e Financeiro de que o superávit do Memorial fora transferido ao Tesouro por determinação de decreto estadual. Na 185ª reunião, de 28 de abril de 2022, o mesmo dirigente tratou da obrigação legal de repassar o superávit, comum a todas as fundações do Estado, e do seu reflexo no balanço de 2021. O crédito por superávit financeiro pressupõe estoque apurado em balanço, e o recolhimento desse estoque retira a base da operação que sustentara a dotação da fonte própria de 2018 a 2020. O crédito zera em 2021, primeiro exercício aberto depois do recolhimento do saldo de 2019.

A qualificação do regime que sucedeu à defasagem está estabelecida. A série demonstra que a dotação da fonte própria passou a acompanhar a arrecadação do exercício, e os decretos de crédito adicional de 2022 a 2025 mostram que essa neutralização se deu fora do instrumento do crédito por excesso de arrecadação (seção 6.6). A disposição da receita própria permanece concessão renovada a cada exercício, e a autorização segue sendo ato do Executivo.[8]

O achado que o episódio sustenta independe dessa qualificação. Entre 2018 e 2025, a lei de instituição e os estatutos da Fundação permaneceram inalterados quanto à receita própria, e o regime de disposição dessa receita mudou três vezes, da retenção à defasagem e desta à neutralização. A segunda passagem veio de lei geral de ajuste fiscal dirigida ao conjunto das autarquias e fundações estaduais, com exceção declarada para as universidades públicas, a

[8] A distinção entre saldo apurado e autorização de gasto encontrou formulação no próprio colegiado. A ata da 186ª reunião, de 8 de junho de 2022, registra pedido de suplementação orçamentária justificado pela necessidade de elevar o teto anteriormente aprovado ante superávit de receita, e a ata da 187ª, de 25 de agosto de 2022, registra, a pedido do conselheiro Ruy Martins Altenfelder Silva, a dúvida de por que haveria suplementação se havia superávit.

FAPESP e a Caixa Beneficente da Polícia Militar. O § 1º do artigo 14 dispensou a deliberação dos órgãos colegiados das entidades alcançadas, e a transferência do saldo acumulado pela Fundação se operou fora da competência do Conselho Curador. O desenho fundacional deixa aberto o regime de conversão da receita em gasto, e essa abertura entrega a decisão à norma geral e à prática anual do Executivo, com efeito sobre o incentivo à captação e sobre o planejamento da entidade. Cada uma das três formas do regime foi produzida pela prática anual do Executivo sob norma geral, e a permissão que as tornou possíveis está no desenho fundacional.

7.4 Episódio 3: a reforma dos julgamentos de 2018 e 2019 pelo Tribunal Pleno

As contas de 2018 foram julgadas irregulares pela Segunda Câmara em 29 de novembro de 2022, sob relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa, com acórdão publicado em 6 de março de 2023. As de 2019 tiveram o mesmo desfecho em 28 de março de 2023, sob relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, com multa de 300 UFESPs ao dirigente. O Tribunal Pleno reformou os dois julgamentos em recurso ordinário no intervalo de duas semanas, em 2 e em 16 de agosto de 2023, e declarou regulares as contas de ambos os exercícios (seção 7.9). A distância entre os exercícios julgados e a decisão final, de quatro a cinco anos, é ela própria um dado sobre a tempestividade do controle no arranjo.

A fundamentação da reforma constitui o centro do episódio, e sua origem tem data e tribuna. Na sessão de 5 de julho de 2023, ao pedir vista dos recursos relativos a 2018, o Conselheiro Renato Martins Costa afirmou que o Estado cria entidades sem lhes dar a formatação e a estrutura necessárias ao funcionamento adequado, e que alguém paga essa conta. O mesmo conselheiro relatara a decisão de primeira instância que julgara irregulares aquelas contas, circunstância que declarou ao pedir vista. Ao retomar a matéria em 2 de agosto, rendeu-se aos argumentos de provimento e registrou que responsabilizar os dirigentes da Fundação por esses problemas seria demasia. O Pleno reconheceu que a falha reincidente do quadro de pessoal decorre de limitação estrutural situada fora do alcance da gestão, e assentou que o concurso público depende de autorização governamental e de aprovação pelo Conselho de Defesa dos Capitais do Estado, na forma do Decreto estadual n. 51.471, de 2 de janeiro de 2007, na redação do Decreto n. 51.553, de 9 de fevereiro de 2007 (seção 7.9).

A leitura que o Pleno consagrou já circulava na própria entidade. A ata da 192ª reunião do Conselho Curador, de 30 de março de 2023, anterior em cinco meses à decisão, registra que o único concurso público da Fundação ocorreu em 1999 e 2000, que a realização de novo certame depende de autorização dos órgãos competentes do Estado, e que o Tribunal de Contas

aceitou que a ausência de concurso não constitui falha da Fundação. O registro interno corrobora o fundamento da reforma e mostra que a limitação estrutural era reconhecida como tal antes de ser reconhecida em decisão.

A sequência documentada percorre quatro momentos. Os apontamentos da Fiscalização do Tribunal de Contas sobre comissionados, funções gratificadas e ausência de concurso acumularam-se na série. Os julgamentos de primeira instância imputaram a irregularidade à gestão. O recurso devolveu a matéria ao Pleno. A decisão final deslocou a responsabilidade da conduta do gestor para o desenho conferido à entidade, em fundamentação de mérito que transitou em julgado. A mesma decisão dirigiu aos órgãos superiores do Estado a alternativa entre estruturar a entidade e extingui-la, ponto que a seção 7.9 detalha.

Duas leituras concorrentes merecem registro, e as duas se afastam pelo documento. A hipótese de reforma por circunstância processual não se sustenta, porque a fundamentação enfrenta o mérito e o generaliza para além do caso. A hipótese de abrandamento do controle tampouco se sustenta, porque os apontamentos sobre o quadro de pessoal permanecem nos julgamentos posteriores, de 2020 a 2024, todos com ressalvas ou determinações, e a fiscalização anual seguiu seu curso (seção 7.9).

Para o arranjo, o episódio produz um resultado raro. O órgão de controle externo, ao julgar a entidade, converteu-se em produtor de evidência sobre o desenho que a constitui, e a distinção entre responsabilidade da gestão e responsabilidade do desenho, que esta pesquisa persegue por método, ganhou a forma de decisão colegiada transitada em julgado. O episódio fornece à seção 8 a sua âncora documental mais firme.

7.5 Mecanismos de proteção identificados

Os episódios permitem nomear os mecanismos que operaram no sentido de preservar a missão e a função pública, cada um com sua localização na evidência. A ancoragem legal da finalidade atravessa o período inteiro sem depender de episódio. O artigo 3º da Lei n. 6.472/1989 permaneceu intacto, e nenhuma decisão observada no recorte tocou o mandato do equipamento.

A recomposição por crédito adicional preservou o total dos exercícios sob corte. No primeiro episódio, a redução da fonte Tesouro em 2019 foi compensada no próprio ano, e o padrão de dotação atualizada acima da inicial repetiu-se de 2019 a 2025 (seção 6.5). O mecanismo protege o fluxo do exercício, e a seção 7.6 registra o que ele deixa desprotegido.

O retorno do saldo próprio por superávit financeiro amorteceu o choque pandêmico. O recurso retido em 2018 voltou como autorização de gasto em 2019 e 2020, e sustentou a

execução quando a arrecadação corrente colapsou, na mecânica que o primeiro episódio documenta.

A fiscalização contínua do controle externo submeteu cada exercício a exame e julgamento, na série integral da seção 7.9. O terceiro episódio acrescenta a essa incidência regular um efeito protetivo específico, a imputação da falha reincidente ao desenho da entidade, que protegeu a gestão da responsabilização por decisão que não lhe cabia e fixou em documento oficial o limite estrutural do arranjo.

7.6 Mecanismos de fragilização identificados

Os mesmos episódios revelam os mecanismos que operaram no sentido de fragilizar a capacidade da entidade. A erosão real da dotação inicial correu por baixo da recomposição anual. A proteção observada incide sobre o fluxo de cada exercício, e o valor de partida recuou 20,2% em termos reais entre 2018 e 2025, com piso de 71% em 2022 (seção 6.5). O arranjo protege a execução do ano e deixa sem defesa o patamar sobre o qual cada ano começa.

A provisoriedade da autorização de gasto sobre a receita própria atravessa os dois primeiros episódios. Sob três regimes distintos, a conversão do arrecadado em despesa dependeu sempre de ato do Executivo, e a entidade planejou sua captação sem saber, de um exercício para outro, sob qual regime disporia do resultado. O mecanismo fragiliza o incentivo à geração de receita que o próprio desenho legal instituiu.

O condicionamento externo dos meios apareceu no terceiro episódio pela via do quadro de pessoal, e a seção 8.2 o estende ao controle interno. As decisões que permitiriam à entidade constituir seu corpo técnico e seu órgão de auditoria residem fora dela, e a falha resultante foi imputada, pelo controle externo, ao desenho que a produziu.

A pressão da receita própria sobre o calendário dos espaços completa o quadro. A participação do recurso próprio no empenhado subiu de 13,3% em 2022 para 19,4% em 2025, sustentada pela cessão onerosa (seção 6.6), e a classificação do Indicador 3 situa os grandes eventos comerciais fora do vínculo temático com a missão, com alinhamento parcial para o festival de música e alinhamento fraco para o festival de bicicleta em 2023 e 2024 (seção 8.3). O festival de metal permaneceu não classificável nos dois exercícios em que o registro anual o nomeia, o que dá ao mecanismo confirmação parcial ao longo do recorte.

7.7 Explicações alternativas: conjuntura, liderança, pandemia e singularidades do Memorial

Quatro explicações concorrem com a atribuição dos achados ao arranjo, e cada uma recebe exame contra a evidência disponível. A conjuntura fiscal do Estado oferece a concorrente mais séria para a erosão real da dotação. A queda de 20,2% pode expressar um movimento geral das despesas discricionárias da pasta da cultura, e o corpus desta pesquisa carece da comparação com outras entidades que permitiria isolar o componente próprio do Memorial. A leitura permanece aberta, e o texto atribui ao arranjo a ausência de defesa do patamar real, propriedade do desenho, sem atribuir-lhe a magnitude da queda, que pode ser conjuntural.

A pandemia explica o colapso da arrecadação de 2020 e 2021 e a pior taxa de empenho do recorte, efeitos exógenos que nenhuma forma jurídica evitaria. O que o choque revela sobre o arranjo está na resposta, e a resposta observada, o amortecimento pelo saldo retido, decorreu da mecânica dos regimes de autorização, documentada no primeiro episódio.

A liderança e suas prioridades explicam variações de programação, de captação e de gestão interna, e o desenho da pesquisa reserva ao Indicador 3 a matéria mais sensível a essa explicação. As séries orçamentárias que sustentam os dois primeiros episódios são menos permeáveis a ela, porque as decisões que as movem, o corte de dotação, o crédito adicional, o regime de conversão da receita, foram tomadas fora da entidade.

As singularidades do Memorial explicam a rigidez da despesa sob choque. O porte do complexo e seu custo fixo mantiveram o gasto enquanto a atividade caía (seção 6.3), e essa propriedade pertence ao equipamento, com qualquer forma jurídica. A distinção entre o que o equipamento impõe e o que o arranjo permite organiza a atribuição da seção seguinte.

7.8 O que pode ser atribuído ao modelo fundação pública e o que não pode

A evidência reunida permite associar ao arranjo fundacional quatro propriedades. A finalidade ancorada em norma cuja alteração exige decisão pública. A autorização de gasto da receita própria dependente de ato do Executivo, sob regime que o desenho deixa em aberto. Os meios de pessoal e de controle interno condicionados a autorização externa, na fundamentação que o Tribunal Pleno fixou. A incidência anual do controle externo sobre a integralidade das contas.

Pertencem à conjuntura ou ao equipamento, sem sustentação para atribuição ao arranjo, o colapso da arrecadação sob a pandemia, a rigidez da despesa derivada do porte e do custo fixo

do complexo, e a magnitude da erosão real da dotação, cuja componente conjuntural a ausência de comparação com outras entidades da pasta impede de isolar.

A qualificação do regime de neutralização está estabelecida na seção 6.6. A seção 8 discute as três listas nessa ordem de firmeza.

7.9 Controle público: o julgamento das contas no Tribunal de Contas do Estado

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo examina o Balanço Geral da Fundação a cada exercício, e o conjunto dos julgamentos de 2018 a 2025 desenha a dimensão de controle público do caso. O Quadro 7 reúne, por exercício, o processo, a instância decisória e o resultado final do julgamento.

Quadro 7 – Julgamento das contas anuais da FMAL no Tribunal de Contas do Estado, 2018–2025

Exercício	Processo	Instância decisória	Resultado final
2018	TC-002152.989.18-2	2ª Câmara, reformada pelo Pleno em recurso ordinário	Regular com ressalva, com recomendações
2019	TC-002528.989.19-7	2ª Câmara, reformada pelo Pleno em recurso ordinário	Regular
2020	TC-004042.989.20-2	1ª Câmara	Regular com ressalvas
2021	TC-002532.989.21-7	2ª Câmara	Regular, com determinação
2022	TC-001931.989.22-2	1ª Câmara	Regular com ressalvas
2023	TC-002144.989.23-3	Relator Dimas Ramalho	Em trâmite
2024	TC-002053.989.24-0	2ª Câmara	Regular com ressalva
2025	—	—	Ainda não autuado

Fonte: elaboração própria, a partir dos acórdãos e votos do Tribunal de Contas do Estado.[9]

Um mesmo apontamento atravessa a série. A composição do quadro de pessoal, com predominância de comissionados, funções gratificadas atribuídas a esses cargos e ausência de concurso público, reaparece exercício após exercício, ao lado da fragilidade do controle interno,

[9] Processos citados no Quadro.

ausente em 2019, e do déficit da fonte própria sob dependência dos repasses do Tesouro. Em 2019 a Fiscalização registrou déficit de R$ 13,3 milhões nos recursos próprios e resultado deficitário de R$ 755 mil, relevado pela existência de superávit financeiro do ano anterior, o mesmo saldo represado que organiza o regime de retenção descrito na seção 6.6.

As contas de 2018 foram julgadas irregulares pela Segunda Câmara em 29 de novembro de 2022, e as de 2019 em 28 de março de 2023, com multa de 300 UFESPs ao dirigente no segundo caso. O Tribunal Pleno reformou os dois julgamentos em recurso ordinário, em 2 e em 16 de agosto de 2023. As contas de 2018 passaram a regulares com ressalva, na forma do artigo 33, inciso II, da Lei Complementar estadual n. 709/1993, com recomendações. As de 2019 passaram a regulares, na forma do inciso I do mesmo artigo, com quitação dos responsáveis.

A fundamentação da reforma é o achado central desta dimensão, e formou-se no julgamento dos recursos de 2018. O Pleno reconheceu que a falha reincidente no quadro de pessoal decorre de limitação estrutural situada fora do alcance da gestão da Fundação, uma vez que o concurso público depende de autorização governamental e de aprovação pelo Conselho de Defesa dos Capitais do Estado. Duas semanas depois, ao julgar o recurso relativo a 2019, o relator seguiu o posicionamento adotado no exercício anterior e registrou que "o Estado cria entidades sem dar-lhes a formatação e a estrutura necessárias para que possam funcionar adequadamente, não havendo de se atribuir a responsabilidade ao Gestor da Fundação pelo fato" (SÃO PAULO, 2023i, TC-010468.989.23-1, voto de mérito do relator, p. 5). Em 6 de setembro de 2023, ao julgar o recurso relativo ao exercício de 2017, o Pleno transcreveu essa passagem, invocou o princípio da segurança jurídica e estendeu o mesmo entendimento àquele exercício (SÃO PAULO, 2023g). O órgão de controle externo afirma, em decisões transitadas em julgado, o limite estrutural do modelo de fundação pública que esta pesquisa investiga, com o mesmo fundamento em três julgamentos realizados entre agosto e setembro de 2023.

A decisão que absolveu a gestão questionou a continuidade da entidade. Ao julgar os recursos de 2018, o Pleno determinou o encaminhamento de ofícios ao Governo do Estado e ao Conselho de Defesa dos Capitais do Estado para que promovessem as autorizações necessárias ao provimento dos cargos vagos por concurso público ou promovessem a extinção do organismo, caso sua atuação não fosse mais necessária. Os ofícios foram expedidos em 30 de setembro de 2023, e o processo transitou em julgado em 25 de setembro de 2023, com arquivamento definitivo em 24 de outubro. O julgamento do exercício de 2017 acrescentou alerta ao Governo Estadual para que adotasse as providências de regularização do quadro de pessoal, com expedição das autorizações necessárias ao provimento dos cargos efetivos (SÃO PAULO, 2023g). Dois dos três julgamentos de 2023 dirigem providência ao Poder Executivo.

O controle externo protegeu o gestor da imputação e inscreveu em ato oficial a alternativa entre estruturar a entidade e extingui-la. A leitura de capacidades da seção 8.1 e a hipótese de concessão da seção 10.6 recuperam esse ponto.

A partir de 2020 a trajetória de governança avança. O controle interno foi instituído pela Portaria FMAL 02/2020 e consolidado em 2022, e os exercícios de 2020 a 2022 e o de 2024 receberam regularidade ou regularidade com ressalva. As contas de 2023 seguem em trâmite sob relatoria do Conselheiro Dimas Ramalho, e as de 2025 serão autuadas no exercício seguinte.

O controle público, na leitura do caso, operou de forma consistente. Cada exercício foi examinado e julgado, e as próprias decisões do Tribunal documentam a tensão entre a exigência constitucional de quadro efetivo e a estrutura que o Estado confere à Fundação. A dimensão mede a atuação do controle externo e fornece prova documental do limite estrutural que percorre os três indicadores. Como mecanismo, o controle externo protege a finalidade pela fiscalização contínua tratada em 7.5, e evidencia, no quadro de pessoal, o limite estrutural discutido em 7.6.

8 DISCUSSÃO: CAPACIDADES, LIMITES E RISCOS DO MODELO FUNDAÇÃO PÚBLICA

A discussão interpreta os achados das seções 6 e 7. Esta seção separa capacidades protetivas, limites administrativos e riscos de dependência de mercado, sempre diferenciando o que deriva do modelo fundacional daquilo que decorre de fatores conjunturais.

8.1 Capacidades protetivas do modelo fundação pública

A finalidade da Fundação está fixada em lei. O artigo 3º da Lei estadual 6.472, de 1989, define como objeto da instituição a divulgação e o intercâmbio da cultura brasileira e latino-americana e sua integração às atividades intelectuais do Estado. A missão fica assim subtraída ao arbítrio da gestão e da conjuntura. O mesmo diploma, no artigo 6º, parágrafo único, determina que as dotações do Governo do Estado sejam compatíveis com a plena manutenção da instituição, em complemento aos recursos por ela própria gerados. Finalidade e lógica de financiamento repousam, ambas, em base legal. A forma fundacional confere a essa finalidade uma âncora normativa, cuja alteração exige decisão pública do mesmo nível que a instituiu. A vinculação a uma secretaria estadual mantém curta a distância entre tutela política e operação, e situa o arranjo no papel de arquiteto descrito na seção 3.6. É sobre a âncora legal que recai o peso da preservação da finalidade.

A literatura de valor público condiciona o desempenho da organização pública ao alinhamento entre a proposta de valor, a legitimidade e o apoio do ambiente autorizador e a capacidade operacional (MOORE, 1995). No arranjo fundacional, a âncora legal atua sobre o primeiro desses termos, porque fixa em norma a proposta de valor que a gestão executa. A fundação pública combina personalidade jurídica própria, orçamento identificável e vínculo legal à finalidade, e é essa combinação que sustenta as capacidades observadas no caso.

A proteção orçamentária, medida pelo Indicador 1 na seção 6.5, mostra essa combinação em operação. A cobertura do Tesouro manteve-se ao longo do ciclo, e a dotação foi reforçada dentro do exercício na maior parte dos anos, com a relação entre dotação atualizada e inicial acima da unidade de 2019 a 2025. A taxa de empenho permaneceu alta, entre 89% e 98%, com exceção de 2020, no auge da pandemia. O corte do Tesouro no meio de 2019 foi recomposto pela própria fonte, o que preservou o total daquele exercício.

Essa proteção preservou o fluxo mais do que o valor. Em poder de compra de 2025, a dotação inicial recuou de forma contínua, ao piso de 71% do nível real de 2018 em 2022,

conforme a Tabela 1. A capacidade protetiva do orçamento operou na manutenção da cobertura e na recomposição por créditos, e conviveu com a erosão real do orçamento de partida.

O controle externo do Tribunal de Contas, discutido na seção 7.9, protege por uma via distinta. O julgamento anual das contas submete a Fundação a fiscalização contínua. A reforma de 2018 e 2019 em recurso ordinário reconheceu que a falha reincidente do quadro de pessoal decorre da estrutura que o Estado confere à entidade. O descompasso entre programa e estrutura acompanha a entidade desde a implantação, como registra a carta de Carlos Guilherme Mota, do Instituto de Estudos Avançados da USP, de setembro de 1988, que encerrou a colaboração institucional ante a ausência de interlocução formalizada (MOTA, 1988). A decisão protegeu a gestão da imputação e reafirmou a distância entre a responsabilidade do desenho institucional e a da condução do órgão. A proteção veio acompanhada de questionamento à continuidade do arranjo, porque a mesma decisão dirigiu aos órgãos superiores a alternativa entre autorizar o concurso e extinguir a entidade. No julgamento do exercício de 2017, cinco semanas depois, o endereçamento ao Executivo reapareceu como alerta para a regularização do quadro de pessoal (SÃO PAULO, 2023g).

A âncora legal, a cobertura orçamentária e o controle externo operam em conjunto e com alcance desigual. A âncora legal da finalidade é a de maior firmeza. O controle externo protege a gestão e, no mesmo movimento, expõe os limites do arranjo. A cobertura orçamentária sustenta o fluxo de recursos enquanto o valor real do orçamento se reduz. O saldo protetivo do modelo aparece na leitura conjunta com os limites da seção 8.2 e os riscos da 8.3. O arranjo preservou a existência do equipamento e a ocupação cultural de seus espaços ao longo dos oito exercícios, com conteúdo cultural em 90,9% das ocorrências julgadas, e manteve a aderência à finalidade específica entregue à iniciativa de cada direção, com vínculo temático declarado em faixa que varia com o critério normativo adotado, de 31,9% a 56,1% (seções 6.7 e 8.4).

8.2 Limites administrativos, fiscais e operacionais

O limite administrativo mais persistente do modelo aparece no quadro de pessoal. Ao longo do recorte, a Fiscalização do Tribunal de Contas apontou, exercício após exercício, a predominância de cargos comissionados, a atribuição de funções gratificadas a esses cargos e a ausência de concurso público, com atribuições não definidas em lei. O próprio Tribunal reconheceu que a correção dessa falha está fora do alcance da gestão da Fundação, uma vez que o concurso depende de autorização do Governo do Estado e do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado, e registrou, em decisão transitada em julgado, que o Estado cria entidades sem lhes

dar a formatação e a estrutura necessárias para que funcionem adequadamente (SÃO PAULO, 2023i, TC-010468.989.23-1). O limite se inscreve no desenho institucional que o Estado confere à Fundação, e o debate da reforma gerencial oferece o marco para lê-lo como tensão entre o regime burocrático de provimento e a autonomia gerencial que a fundação promete (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O mesmo condicionamento alcança o controle interno da entidade. O artigo 19 dos Estatutos aprovados pelo Decreto n. 30.553/1989 institui Auditoria Interna de natureza permanente, com atribuições de controle e avaliação de resultados, exame por amostragem quanto à legitimidade e preparo das informações destinadas ao Conselho Curador, ao Conselho Fiscal e aos órgãos de controle externo. A Fiscalização do Tribunal registrou a ausência de controle interno em 2019 e sua fragilidade nos exercícios seguintes, e o órgão veio a ser instituído por portaria em 2020, trinta e um anos depois da exigência estatutária. A operação permanente que o estatuto contempla depende de pessoal cujo provimento se sujeita à mesma autorização que condiciona o concurso público. O arranjo produz, nesse ponto, uma exigência que a entidade carece de meio próprio para cumprir, uma vez que quem a impôs por decreto retém a decisão que permitiria satisfazê-la.

A mesma tensão reaparece na contratação. A Lei 6.472 submete as aquisições, os serviços e as obras da Fundação aos princípios da licitação, no artigo 5º, parágrafo 2º, e fixa o regime trabalhista para o pessoal, no artigo 13. A entidade opera sob as exigências de procedimento do direito público, e a agilidade de contratação encontra limite nos ritos que protegem a impessoalidade.

A execução orçamentária corre sem sinal de rigidez. A taxa de empenho manteve-se alta ao longo do período, entre 89% e 98%, conforme o Indicador 1 na seção 6.5. A exceção de 2020, a 75,6%, decorre do fechamento dos espaços na pandemia, fator conjuntural que se distingue dos limites do desenho institucional.

A agilidade decisória encontra limite na estrutura de aprovações. A Lei 6.472 submete os planos de trabalho, o plano de cargos e os orçamentos à aprovação do Secretário da Cultura e do Governador, no artigo 15, e reserva ao Conselho Curador a fixação do programa de atividades e a aprovação da tabela de preços, no artigo 9º. A decisão sobre concurso público, núcleo do limite de pessoal, depende de autorização do Governo do Estado, com aprovação do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado, e permanece fora do alcance da direção da Fundação.

A competência sobre preços fica com o colegiado, e seu exercício ao longo do recorte se limitou à recomposição inflacionária. A tabela de valores de cessão permaneceu

nominalmente parada de 2018 a 2023, e a revisão aprovada na 192ª reunião do Conselho Curador aplicou fator único a todos os espaços, preservando a relação de preços fixada em 2018 (seção 6.6). Este limite difere dos demais desta seção por situar-se dentro do alcance da entidade.

A articulação entre a Fundação e o Estado corre em sentido único no desenho normativo. O artigo 15 da Lei n. 6.472/1989 e o artigo 13, inciso V, dos Estatutos organizam o fluxo ascendente, pelo qual planos, programas de trabalho e orçamentos sobem à Secretaria da Cultura para aprovação do Governador, e o artigo 16 da mesma lei acrescenta o fornecimento de documentos à Secretaria e à Fazenda quando solicitados. Nenhum dispositivo obriga a pasta ou o Executivo a ouvir a Fundação ou seu Conselho Curador antes de decisões que incidam sobre a entidade. A ausência de canal descendente de articulação pertence ao desenho normativo, o que a distingue de um traço da relação estabelecida no período, e situa a entidade como destinatária de decisões cuja formulação ela não integra. A lacuna foi percebida no primeiro ano de operação, quando Oscar Niemeyer, em carta de 31 de janeiro de 1990 com cópia ao Governador, pediu assento para Darcy Ribeiro no Conselho Curador e regulamentação específica para a comissão dos fundadores, sem resultado normativo (NIEMEYER, 1990).

O controle a que a Fundação se submete tem por objeto a legalidade e a execução orçamentária. O artigo 16 da Lei n. 6.472/1989 reserva ao resultado uma cláusula passiva, pela qual a entidade fornece documentos para controle de resultados quando solicitados, sem metas, indicadores, periodicidade ou instância avaliadora. A ordem constitucional admite acrescentar esse eixo, uma vez que o artigo 37, § 8º, incluído pela Emenda Constitucional n. 19/1998, faculta ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de entidades da administração indireta mediante contrato que fixe metas de desempenho, cabendo à lei dispor sobre prazo de duração, controles e critérios de avaliação. A documentação examinada não registra instrumento dessa natureza celebrado com a Fundação no período. O limite descreve uma possibilidade do arranjo que permaneceu inexercida, situação distinta de uma vedação imposta pela forma jurídica.

A comparação com o arranjo contratualizado situa a diferença nesse ponto. Os dois modelos submetem a entidade ao exame de contas pelo Tribunal, e apenas um deles acrescenta a verificação do que foi pactuado entregar, com metas, prazos e critérios objetivos de avaliação sujeitos a comissão própria (seções 3.8.2 e 9.4). A assimetria diz respeito ao objeto do controle, e o caso do Memorial mostra o efeito prático de um desenho em que a regularidade do gasto é aferida a cada exercício enquanto a entrega permanece sem parâmetro pactuado.

Lidos em conjunto, esses limites desenham a posição intermediária do modelo. A fundação pública recebe a personalidade jurídica e a autonomia que a distinguem da administração direta, e permanece vinculada aos ritos de provimento, contratação e aprovação do direito público. Na comparação entre modelos organizacionais proposta por Secchi (2009), essa posição se situa na convivência entre o modelo burocrático e a administração pública gerencial, e o caso analisado a mostra com autonomia de finalidade e limites de meio.

8.3 Riscos de dependência de mercado

A receita própria da Fundação nasce, quase toda, da cessão onerosa de espaços. Ao longo do recorte, os aluguéis respondem por 62% da arrecadação própria em 2018 e por faixa entre 84% e 96% nos demais anos, conforme o Indicador 2, na seção 6.6. A pressão por receita própria, no Memorial, é antes de tudo pressão por ocupação dos espaços do complexo.

A participação do recurso próprio no total empenhado varia de 3,0% em 2021 a 24,8% em 2019, com média em torno de 15%. O financiamento do equipamento repousa, na maior parte do período, sobre a cobertura do Tesouro, e a dependência de mercado, lida pela composição do gasto, é moderada.

O risco que a hipótese antecipa realiza-se no calendário. A cessão onerosa ocupa as áreas mais visíveis do complexo por períodos longos. O Coala Festival e o Shimano Fest comparecem nos registros anuais de 2018 e 2019, com interrupção em 2020 e 2021, e de 2022 a 2024, e o festival de metal ocupa o complexo em 2023, 2024 e 2025, nomeado Summer Breeze em 2023, Summer Breeze Brasil em 2024 e Bangers Open Air em 2025. Cada um toma os espaços abertos por vários dias. A classificação do Indicador 3 atribui alinhamento parcial ao festival de música, por conteúdo artístico sem vínculo temático declarado, e alinhamento fraco ao festival de bicicleta em 2023 e 2024, por finalidade promocional de marca. O festival de metal ficou não classificável, por insuficiência do registro anual (seção 6.7). A ocupação rende receita e desloca a agenda.

Throsby (2001) e Frey (2000) sustentam a leitura da receita que complementa a missão, preenchendo lacunas de financiamento sem tocar a finalidade. Evans (2003) descreve o movimento inverso, em que a lógica de marca reordena a programação de equipamentos culturais em função do retorno. A ocupação comercial do calendário aproxima-se desta última.

A conversão dessa ocupação em dependência financeira encontra um freio no regime de autorização de gasto. A Fundação não gasta com liberdade o que arrecada. Os três regimes descritos em 6.6, a retenção de 2018, a defasagem de 2019 a 2021 e a neutralização intra-anual de 2022 a 2025, mostram o Estado controlando quanto da receita própria a Fundação pode

empenhar. A pressão de mercado passa por esse filtro orçamentário antes de se traduzir em autonomia de gasto.

O risco, no caso do Memorial, é de agenda e de narrativa institucional, mais do que de captura orçamentária. A prestação de contas ao Tesouro inscreve os grandes eventos comerciais sob a Ação 4043, de promoção de atividades culturais, o que registra, no próprio documento oficial, a ocupação comercial como ação finalística. A finalidade pública permanece protegida no financiamento e exposta no uso do espaço.

A codificação do Indicador 3 seguiu o protocolo do Apêndice D, e a série dos oito exercícios sustenta o exame da ocupação do calendário ao longo de todo o recorte. A leitura deste item alcança os grandes eventos comerciais que os registros anuais descrevem, com a ressalva de que o bloco de 2023 a 2025 apresenta taxa de não classificáveis de 38,9%, concentrada no segmento das cessões. A proteção da fonte própria depende de ato do Executivo a cada exercício, na forma estabelecida em 6.6.

O alinhamento parcial é o valor modal em sete dos oito exercícios. O alinhamento pleno varia entre 25,3% e 46,2%, sobre bases anuais de 13 a 106 ocorrências (Tabela 3). A leitura de tendência fica fora do alcance da série, pela mudança de regime de fonte descrita no Quadro 6. A programação presencial, onde a cessão onerosa opera, mantém aderência entre 19,0% e 25,3% nos exercícios com modalidade registrada, e recua a 8,3% em 2020. Os grandes eventos comerciais comparecem nos registros anuais dos três ciclos, e os exercícios de 2023 a 2025 acrescentam opacidade, com 38,9% de não classificáveis concentrados no segmento das cessões, o que reduz a resolução da medida onde o risco se realiza.

8.4 Preservação da função pública e da legitimidade cultural

O Memorial reúne, de modo cumulativo, os quatro atributos do equipamento cultural emblemático definidos na seção 3.3. A arquitetura de Niemeyer, a concepção de Darcy Ribeiro e a referência latino-americana lhe dão alta carga simbólica; o artigo 3º da Lei 6.472 fixa sua missão institucional específica; a vinculação à Secretaria da Cultura inscreve sua responsabilidade pública na política cultural do Estado; e a projeção do complexo como monumento à integração da região produz efeitos de reconhecimento que extrapolam a programação anual.

A densidade simbólica organiza a leitura desses achados. Ela designa a capacidade do equipamento de produzir sentido público para além da experiência imediata do visitante, e distingue-se do porte, que mede escala física, orçamentária ou operacional. No Memorial, a

densidade simbólica combina a missão latino-americana, a arquitetura, a memória e o reconhecimento acumulado, e é aferível nos documentos de programação, acesso e governança.

A função pública do equipamento manteve-se ancorada ao longo do período. A finalidade legal do artigo 3º permaneceu intacta, o controle externo do Tribunal reafirmou-a em decisão, e a cobertura orçamentária do Tesouro sustentou a operação, conforme a discussão de 8.1. A programação de missão, as correalizações com consulados de países da região, a atividade do Centro Brasileiro de Estudos da América Latina e exposições como a comemorativa dos 35 anos do Memorial mantêm viva a legitimidade cultural do conjunto.

Onde a densidade simbólica coincide com o valor comercial, a tensão sobre a função pública se concentra. O Auditório Simón Bolívar é ao mesmo tempo o principal portador da carga simbólica do Memorial e o espaço de maior potencial de locação, e é nesse ponto que o uso oneroso pode tensionar a finalidade. A ocupação do calendário por grandes eventos comerciais, discutida em 8.3, incide sobre os espaços de maior densidade, aspecto que a crítica da arquitetura icônica retomada em 3.3 antecipa, e a preservação da função pública depende de manter a programação e o acesso vinculados à missão, sem subordinar a densidade simbólica à lógica de exploração comercial.

A preservação, no que a evidência disponível permite afirmar, alcançou os fundamentos e encontrou pressão no uso do espaço. A série do Indicador 3 dimensiona essa pressão. Conteúdo artístico, cultural, formativo, científico ou de debate público comparece em 90,9% das ocorrências julgadas. O vínculo temático declarado com os descritores da finalidade comparece em 31,9% delas sob o critério da R-4, e em 56,1% sob o critério legal literal (seção 6.7). A distância entre as duas medidas tem origem na norma, uma vez que a programação classificada é a mesma nas duas leituras e o critério que define o lugar da cultura brasileira na finalidade muda. A seção 10.3 trata dessa divergência normativa.

As afirmações desta seção sobre aderência programática têm o estatuto de conclusão provisória, na forma do patamar de concordância fixado no item 12 do Apêndice D.

Exercício a exercício, a distribuição acompanha o regime de fonte descrito no Quadro 6. O bloco de 2018 a 2022 tem taxa de não classificáveis de 7,0% e registro descritivo próprio da área, e nele o alinhamento pleno permanece entre 25,3% e 44,4%, sobre bases anuais de 27 a 106 ocorrências. A faixa se mantém sob choque sanitário, sob mudança de regime de autorização de gasto e sob mudança de direção. No bloco de 2023 a 2025 a taxa de não classificáveis chega a 38,9% e as bases anuais são de 41, 48 e 13 ocorrências, de modo que os percentuais desses três exercícios medem o que o relatório anual descreve, e a comparação entre os dois blocos fica fora do alcance da série.

A legitimidade cultural do equipamento se apoia, ao longo do recorte, na ocupação cultural de seus espaços, presente em nove de cada dez ocorrências julgadas. O vínculo temático que distingue o Memorial de outro equipamento cultural tem medida dependente do critério adotado para a cultura brasileira. A preservação alcança a condição de equipamento cultural e deixa a atualização da missão específica entregue à iniciativa de cada direção.

8.5 O Memorial entre missão histórica e desafios contemporâneos

A missão latino-americana do Memorial exige atualização permanente, no duplo critério que a seção 2.8 fixou a partir do alerta de Darcy Ribeiro. Ela comporta reinterpretação, sob pena de perder atualidade, e recusa o esvaziamento, sob pena de reduzir o conjunto ao ônus de sua própria grandeza. A pergunta que cabe a esta seção é institucional. Interessa saber se o arranjo fundacional contém algum mecanismo que induza essa atualização ou se a deixa inteiramente à iniciativa da gestão.

O exame do desenho normativo responde pela ausência. A finalidade do artigo 3º da Lei n. 6.472/1989 atravessou o período com a redação de origem, e nenhum dispositivo da lei ou dos Estatutos prevê revisão periódica da missão, pactuação de diretrizes programáticas ou avaliação externa do que a entidade entrega, na cláusula passiva de resultados que a seção 8.2 examinou. A atualização depende, nesse desenho, da iniciativa da Diretoria Executiva e da deliberação do Conselho Curador, sem prazo, sem gatilho e sem instância que a cobre.

O contraste com o arranjo contratualizado ilumina o que essa ausência significa. A renovação periódica do contrato de gestão obriga a reescrever termos de referência, e a literatura registra que esses termos assumem, na prática paulista, a função de conferir direção programática à ação pública (seção 3.8.2). O ciclo contratual opera como indutor de atualização, e expõe a missão à reescrita a cada renovação. A âncora legal do arranjo fundacional produz a proteção simétrica oposta, ao blindar a missão contra a reescrita periódica e deixar a atualização sem indutor institucional. A escolha entre os desenhos distribui de modo diverso o risco de desatualização e o risco de descaracterização, e a matriz da seção 9 registra essa distribuição na dimensão de valor público.

A evidência disponível do período situa a reinterpretação no campo da prática. As correalizações com consulados de países da região, a atividade do Centro Brasileiro de Estudos da América Latina e as exposições comemorativas, registradas na seção 8.4, mostram a missão em exercício sob leitura contemporânea.

As 130 ocorrências de alinhamento pleno distribuem-se por todos os exercícios do recorte, de seis em 2025 a vinte e sete em 2018 (Tabela 3). A reinterpretação da missão

comparece de forma contínua e ganha peso relativo quando a produção própria domina o universo do exercício.

O bloco de 2018 a 2022 admite leitura de patamar. Nele a fonte é homogênea, a taxa de não classificáveis é de 7,0% e o alinhamento pleno permanece em faixa estreita sob choque sanitário, sob três regimes de autorização de gasto e sob mudança de direção. A persistência da faixa nessas condições sugere patamar ligado ao desenho institucional, uma vez que a conjuntura de cada exercício deslocaria a medida e a série do bloco mantém o mesmo intervalo. A afirmação tem o estatuto de conclusão provisória, na forma do patamar de concordância fixado no item 12 do Apêndice D, e vale como hipótese a testar em outros equipamentos sob o mesmo arranjo.

A leitura de patamar se detém em 2022. A taxa de não classificáveis de 38,9% e a redução das bases anuais retiram comparabilidade ao bloco seguinte, cujos percentuais medem o registro antes de medirem o calendário.

8.6 O que o caso permite afirmar

O arranjo fundacional protege a finalidade da entidade por âncora legal e por controle externo, e preserva a execução de cada exercício pela recomposição por crédito adicional. A proteção não alcança o patamar real do orçamento de partida, que recuou 20,2% entre 2018 e 2025, com piso de 71% em 2022, nem a conversão da receita própria em capacidade de gasto, submetida a três regimes distintos em oito exercícios, nem a constituição do corpo técnico, cujo impedimento o Tribunal de Contas atribuiu ao desenho institucional. A cláusula de resultados do arranjo opera em registro passivo, sem mecanismo que induza a atualização da missão.

Cada um desses termos tem lastro próprio. A distinção entre proteção do fluxo e erosão da base atravessa a série orçamentária inteira, porque em todos os exercícios sob corte do Tesouro o crédito adicional recompôs o total empenhado, e a execução alta que daí resulta se realiza sobre um orçamento de partida que encolhe.

A provisoriedade da autorização de gasto sobre receita própria pertence ao desenho. A lei institui o incentivo à captação e entrega a conversão do arrecadado em despesa a ato anual do Executivo, e a passagem do regime de defasagem para o de neutralização veio de lei geral de ajuste fiscal alheia à Fundação, que dispensou expressamente a deliberação do Conselho Curador.

Quanto ao corpo técnico, a afirmação dispensa inferência da pesquisa. O Pleno do Tribunal de Contas registrou, em fundamentação de mérito transitada em julgado, que o Estado cria entidades sem lhes dar a formatação e a estrutura necessárias ao funcionamento adequado.

A reconstituição da programação dos oito exercícios a partir dos documentos oficiais da Fundação encontrou relatórios que variam de quarenta e oito páginas a uma, que mudam de estrutura quatro vezes no período e que declaram a parcialidade das próprias listas em sete dos oito anos. O registro sistemático do uso do complexo não se constituiu no recorte. O arranjo fundacional exige prestação de contas financeira e dispensa a programática, e a competência do Conselho Curador para instituí-la permaneceu sem exercício.

Duas afirmações de naturezas distintas decorrem do Indicador 3. A aderência depende do critério adotado para a cultura brasileira, e o vínculo temático declarado alcança 31,9% das ocorrências julgadas sob a R-4 e 56,1% sob o critério legal literal. O que sobrevive às duas leituras registra conteúdo cultural em 90,9% das ocorrências e vínculo temático declarado em faixa que a norma vigente deixa em aberto. As duas medidas têm o estatuto de conclusão provisória, na forma do patamar de concordância fixado no item 12 do Apêndice D.

O registro independe do critério. A taxa de não classificáveis passa de 7,0% no bloco de 2018 a 2022 para 38,9% no bloco de 2023 a 2025, concentrada no segmento das cessões onerosas, onde 33 ocorrências de 2023 produzem 26 dos 55 não classificáveis do exercício e 20 cessões de 2024 produzem oito dos nove, em ambos os casos sem nenhuma alinhada (seção 6.7). A receita própria do equipamento se realiza no segmento de menor descrição documental do registro anual. A afirmação dispensa o critério da R-4, o patamar de concordância e a comparabilidade entre blocos.

A unicidade registrada na seção 2.3 qualifica o alcance dessas afirmações. O Memorial é a única entidade da administração indireta estadual que administra equipamento cultural, de modo que o caso responde pelo arranjo fundacional na política cultural paulista sem dispor de par estadual para comparação.

O alcance dessas afirmações se detém no arranjo, sem juízo sobre gestões específicas. O protocolo da seção 5.12 delimita o que a posição do pesquisador na Fundação permite sustentar, e a classificação da programação foi entregue a codificação independente justamente para retirar dele a palavra final sobre a aderência da programação à missão.

8.7 O que o caso não permite generalizar

O estudo examina um único caso, e sua contribuição é de ordem analítica. Seguindo Flyvbjerg (2006) e Stake (1995), o Memorial foi tomado como caso instrumental, cujo valor está em iluminar mecanismos e critérios. A generalização pretendida detém-se na compreensão de processos e tensões, à distância da inferência estatística sobre uma população de equipamentos.

O que se transfere do caso são os mecanismos e os critérios. Os mecanismos de proteção e de fragilização reconstruídos na seção 7, a pressão de mercado que se realiza no calendário e a coincidência entre densidade simbólica e valor comercial oferecem hipóteses de trabalho para outros equipamentos. Os critérios da matriz da seção 9 organizam perguntas de decisão. Valem como instrumentos de leitura, aplicáveis mediante exame do contexto de cada caso.

A matriz da seção 9 organiza a comparação entre arranjos como um quadro de perguntas de decisão. As leituras da organização social, da autarquia e dos arranjos híbridos vêm da literatura e de contrapontos documentais, na delimitação da seção 5.11, com o estatuto de contraponto, sem o de caso empírico paralelo. A base empírica própria pertence apenas à fundação pública, o que restringe a comparação a orientar decisões.

O caso não autoriza afirmações sobre o modelo fundação pública em abstrato. Os achados nascem de um equipamento emblemático, de missão latino-americana e arquitetura monumental, sob restrição fiscal e no recorte de 2018 a 2025. A transferência para equipamentos de outra densidade simbólica, outra missão ou outro contexto fiscal pede exame próprio, e a categoria equipamento cultural emblemático marca a fronteira dentro da qual os achados ganham força. Equipamentos que reúnem três dos quatro atributos ocupam a zona limítrofe formulada na seção 3.3, à qual a matriz se aplica em parte, com a dimensão correspondente ao atributo ausente operando como pergunta em aberto.

A medida de aderência programática vale como resultado deste caso, e sua transferência depende do critério que cada norma fixe para a cultura de referência do equipamento. O intervalo entre 31,9% e 56,1%, apurado sob os dois critérios que a norma paulista admite, dimensiona essa dependência (seções 6.7 e 10.3). O que se transfere a outros equipamentos é o procedimento de aferição.

A leitura das travas patrimoniais desenvolvida na seção 9.2 tem alcance ainda mais restrito, porque a inalienabilidade do artigo 11 do Decreto-Lei n. 25/1937 pressupõe bem tombado. Equipamentos emblemáticos sem ato de tombamento contam com as travas de origem legal e estatutária, e a transposição do argumento exige esse exame prévio.

A posição do pesquisador na Fundação impõe um limite adicional à interpretação. A codificação independente do Indicador 3, a primazia documental sobre a memória e o exame de explicações alternativas contêm o risco de leitura defensiva, conforme a seção 5. Esses controles sustentam a credibilidade dos achados e delimitam, ao mesmo tempo, o grau de generalização que a interpretação comporta.

O alcance do estudo está, portanto, nos mecanismos que ele reconstrói e nos critérios que ele oferece. A dissertação entrega uma matriz de leitura e um conjunto de perguntas de

decisão, úteis a quem administra equipamentos culturais sob tensão entre missão e sustentabilidade, e deixa a validação em outros contextos como tarefa de pesquisa futura.

9 MATRIZ ANALÍTICA DE CAPACIDADES, LIMITES E RISCOS INSTITUCIONAIS

A matriz analítica é o produto profissional da dissertação, e a ficha do Apêndice G a converte em roteiro de preenchimento. Sua finalidade é apoiar a leitura de alternativas institucionais, oferecendo perguntas e critérios de decisão em lugar de uma prescrição de modelo. Ela é construída a partir dos achados do caso Memorial, do referencial teórico e dos contrapontos documentais com outros arranjos. A versão consolidada acrescenta uma sexta dimensão à matriz preliminar da seção 4.8. A capacidade de demonstração se impôs no curso da codificação do Indicador 3, quando a taxa de não classificáveis mostrou que a aferição das demais dimensões depende do registro que a entidade produz.

Dois níveis de análise se distinguem e se encadeiam. A identificação da emblematicidade opera como filtro que verifica, pelos quatro atributos constitutivos cumulativos, se determinado equipamento pertence à categoria, e é o que a seção 3.3 estabelece. A avaliação de arranjo pressupõe um equipamento já reconhecido como emblemático e examina qual desenho institucional melhor preserva seus atributos em dado contexto fiscal e político, e é o que esta matriz oferece. Primeiro se identifica a emblematicidade, depois se avalia o arranjo.

O Quadro 3, na seção 4.8, apresentou a versão preliminar e heurística da matriz de avaliação de arranjo. A versão consolidada abaixo acrescenta, a cada dimensão, a evidência necessária, os estados de resposta observáveis e o risco analítico a controlar. A comparação entre fundação pública, organização social, autarquia e arranjos híbridos é apresentada com o alcance limitado admitido pela metodologia (5.11). A fundação pública é o único arranjo analisado com profundidade empírica, pelo caso Memorial, e os demais entram como leitura derivada da literatura e de contrapontos documentais, sem validação por estudo de caso próprio.

Quadro 8 – Matriz operacional para avaliação de capacidades, limites e riscos institucionais

Dimensão da matriz	Pergunta operacional	Evidência necessária	Estados de resposta	Risco analítico a controlar
Missão e valor público	O arranjo preserva a finalidade pública do equipamento e sua legitimidade cultural?	Lei de criação, estatuto, documentos de missão, programação, relatórios e justificativas institucionais.	**Protegida.** Finalidade fixada em norma de estatura legal, com parâmetros de programação pactuados e verificáveis a cada exercício. **Parcial.** Finalidade fixada em norma, sem instrumento que pactue parâmetros de programação. **Frágil.** Finalidade definida em instrumento revisável pelo contratante, sem âncora legal.	Confundir volume de atividades ou ocupação de espaços com cumprimento da missão pública.
Sustentabilidade	A composição do financiamento sustenta a instituição sem deslocar sua finalidade?	Dotação inicial e atualizada, execução orçamentária, receitas próprias, cessões, patrocínios e captações.	**Protegida.** Cobertura pública estável em termos reais, com receita própria subordinada a parâmetros de missão. **Parcial.** Cobertura pública preserva o fluxo anual enquanto o patamar real declina, e a receita própria segue sem parâmetro de missão. **Frágil.** Operação dependente de captação, sem piso público assegurado.	Tratar receita própria como virtude ou problema sem examinar seus efeitos sobre a programação.
Flexibilidade operacional	O arranjo permite responder a demandas de manutenção, programação, contratação e crise?	Prazos decisórios, instrumentos de contratação, registros administrativos, entrevistas e episódios críticos.	**Adequada.** Instrumentos de contratação e de provimento de pessoal compatíveis com o ciclo do equipamento. **Parcial.** Execução preservada, com provimento de pessoal dependente de autorização externa. **Frágil.** Prazos decisórios incompatíveis com a operação corrente do equipamento.	Atribuir toda dificuldade operacional ao modelo jurídico, sem considerar gestão, conjuntura e capacidade instalada.

Dimensão da matriz	Pergunta operacional	Evidência necessária	Estados de resposta	Risco analítico a controlar
Controle público	Há transparência, prestação de contas e responsabilizaçã o compatíveis com o valor público do equipamento?	Relatórios de gestão, controles internos e externos, atas, pareceres, contratos, convênios e documentos de fiscalização.	**Completo.** O controle alcança legalidade, execução financeira e cumprimento de metas programáticas. **Parcial.** O controle alcança legalidade e execução financeira, sem exame do programado. **Frágil.** Controle formal, sem exame substantivo de execução ou de finalidade.	Reduzir a responsabilizaçã o a formalidade documental, ou desconsiderar controles substantivos já existentes.
Capacidade de demonstração	O arranjo produz registro que permita verificar o cumprimento da finalidade?	Relatórios anuais de atividades, programa de trabalho aprovado, séries de programação, registros de uso dos espaços e comparativo entre programado e realizado.	**Suficiente.** Registro anual descritivo e completo, com série comparável entre exercícios. **Parcial.** Registro descritivo da programação própria, com o uso por terceiros arrolado sem descrição de conteúdo. **Frágil.** Registro anual sem descrição de conteúdo, ou com parcialidade declarada pela própria entidade.	Ler a ausência de registro como ausência de atividade, ou como impossibilidade de avaliar o arranjo.
Resiliência institucional	O arranjo preserva missão e capacidade operacional diante de choques fiscais, sanitários ou políticos?	Séries de 2018 a 2025, episódios críticos, decisões datáveis e triangulação entre documentos e entrevistas.	**Assegurada.** Operação e programação preservadas ao longo de choque documentado, com recomposição garantida por regra. **Parcial.** Operação preservada por decisão anual do Executivo, sem regra que a assegure. **Frágil.** Continuidade dependente de renovação contratual ou de decisão política singular.	Generalizar a partir de um choque específico sem considerar pandemia, liderança, conjuntura e singularidades do equipamento.

Fonte: elaboração própria.

9.1 Finalidade da matriz

A matriz desta seção é um instrumento de leitura e de apoio à decisão. Ela reúne, em seis dimensões, as perguntas que orientam o exame de um arranjo institucional e a evidência

que cada pergunta requer. A escolha do arranjo permanece com quem decide, e a matriz oferece o roteiro dessa ponderação.

O destinatário da matriz é o gestor público que decide sobre a forma de administrar um equipamento cultural. Secretarias de cultura, conselhos de administração, órgãos supervisores e dirigentes encontram nela um roteiro para examinar capacidades, limites e riscos antes de optar por um desenho. O instrumento apoia a deliberação, que se completa no exame do caso concreto.

A matriz trabalha por perguntas e produz um retrato qualitativo do arranjo. Cada dimensão traz uma pergunta operacional, a evidência necessária para respondê-la, os estados de resposta observáveis e o risco analítico a controlar, conforme o Quadro 8. A leitura fica aberta à ponderação do gestor.

A matriz opera por dimensão, sem soma de estados e sem ordenação de arranjos. Cada dimensão se lê a partir da evidência que a coluna correspondente indica, e o estado registrado vale para o contexto examinado e para o período coberto pela evidência. A concentração de estados parciais e frágeis indica onde a salvaguarda precisa incidir. Na ordem prática de aplicação, a capacidade de demonstração vem antes das demais, porque um estado frágil nessa dimensão retira base de evidência às outras cinco. A leitura conjunta compõe o retrato do arranjo diante daquele equipamento, sem produzir nota nem recomendação de desenho.

9.2 Critérios de leitura institucional

Cada dimensão da matriz lê-se a partir de evidência documental e serial, e o caso Memorial oferece o exemplo de como a leitura opera.

A missão e o valor público leem-se na lei de criação, no estatuto e nos documentos de programação. A legitimidade cultural e a função pública, nomeadas na pergunta de pesquisa, integram esta dimensão e se leem pelos mesmos documentos. No Memorial, a finalidade do artigo 3º da Lei 6.472 fixa o parâmetro, e o Indicador 3, de aderência programática, mede quanto da programação de cada exercício se vincula a essa finalidade.

A sustentabilidade lê-se na composição do financiamento, da dotação inicial ao gasto executado, e no peso das receitas próprias. No Memorial, o Indicador 1 dimensiona a proteção orçamentária e o Indicador 2, a dependência de mercado, e a leitura conjunta distingue a receita que complementa da que reordena a agenda.

A flexibilidade operacional lê-se nos prazos decisórios, nos instrumentos de contratação e nos episódios críticos. No Memorial, a execução orçamentária alta convive com o limite do

quadro de pessoal, que depende de concurso fora do alcance da direção, exemplo de como a leitura separa capacidade de resposta de rigidez estrutural.

O controle público lê-se nos relatórios de gestão, nos controles interno e externo e nos documentos de fiscalização. No Memorial, os oito julgamentos de contas no Tribunal, examinados na seção 7.9, dão a medida do controle e revelam, na reforma de duas contas, o reconhecimento de um limite estrutural atribuído ao Estado.

Na dimensão de controle público, a matriz distingue duas exigências. A prestação de contas financeira alcança a regularidade da despesa e existe em todos os arranjos examinados. A prestação de contas programática alcança o resultado da atividade finalística e depende de metas pactuadas, indicadores de desempenho e comparativo entre o previsto e o realizado. O parâmetro de leitura é a existência dessa segunda exigência em norma, e a verificação se faz nos instrumentos que regem cada arranjo.

A capacidade de demonstração lê-se nos relatórios anuais de atividades, no programa de trabalho aprovado, nas séries de programação e nos registros de uso dos espaços. Ela incide sobre o registro que a entidade produz. O controle público incide sobre o exame que a fiscalização realiza, e a separação importa porque um arranjo pode ser fiscalizado com rigor sobre material que descreve pouco do realizado. No Memorial, sete dos oito relatórios anuais declaram a parcialidade de suas listas, e a taxa de não classificáveis do Indicador 3 dá a medida dessa insuficiência, com 7,0% no bloco de 2018 a 2022 e 38,9% no de 2023 a 2025, concentrada no segmento das cessões onerosas (seções 6.7 e 8.6).

A resiliência institucional lê-se nas séries de 2018 a 2025 e nos episódios datáveis de choque. No Memorial, a queda de execução de 2020, no fechamento pandêmico, e a restrição fiscal que reduz o orçamento real medem a capacidade do arranjo de preservar missão e operação sob pressão.

A leitura de cada dimensão apoia-se, assim, em material verificável, e o exemplo do Memorial mostra o percurso que vai da evidência à pergunta da matriz. A mesma disciplina de evidência orienta a leitura dos arranjos tomados como contraponto, ainda que sem a profundidade que só o caso empírico permite.

Além das fontes, o caso testou parâmetros de leitura que a matriz incorpora como instrumental reaplicável. Na dimensão de missão e valor público, o parâmetro é a distribuição anual das ocorrências entre as categorias de aderência, apurada por livro de códigos com regras fixadas antes da classificação e codificação independente (Apêndice D). Na sustentabilidade, quatro medidas se mostraram informativas, o índice real da dotação inicial com ano-base fixo, a razão entre dotação atualizada e inicial, a participação do recurso próprio no total empenhado

e a razão entre a dotação da fonte própria e a arrecadação do exercício, esta última responsável por revelar os três regimes de autorização de gasto da seção 6.6.

Na flexibilidade operacional, a taxa de empenho sobre a dotação atualizada mede a capacidade de converter autorização em gasto, e sua leitura pede o desconto dos choques exógenos, como a exceção de 2020 ilustra. No controle público, a série dos julgamentos de contas, com instância, resultado e intervalo entre o exercício e a decisão final, mede a incidência e a tempestividade do controle, e o intervalo de quatro a cinco anos observado no caso dá o parâmetro dessa medida. Na capacidade de demonstração, a taxa de não classificáveis por exercício e por regime de fonte mede a suficiência do registro anual, e sua leitura por segmento localiza onde a descrição falta. Na resiliência, a profundidade da queda de execução sob choque e o tempo de recomposição, lidos sobre o índice real, dimensionam a capacidade de absorção do arranjo. Cada parâmetro nasce de fonte pública e se reaplica a qualquer entidade da administração indireta, o que converte a matriz de mapa de perguntas em roteiro de aferição.

Quatro travas normativas incidem sobre a titularidade e o uso do conjunto, por vias independentes. A Lei n. 6.472/1989 exige autorização legislativa prévia para alienar imóveis da Fundação e devolve os bens ao Estado em caso de extinção. Os Estatutos afetam os bens à finalidade institucional, condicionam a própria alienação ao atendimento dos objetivos da Fundação e submetem a proposta de alienação de imóveis a maioria qualificada do Conselho Curador. A legislação de tombamento restringe a transferência dos bens tombados pertencentes ao poder público, admitida entre entes públicos, no artigo 11 do Decreto-Lei n. 25/1937 e no artigo 134, § 3º, do Decreto estadual n. 13.426/1979, e condiciona a intervenção física no bem à autorização prévia dos órgãos de patrimônio.[10] O titular dos imóveis é a Fazenda do Estado, e a Fundação os utiliza por permissão de uso, de modo que a saída do bem do domínio público depende de lei específica e enfrenta a proteção patrimonial na literalidade do artigo 11.

O alcance dessas travas se detém na coisa e na afetação enquanto a Fundação existir. Elas incidem de modo idêntico sob organização social, autarquia, concessão ou arranjo híbrido, porque nenhum desses desenhos transfere a propriedade do bem. A proteção patrimonial corre em trilho paralelo ao da proteção da finalidade, com assimetria entre os dois, dado que o programa cultural depende do edifício e o edifício sobrevive ao abandono do programa. O poder

[10] O artigo 11 do Decreto-Lei n. 25/1937 menciona União, Estados e Municípios, e sua incidência sobre bens de fundação pública decorre do artigo 2º do mesmo diploma, que fixa a aplicação da lei às coisas pertencentes a pessoas jurídicas de direito público interno. No plano estadual, o artigo 134, § 3º, do Decreto n. 13.426/1979 dispõe no mesmo sentido quanto aos bens tombados pertencentes ao Estado e aos Municípios.

de discriminar entre arranjos repousa, assim, na dimensão de missão e valor público, o que justifica o peso que a matriz lhe atribui.

9.3 Fundação pública

A fundação pública é o único arranjo desta matriz com base empírica própria, o caso do Memorial, e recebe por isso a leitura mais detalhada. As seis dimensões apoiam-se nos achados das seções 6 a 8, e cada uma retoma a evidência serial e documental que a sustenta.

O artigo 3º da Lei 6.472 fixa o objeto do Memorial, e o artigo 6º, parágrafo único, subordina a receita própria à plena manutenção pública. A fundação pública ancora, desse modo, a finalidade em lei. A densidade simbólica do equipamento e a preservação da função pública dão conteúdo à dimensão de missão e valor público, cuja medida de aderência programática, pelo Indicador 3, alcança 31,9% de alinhamento pleno sobre as 408 ocorrências julgadas nos oito exercícios sob o critério da R-4, e 56,1% sob o critério legal literal, em conclusão provisória na forma do item 12 do Apêndice D (seções 6.7 e 8.4).

A cobertura do Tesouro responde pela maior parte da despesa empenhada em todos os exercícios, e a receita própria ocupa margem estreita. O Indicador 1 mostra a proteção orçamentária mantida ao longo do ciclo, acompanhada da erosão real do orçamento de partida. O Indicador 2 mede uma dependência de mercado moderada, concentrada na cessão onerosa de espaços, cujo efeito sobre a agenda é examinado na seção 8 (seções 6.5 e 6.6).

A personalidade jurídica própria confere autonomia, e os ritos do direito público a delimitam. A execução orçamentária alta mostra capacidade de gasto. O limite do quadro de pessoal revela rigidez estrutural, porque o ingresso depende de concurso fora do alcance da direção (seção 8.2).

O Tribunal de Contas examina e julga o Balanço Geral da fundação pública a cada exercício. Oito julgamentos entre 2018 e 2025 medem essa regularidade no caso do Memorial. As decisões vão além do registro das contas, porque atribuem a falha reincidente no quadro de pessoal à estrutura que o Estado confere à entidade. O controle externo protege a finalidade e produz, em documento oficial, o registro do limite que atravessa as demais dimensões. O mesmo documento põe a extinção do organismo entre as alternativas dirigidas aos órgãos superiores, o que situa o controle externo também como origem de risco à continuidade do arranjo.

A fundação pública responde por prestação de contas financeira densa, com balanço, parecer do Conselho Fiscal, auditoria independente e julgamento anual pelo Tribunal de Contas. A exigência de prestação de contas programática não comparece na lei de criação, nos estatutos

ou na legislação orçamentária que a alcança. Os relatórios anuais de atividades da Fundação Memorial, examinados de 2018 a 2025, variam de quarenta e oito páginas a uma, mudam de estrutura quatro vezes no período e declaram, em sete dos oito exercícios, que suas enumerações são parciais, sem que essa variação produza consequência.

Os estatutos aprovados pelo Decreto n. 30.553/1989 atribuem ao Conselho Curador competência para fixar o programa de atividades da Fundação para cada exercício, orientando a gestão administrativa quanto ao plano de trabalho e à utilização de recursos, e para aprovar o relatório anual de atividades elaborado pela Diretoria Executiva (artigo 11, inciso I, alínea b, e inciso III, alínea a). A competência para instituir a prestação de contas programática existe desde 1989 e permaneceu sem exercício no recorte. O limite se situa no exercício da competência, e o desenho fundacional o admite sem alteração de lei ou de estatuto.

Em 2020 o fechamento pandêmico derrubou a execução, que se recompôs nos exercícios seguintes. A série dá a medida da resposta a choque, e a erosão real do orçamento, com piso de 71% do nível de 2018 em 2022, dimensiona a exposição à restrição fiscal continuada (seção 6.5).

Lida em profundidade, a fundação pública protege a finalidade pela âncora legal e pelo controle externo, sustenta-se no Tesouro com dependência de mercado moderada, opera com flexibilidade limitada pelo quadro de pessoal, e preserva a operação sob choque enquanto o orçamento real se reduz. Esse retrato é a referência empírica com que as leituras de contraponto das seções seguintes se comparam.

Na dimensão de missão e valor público, a série do Indicador 3 dá medida ao que a âncora legal alcança. O alinhamento pleno permanece entre 25,3% e 44,4% no bloco de 2018 a 2022, com conteúdo cultural em 90,9% das ocorrências julgadas no recorte (Tabela 3). A finalidade inscrita em lei sustenta a ocupação cultural do equipamento ao longo de todo o recorte, e a aderência à finalidade específica se mantém em faixa estreita no bloco de fonte homogênea, o que caracteriza desenho que protege a missão sem instrumento que induza sua realização programática.

O Quadro 9 reúne a leitura do caso pelas seis dimensões, com o estado registrado e a evidência que o sustenta. O Quadro 8 permanece sem a leitura do caso, de modo que a aplicação a outro equipamento parta das perguntas e dos estados, com os resultados do Memorial reunidos aqui.

Quadro 9 – Leitura do caso Memorial pelas seis dimensões da matriz

Dimensão	Estado	Evidência
Missão e valor público	Parcial	O artigo 3º da Lei n. 6.472/1989 ancora a finalidade em lei, e nenhum instrumento pactua parâmetros de programação (seções 8.5 e 9.3).
Sustentabilidade	Parcial	Cobertura do Tesouro em todos os exercícios, com recuo real de 20,2% na dotação inicial (seções 6.5 e 8.1).
Flexibilidade operacional	Parcial	Execução orçamentária alta, com ingresso de pessoal fora do alcance da direção (seção 8.2).
Controle público	Parcial	Oito julgamentos do balanço pelo Tribunal de Contas, sem exame do programado (seções 7.9 e 9.3).
Capacidade de demonstração	Parcial	Taxa de não classificáveis de 7,0% em 2018 a 2022 e de 38,9% em 2023 a 2025, concentrada nas cessões onerosas (seções 6.7 e 8.6).
Resiliência institucional	Parcial	Recomposição por crédito adicional em todos os exercícios sob corte, por ato anual do Executivo (seções 6.5 e 7.5).

Fonte: elaboração própria.

O caso do Memorial registra estado parcial nas seis dimensões. A uniformidade descreve um arranjo que ancora a finalidade, sustenta o fluxo e preserva a operação, sem instrumentos que pactuem programação, que assegurem por regra a recomposição e que obriguem o registro do realizado. O estado parcial nomeia, em cada dimensão, a proteção que o desenho oferece somada à ausência do instrumento que a tornaria verificável. Cada estado parcial decorre de causa própria e aponta salvaguarda própria, do instrumento que pactua programação ao que obriga o registro do uso dos espaços. A capacidade de discriminação do instrumento se verifica na comparação da seção 9.7, onde as mesmas seis perguntas produzem respostas distintas por arranjo.

9.4 Organização social

A leitura da organização social tem, nesta matriz, o estatuto de contraponto, sem o de caso empírico paralelo, na delimitação da seção 5.11. Ela deriva da literatura de gestão pública e de documentos de equipamentos assim geridos, e organiza hipóteses de trabalho a partir das seis dimensões.

Na dimensão de missão e valor público, a organização social opera por contrato de gestão. O Estado delega a operação do equipamento a essa entidade privada sem fins lucrativos e conserva a titularidade da finalidade e o dever de defini-la e de fiscalizá-la. A preservação da missão passa a depender da qualidade das metas pactuadas e do acompanhamento do contrato.

Na sustentabilidade, o modelo combina repasses previstos no contrato de gestão com receitas próprias e captação incentivada. Ele amplia a margem de captação e transfere ao contratado parte do esforço de arrecadação, o que aproxima a sustentação da lógica de metas e resultado.

Na flexibilidade operacional, a organização social contrata pessoal pelo regime celetista, sem concurso público, e adota procedimentos próprios de compras. A redução de prazos e a capacidade de resposta são o principal argumento a favor do modelo na gestão cultural.

No controle público, a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos permanece sujeita ao Tribunal de Contas, e a ela se soma a verificação do cumprimento das metas do contrato de gestão perante o órgão supervisor. As duas camadas incidem sobre objetos distintos, o exame de contas sobre a regularidade da despesa e a avaliação contratual sobre o resultado pactuado, e a efetividade da segunda depende da qualidade dos indicadores e da capacidade de supervisão do Estado.

A comparação incide sobre a natureza da exigência. A Lei Complementar n. 846/1998 obriga o contrato de gestão a especificar programa de trabalho, metas, prazos e critérios objetivos de avaliação por indicadores de qualidade e produtividade, e submete os resultados à comissão de avaliação designada pelo Secretário de Estado. O Decreto n. 64.367/2019 leva os relatórios de execução e os quadros comparativos entre metas propostas e resultados alcançados ao Portal Eletrônico das Organizações Sociais, com acesso irrestrito. A periodicidade das entregas decorre do contrato, com piso legal ao final de cada exercício. No arranjo de organização social a prestação de contas programática é obrigatória e verificável por terceiro; no arranjo fundacional, é facultativa.

A exigência normativa produziu registro. Moreira Ramos (2022, p. 425) observa que a relação entre a Secretaria e as organizações sociais gerou multiplicidade de dados consistentes e rastreáveis sobre formação cultural, difusão, bibliotecas e museus, em nível de detalhamento e consistência que os períodos anteriores não permitem alcançar. A mesma pesquisa registra que a Secretaria não cumpriu o acordo firmado ao aderir ao Sistema Nacional de Cultura, que previa conselho estadual mais representativo e deliberativo, reorganização do fundo estadual e construção participativa do Plano Estadual de Cultura, cujas propostas ficaram pendentes de aprovação pelo Conselho Estadual (p. 426), de modo que o conjunto dos contratos de gestão

opera sem parâmetro que declare o que a soma deles deveria alcançar (p. 427), e que as avaliações disponíveis não bastam para identificar a quem e a que a parceria tem servido (p. 427). A obrigação de prestar contas programáticas produz a série documental, e a direção programática permanece dependente de decisão no plano da política setorial.

Na capacidade de demonstração, o contrato de gestão fixa o registro que a entidade produz. Relatórios periódicos, quadros comparativos entre metas propostas e resultados alcançados e publicação em portal de acesso irrestrito compõem a série que o arranjo obriga a constituir, na forma do Decreto n. 64.367/2019. A existência da série independe da iniciativa do gestor, e o estado da dimensão varia com a qualidade dos indicadores pactuados.

Na resiliência institucional, o arranjo depende da renovação do contrato de gestão e da estabilidade do repasse, e sua exposição a choques varia com a diversificação das fontes. A descontinuidade do contrato é o risco específico do modelo.

Como contraponto, a organização social oferece agilidade e capacidade de captação, ao custo de fazer a proteção da missão depender do desenho contratual e a continuidade depender da renovação do contrato. Moreira Ramos (2022, p. 425) considera o modelo bem-sucedido quanto à oferta cultural disponibilizada, ao patrimônio preservado e qualificado e à formação de quadro profissional regularizado para o setor, e registra que inexistem estudos que permitam saber que transformações ele promoveu (p. 427). A comparação com a fundação pública organiza perguntas de decisão, sem constituir veredito empírico entre os arranjos, conforme a seção 9.7.

9.5 Autarquia

A leitura da autarquia se apoia na doutrina de direito administrativo (DI PIETRO, 2026, p. 471-472) e no desenho legal do modelo, e organiza hipóteses de trabalho a partir das seis dimensões, com o alcance que a seção 9.7 delimita.[11]

Na dimensão de missão e valor público, a autarquia integra a administração indireta como pessoa jurídica de direito público criada por lei. O Estado mantém a operação em entidade própria, com finalidade fixada em lei e regime de direito público, e a missão fica ancorada no grau de vínculo legal que também protege a finalidade da fundação pública.

[11] Na classificação das autarquias por tipo de atividade, Di Pietro (2026, p. 472) arrola as culturais ou de ensino, em que se incluem as universidades, e registra decisão do Supremo Tribunal Federal que qualifica a Fundação Universidade Estadual de Londrina como espécie do gênero autarquia cultural (p. 482). A autora observa que essa classificação carece de relevância no direito positivo atual, porque o tipo de atividade não altera o regime jurídico da entidade. A observação reforça o critério adotado nesta matriz, que lê os arranjos pela distribuição de atributos institucionais, e não pela natureza da atividade que cada equipamento desenvolve.

Na sustentabilidade, a autarquia depende de dotação orçamentária do Tesouro e aufere receitas próprias na forma da lei. O financiamento aproxima-se do da fundação pública, com forte dependência da cobertura estatal e margem estreita de captação.

Na flexibilidade operacional, a autarquia submete-se ao concurso público para o provimento de pessoal e à licitação para compras e contratações, sob o regime de direito público em maior grau. A proteção institucional vem acompanhada de menor agilidade decisória.

No controle público, a autarquia sujeita-se ao controle interno, ao Tribunal de Contas e à fiscalização legislativa, com ênfase no rito de meios. A prestação de contas incide sobre a legalidade e a execução, mais do que sobre metas de resultado.

Na capacidade de demonstração, a autarquia acompanha a fundação pública. A prestação de contas alcança a legalidade e a execução financeira, e o registro do que se realizou fica na dependência do que a lei instituidora ou o regulamento próprio determinar.

Na resiliência institucional, a autarquia tende à estabilidade que decorre da criação por lei e do vínculo orçamentário, e sua exposição a choques concentra-se na restrição fiscal da cobertura estatal. A rigidez que protege a continuidade limita a capacidade de resposta rápida.

Como contraponto, a autarquia oferece proteção institucional e ancoragem legal da missão, ao custo de menor agilidade e de forte dependência da cobertura estatal. Na gestão de equipamentos culturais, sua aplicabilidade depende do peso que se atribua à estabilidade e ao controle de meios frente à necessidade de resposta operacional.

9.6 Arranjos híbridos ou especiais

A leitura dos arranjos híbridos ou especiais mantém caráter exploratório, com as fontes e o alcance que a seção 9.7 declara. Reúne desenhos que combinam elementos das formas anteriores, como fundações de apoio, contratos de gestão com autarquias, consórcios e regimes especiais de gestão cultural.

Na dimensão de missão e valor público, os arranjos híbridos distribuem a titularidade e a operação por mais de uma figura jurídica. O Estado pode conservar a finalidade em ente próprio e delegar a operação, ou parte dela, a estrutura de apoio, e a preservação da missão depende de como o desenho reparte esses papéis.

Na sustentabilidade, o modelo híbrido busca combinar a estabilidade do repasse público com a margem de captação da gestão privada. A composição das fontes varia com o desenho, e o risco está em que a busca de receita se desloque para a estrutura menos vinculada à finalidade.

Na flexibilidade operacional, os arranjos híbridos procuram a agilidade da forma privada em parte das funções e mantêm o núcleo público sob regime próprio. A convivência de regimes distintos no mesmo equipamento traz ganho de resposta e complexidade de coordenação.

No controle público, o arranjo híbrido soma os controles das figuras que combina, o que pode ampliar a fiscalização e, ao mesmo tempo, fragmentar a responsabilidade. A clareza sobre quem responde por cada função é a condição de sua *accountability*.

Na capacidade de demonstração, o registro decorre do instrumento que rege cada função. Onde a operação corre por contrato, a obrigação de relatar acompanha o contrato, e a parte mantida sob regime público segue o registro próprio da forma jurídica que a abriga. A dimensão fica dependente do desenho concreto, como o caso paulista examinado nesta seção mostra.

Na resiliência institucional, o modelo híbrido distribui a exposição a choques entre suas figuras, e sua estabilidade depende da coordenação entre elas. A descontinuidade de uma parte do arranjo pode comprometer o conjunto.

A Lei municipal n. 15.380, de 27 de maio de 2011, autorizou a instituição da Fundação Theatro Municipal de São Paulo no âmbito da administração indireta, como pessoa jurídica de direito público com autonomia administrativa, financeira, patrimonial, artística e didática. O artigo 5º, inciso III, e o artigo 6º, inciso I, alínea g, facultam à entidade celebrar contrato de gestão com organização social qualificada pelo Poder Executivo, e o artigo 31 disciplina essa celebração na forma da Lei municipal n. 14.132, de 24 de janeiro de 2006, com a constituição de Comissão de Avaliação e de Comissão de Acompanhamento e Fiscalização. A remissão opera sobre texto que o mesmo diploma acabara de alterar. O artigo 1º da lei de 2006, na redação publicada, alcançava a saúde, e a cultura ingressou pelo artigo 30 da Lei n. 15.380/2011, que deu ao dispositivo a redação vigente. O município criou a fundação e abriu a via da organização social para a cultura no mesmo ato legislativo. A habilitação seguinte veio em diploma de objeto alheio. O artigo 12 da Lei municipal n. 17.258, de 7 de janeiro de 2020, que autoriza concessão de uso de área pública a associação mantenedora de museu, deu nova redação ao artigo 2º da lei de 2006 e tornou aptas, por doze meses contados da aprovação, organizações sociais de cultura qualificadas pelo Governo do Estado a responder a chamamentos públicos para a gestão de equipamentos e programas culturais vinculados ao Complexo Theatro Municipal. O dispositivo ingressou pelo substitutivo do Legislativo a projeto de iniciativa do Executivo, e antecede em meses a delegação descrita adiante. A entidade pública conserva a titularidade do

equipamento e do acervo, e a operação corre por contrato de gestão. A leitura vale como contraponto documental, na forma da seção 5.11, sem estudo de caso próprio que a valide.

O plano anual de trabalho organiza o desenho municipal de 2011 e oferece o ponto de comparação com o desenho estadual de 1989. O artigo 6º, inciso II, alínea a, manda elaborar a proposta orçamentária com base no Plano Anual de Trabalho. O artigo 12, inciso V, alínea b, reserva sua aprovação ao Conselho Deliberativo, e o artigo 17, inciso III, atribui ao Diretor Geral elaborá-lo e submetê-lo aos Conselhos Deliberativo e Fiscal. O Estatuto aprovado pelo Decreto municipal n. 53.225, de 19 de junho de 2012, acrescenta no artigo 28, inciso IX, o dever de administrar a Fundação em consonância com o Planejamento Plurianual de Trabalho e o Plano Anual de Trabalho. No Memorial, o Conselho Curador fixa o programa de atividades de cada exercício, orientando a gestão administrativa quanto ao plano de trabalho e à utilização de recursos, e delibera sobre as contas após auditoria (Lei n. 6.472/1989, artigo 9º, incisos II e IX), e os Estatutos fixam até 31 de março a apresentação do relatório de atividades e do balanço ao Conselho, que dispõe de trinta dias para aprovar ou rejeitar (Decreto n. 30.553/1989, artigo 21). O orçamento estadual segue sem vinculação normativa ao programa do exercício, e a conformidade da execução ao plano permanece fora do texto.

Onde o desenho municipal parece mais exigente, a leitura pede cautela. A aprovação do Plano Anual de Trabalho é remetida ao prazo fixado no Estatuto, e o Estatuto deixa esse prazo em aberto, remissão circular que se repete na proposta orçamentária e na prestação de contas. A periodicidade dos colegiados inverte a comparação. O Conselho Curador do Memorial reúne-se ordinariamente uma vez por mês (Lei n. 6.472/1989, artigo 9º, § 1º; Decreto n. 30.553/1989, artigo 10), e os Conselhos Deliberativo e Fiscal da Fundação Theatro Municipal reúnem-se ordinária e obrigatoriamente uma vez por semestre, no mínimo (Decreto municipal n. 53.225/2012, Anexo I, artigos 13, § 4º, e 23, § 4º). A norma estadual de 1989 é mais exigente nesse ponto, e o registro dessa inversão delimita o alcance do contraponto.

Desde 2021 a operação do Complexo Theatro Municipal corre por contrato de gestão, primeiro por instrumento emergencial e em seguida pelo Contrato de Gestão n. 02/FTMSP/2021, aditado catorze vezes e sucedido pelo Contrato de Gestão n. 01/FTMSP/2026, assinado em 25 de maio de 2026, com vigência de 1º de junho de 2026 a 1º de junho de 2030 e valor de R$ 663.196.825,00. O arranjo vigente antes de 2021 fica fora do alcance deste contraponto. O que a delegação produz, para os fins desta pesquisa, é uma série pública de prestação de contas programática, com relatório de monitoramento, parecer da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e manifestação da Comissão de Avaliação a cada trimestre, publicados pela entidade contratante. Duas leituras decorrem daí. A exigência de metas e o

registro periódico de seu cumprimento pertencem ao instrumento contratual, propriedade que a forma fundacional por si não carrega, o que confirma a proposição da seção 9.4. O registro serial permanece ao alcance do desenho de 1989, cuja competência para instituí-lo já reside na fixação do programa anual e na apreciação do relatório pelo mesmo colegiado, conforme a seção 10.3. A série municipal apresenta ela própria intervalos sem documentos, o que situa a incompletude documental como traço do setor.

Como contraponto exploratório, os arranjos híbridos oferecem a possibilidade de combinar proteção e agilidade, ao custo de maior complexidade de coordenação e de risco de difusão da responsabilidade. Sua leitura, aqui, organiza perguntas de desenho, sem constituir recomendação de modelo, conforme as seções 9.7 e 9.9.

9.7 Comparação limitada entre arranjos

A comparação entre os quatro arranjos organiza perguntas de decisão. A assimetria de evidência recomenda cautela. Apenas a fundação pública comparece com base empírica própria, a do caso Memorial. A organização social, a autarquia e os arranjos híbridos entram como contrapontos construídos a partir da doutrina de direito administrativo (DI PIETRO, 2026), da literatura sobre contratualização da gestão cultural (MOREIRA RAMOS, 2022) e de documentos públicos de outros equipamentos, na delimitação da seção 5.11. A matriz confronta os arranjos por perguntas, no lugar de escores. O Quadro 10 organiza essa comparação por dimensão, com a marcação da assimetria de base na nota que o acompanha.

Quadro 10 – Comparação entre arranjos institucionais, por dimensão da matriz

Dimensão	Fundação pública	Organização social	Autarquia	Arranjo híbrido
Missão e valor público	Finalidade em lei, sem instrumento que pactue programação	Finalidade definida pelo contratante e reescrita a cada renovação do contrato	Finalidade em lei, com o mesmo silêncio programático	Finalidade repartida entre titular público e parceiro privado, definida em contrato
Sustentabilidade	Cobertura do Tesouro dominante, com conversão da receita própria dependente de ato anual	Repasse contratual com meta de captação, e esforço de arrecadação transferido ao contratado	Dependência acentuada do Tesouro, com margem estreita de captação	Contraprestação pública combinada à exploração comercial
Flexibilidade operacional	Ritos de direito público e provimento de pessoal por concurso	Contratação celetista e procedimentos próprios	Mesmos ritos, com menor autonomia patrimonial	Agilidade privada na operação, com ritos públicos na fiscalização
Controle público	Julgamento anual do balanço pelo Tribunal de Contas, sem exame do programado	Julgamento das contas somado à verificação de metas do contrato de gestão	Regime idêntico ao da fundação pública	Instâncias múltiplas, com risco de fragmentar a responsabilidade
Capacidade de demonstração	Registro programático facultativo, dependente de iniciativa do Conselho Curador	Relatórios periódicos exigidos pelo contrato de gestão	Mesmo regime facultativo	Registro definido pelo contrato, variável conforme o desenho
Resiliência institucional	Continuidade assegurada pela personalidade jurídica, com exposição à restrição fiscal	Continuidade exposta à renovação do contrato	Mesma exposição fiscal, com menor autonomia de captação	Exposição à falha de coordenação entre as partes

Fonte: elaboração própria.

Nota: a coluna da fundação pública deriva do exame empírico do caso Memorial, nas seções 6 a 8. As demais colunas derivam da doutrina de direito administrativo, da literatura sobre contratualização da gestão cultural e de contrapontos documentais, na delimitação da seção 5.11. A assimetria de base impede a leitura do quadro como ordenação de modelos.

A comparação começa pelo que o Estado faz com a operação. A fundação pública e a autarquia mantêm a operação em ente próprio de direito público, com a finalidade fixada em lei. A organização social recebe a operação por contrato de gestão, e o Estado conserva a titularidade da finalidade e o dever de defini-la e de fiscalizá-la. Os arranjos híbridos repartem esses papéis entre figuras distintas. A pergunta que daí resulta é onde reside a responsabilidade pela finalidade em cada desenho.

Proteção e agilidade puxam os arranjos em direções distintas. A autarquia e a fundação pública protegem a missão pela ancoragem legal e pela estabilidade orçamentária, ao custo dos ritos de concurso e licitação que reduzem a velocidade de resposta. A organização social ganha agilidade pela contratação celetista e pelos procedimentos próprios, e expõe a continuidade à renovação do contrato. A decisão mede quanto de agilidade se troca por estabilidade.

O controle público distingue os arranjos pelo objeto sobre o qual a prestação de contas incide. Na autarquia e na fundação pública, o controle recai sobre a legalidade e a execução, com o Tribunal de Contas a julgar o balanço a cada exercício. Na organização social, o exame das contas permanece e a ele se acrescenta a verificação das metas do contrato de gestão (seções 3.8.2 e 9.4). Nos arranjos híbridos, a repartição de papéis entre público e privado multiplica as instâncias de fiscalização, com ganho de cobertura e risco de fragmentar a responsabilidade. A escolha pergunta qual composição de objetos de controle protege melhor o valor público.

A obrigação de registrar separa os arranjos pelo que cada um produz como prova do realizado. O contrato de gestão fixa relatórios periódicos e quadros comparativos entre metas propostas e resultados alcançados, com publicação em portal de acesso irrestrito (seção 9.4). Na fundação pública e na autarquia o registro programático é facultativo, e sua instituição depende de iniciativa do próprio colegiado, competência que no Memorial reside no Conselho Curador desde 1989 (seções 9.3 e 10.3). Nos arranjos híbridos, o registro acompanha o instrumento que rege cada função. A pergunta que daí resulta é se o desenho escolhido permite verificar o cumprimento da finalidade sem depender da iniciativa de cada gestão.

A sustentabilidade separa os arranjos pela composição do financiamento. A autarquia e a fundação pública dependem de forma acentuada da cobertura do Tesouro, com margem estreita de captação. A organização social amplia a captação e transfere ao contratado parte do esforço de arrecadação. Os arranjos híbridos buscam combinar as duas fontes. O critério examina se a composição sustenta a instituição sem deslocar a finalidade.

A resiliência revela riscos específicos a cada desenho. A restrição fiscal da cobertura estatal expõe a autarquia e a fundação pública. A descontinuidade do contrato expõe a

organização social. A falha de coordenação expõe os arranjos híbridos. A ponderação considera a qual choque cada equipamento está mais sujeito.

A matriz, lida assim, funciona como mapa de perguntas de decisão. A fundação pública é o único arranjo que o caso permite examinar em profundidade, e as demais leituras têm o alcance do contraponto. A escolha entre desenhos depende do peso que cada gestor atribua à finalidade, à proteção, à agilidade, ao controle, à demonstração e à resiliência, em face do equipamento concreto e de seu contexto. A comparação organiza essa ponderação, e a ordenação entre modelos permanece fora de seu alcance.

9.8 Usos possíveis da matriz por gestores públicos

Decisões concretas de política cultural encontram apoio na matriz, e o uso mais frequente é o exame de um arranjo já em operação. O gestor que administra um equipamento sob desenho dado percorre as seis dimensões, registra o estado de cada uma e identifica onde a salvaguarda precisa incidir. A calibragem do controle vigente, o desenho de salvaguardas, a pactuação de contratos e metas e a escolha do arranjo de um novo equipamento recorrem às mesmas perguntas, nessa ordem de frequência. O Apêndice G reúne a ficha de preenchimento desse percurso.

O exame de um arranjo em curso começa pela calibragem do controle ao objeto que importa. O gestor pode perguntar se a fiscalização vigente incide sobre a legalidade, sobre metas ou sobre ambas, e se alcança a proteção da finalidade, além da formalidade documental.

Cada arranjo carrega um risco próprio, e a matriz o antecipa. A dependência da cobertura estatal, a descontinuidade do contrato e a fragmentação da responsabilidade pedem, cada uma, uma salvaguarda específica, com indicação de onde ela deve incidir.

Ao desenhar contratos de gestão e metas, o gestor encontra na matriz a orientação para incluir indicadores qualitativos de missão, ao lado dos quantitativos de público e receita. A dimensão de missão e valor público pede que a pactuação registre aderência programática, acesso e gratuidade, para que a busca de resultado não desloque a finalidade.

Na escolha do arranjo de um novo equipamento, a alta densidade simbólica e a missão de Estado, próprias do equipamento emblemático, justificam blindar a dotação contra a erosão real e o contingenciamento, como a leitura do Indicador 1 no Memorial evidencia. A matriz permite reconhecer os equipamentos que demandam essa proteção orçamentária diferenciada.

Em todos esses usos, a matriz organiza a deliberação sem automatizá-la. Ela fornece as perguntas e a evidência, e a decisão permanece com o gestor, que a completa com o exame do equipamento e do contexto.

9.9 Cuidados e limites de aplicação

A matriz não substitui a análise do caso concreto. Ela organiza perguntas e evidências, e a resposta depende do exame do equipamento, de sua história e de seu contexto fiscal e político. Aplicá-la como checklist, à revelia do caso, desfaz sua utilidade.

A classificação de um equipamento como emblemático eleva a exigência de *accountability*. A alta carga simbólica e a responsabilidade pública que definem a categoria tornam mais grave a perda de finalidade, e pedem controle proporcionalmente mais atento.

A leitura pela matriz depende da qualidade do registro institucional. Onde o documento silencia sobre missão, acesso ou aderência, a dimensão correspondente fica cega, como a regra de silêncio documental do Indicador 3 já adverte. A dimensão de capacidade de demonstração incorpora essa dependência ao próprio instrumento, e o cuidado que resta na aplicação está em distinguir o silêncio do documento da ausência da atividade.

A matriz não ordena modelos. A assimetria de evidência entre a fundação pública, examinada em profundidade, e os demais arranjos, tomados como contraponto, impede a leitura da comparação como recomendação de desenho. A escolha entre arranjos exige estudo próprio de cada caso.

O alcance da matriz é o da generalização analítica. Os critérios nasceram de um caso único e de literatura, e valem como instrumento de leitura, sujeito a exame e ajuste em cada aplicação. A validação em outros equipamentos permanece como tarefa aberta.

A matriz encontra sua melhor aplicação em equipamentos que reúnem os quatro atributos da seção 3.3. Pressupõe arranjo público com personalidade própria ou sob contrato, e série documental que cubra mais de um exercício. Quatro dimensões se transferem com ajuste mínimo a museus, bibliotecas, memoriais e centros culturais, porque dependem do arranjo e do regime fiscal, que se repetem entre equipamentos de missões diversas. São a sustentabilidade, o controle público, a capacidade de demonstração e a resiliência institucional. Duas dimensões dependem de particularidades do equipamento examinado. A de missão e valor público pede, em cada caso, critério de aderência construído a partir da finalidade própria da instituição, e o que se transfere é o procedimento de aferição, sem o critério adotado para o Memorial. A flexibilidade operacional varia com o regime de pessoal e com a carteira de espaços, e a pressão por receita de cessão pressupõe espaços locáveis de grande porte. Museus acrescentam a conservação de acervo, que a matriz não examina. Em bibliotecas a receita própria tende a ser marginal, o que reduz o poder informativo da dimensão de sustentabilidade. As travas patrimoniais pressupõem ato de tombamento, conforme a seção 8.7. A matriz não se presta à

avaliação de equipamentos sem missão institucional específica, de instituições privadas sem mandato público ou de leitura pontual sem série temporal.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção reúne o que a análise empírica autoriza a afirmar sobre o arranjo institucional examinado. A resposta à pergunta de pesquisa, os achados por indicador e por mecanismo e as recomendações que deles decorrem mantêm o alcance da generalização analítica delimitado na seção 8.7, e valem como instrumento de leitura para outros equipamentos, sujeito a exame do contexto de cada caso.

10.1 Retomada da pergunta de pesquisa

A pergunta formulada na seção 1.3 indaga como a trajetória institucional, orçamentária e programática da Fundação Memorial da América Latina, entre 2018 e 2025, evidencia capacidades, limites e riscos do modelo fundação pública para a preservação do valor público, da legitimidade cultural e da função pública de equipamentos culturais emblemáticos sob restrição fiscal. O caso responde pela mesma tríade que organiza a matriz da seção 9, e a resposta se completa com a distinção entre o que decorre do modelo e o que decorre da conjuntura.

O arranjo protege a finalidade por âncora legal. A lei de criação, os estatutos e o tombamento fixam a missão latino-americana em normas de estatura legal, e sua alteração exige ato do mesmo nível. O controle externo confirma essa proteção e, ao reformar duas contas em 2023, inscreve em decisão transitada em julgado a atribuição do limite de pessoal ao desenho que o Estado confere à entidade. A cobertura do Tesouro sustenta a operação em todos os exercícios, com recomposição do total empenhado por crédito adicional sempre que a dotação inicial sofreu corte e taxa de empenho em patamar regular ao longo do recorte. A ocupação cultural do complexo se manteve nos oito exercícios, com conteúdo artístico, cultural, formativo, científico ou de debate em 90,9% das ocorrências julgadas.

Três limites ficam fora do alcance dessa proteção, por propriedade do desenho. O patamar real do orçamento de partida recuou 20,2% entre 2018 e 2025, com piso de 71% em 2022, e a recomposição por crédito adicional preserva a execução de cada exercício sem alcançar o ponto de partida do exercício seguinte. A constituição do corpo técnico depende de autorização externa à entidade, o que subordina a capacidade operacional à decisão que a fundação não toma. A atualização da missão carece de indutor institucional. A cláusula de resultados opera em registro passivo, e a exigência de prestação de contas programática, com metas pactuadas e comparativo entre previsto e realizado, falta na norma que rege a fundação

pública. Daí que o registro sistemático do uso do complexo não chegou a se constituir no recorte.

Os riscos que o arranjo expõe sem impedir aparecem em três frentes. A execução alta lida como sinal de saúde institucional deixa a erosão do patamar real fora de vista. A conversão da receita própria em capacidade de gasto passou por três regimes em oito exercícios, e a passagem do segundo para o terceiro veio de lei geral de ajuste fiscal que dispensou expressamente a deliberação do Conselho Curador. Os decretos de crédito adicional do período situam a neutralização fora do instrumento do excesso de arrecadação, o que caracteriza a proteção da fonte própria como concessão renovada a cada exercício (seção 6.6). A pressão por receita própria desloca o calendário para a cessão onerosa, cuja participação no empenhado subiu de 13,3% em 2022 para 19,4% em 2025, e o registro anual descreve com menor resolução esse mesmo segmento, com 38,9% de ocorrências não classificáveis no bloco de 2023 a 2025. A conversão do próprio arranjo permanece como risco de horizonte, examinado na seção 10.6.

A separação entre modelo e conjuntura se sustenta pela estabilidade das séries. A âncora legal, o teto de pessoal por autorização externa e a ausência de pactuação de metas são propriedades da forma fundacional e permanecem idênticas em todo o recorte. O choque pandêmico, o ajuste fiscal de 2020 e as mudanças de direção variam dentro dele. A aderência programática atravessa essa variação em faixa estreita no bloco de fonte homogênea, entre 25,3% e 44,4% de alinhamento pleno de 2018 a 2022, o que sugere patamar ligado ao desenho institucional, em conclusão provisória na forma do item 12 do Apêndice D. A leitura permanece no nível do arranjo, e a matriz da seção 9 recebe dela a dimensão empírica que a comparação entre desenhos utiliza.

10.2 Principais achados

Os achados se organizam por indicador e por mecanismo.

O Indicador 1 distingue proteção do fluxo e erosão da base. A recomposição por crédito adicional preservou o total empenhado em todos os exercícios sob corte, enquanto a dotação inicial recuou em termos reais. O achado é transferível a qualquer entidade da administração indireta e desautoriza a leitura da execução orçamentária alta como sinal isolado de saúde institucional.

O Indicador 2 mede a dependência de mercado e a encontra em faixa ampla, de 3,0% do total empenhado em 2021 a 24,8% em 2019. O mínimo coincide com o colapso pandêmico da cessão de espaços e o máximo com a devolução do saldo retido em 2018. A dependência responde ao ciclo de arrecadação e à decisão anual sobre a conversão do arrecadado em despesa.

O Indicador 3 enumerou 498 ocorrências nos oito exercícios e classificou 496. O alinhamento pleno alcança 31,9% das 408 julgadas na escala sob o critério da R-4, e 56,1% sob o critério legal literal. O alfa ordinal apurado situa as duas medidas no patamar de conclusão provisória fixado antes da codificação. A enumeração produziu achado próprio de natureza documental. Sete dos oito relatórios anuais declaram a parcialidade de suas listas, e medir aderência programática exige regime de registro que o desenho fundacional não obriga a constituir, o que dá ao achado alcance além do caso.

Os mecanismos de proteção reconstruídos na seção 7 são a âncora legal da finalidade, a recomposição orçamentária intra-anual e o controle externo. Os mecanismos de fragilização são a erosão do orçamento de partida, a provisoriedade da autorização de gasto sobre receita própria e a dependência de autorização externa para constituir o corpo técnico.

O critério de atribuição enunciado na seção 10.1 se verifica mecanismo a mecanismo. A erosão da base atravessa oito exercícios e sucessivas direções. A provisoriedade da autorização decorre de desenho legal, e sua alteração mais recente veio de lei geral dirigida ao conjunto das autarquias e fundações. O limite de pessoal tem atribuição declarada em decisão do órgão de controle externo. A pandemia, examinada na seção 6.3, explica a magnitude da queda de 2020 e 2021, sem explicar a trajetória do patamar real de partida, que recua antes e depois dela.

10.3 Contribuições para a gestão pública cultural

A contribuição profissional desta pesquisa é a matriz analítica da seção 9, com a ficha de aplicação do Apêndice G. Ela oferece ao gestor público um roteiro de perguntas, de evidência e de estados observáveis para examinar capacidades, limites e riscos de um arranjo institucional, nas seis dimensões, missão, sustentabilidade, flexibilidade, controle, capacidade de demonstração e resiliência.

O Quadro 11 associa cada fragilidade observada à providência que a enfrenta e à instância competente para adotá-la. Todas as providências se executam no interior do arranjo fundacional, sem alteração da natureza jurídica da entidade. Três delas dependem apenas de competência que o Conselho Curador detém desde 1989.

Quadro 11 – Fragilidades observadas, providências e instâncias competentes

Fragilidade observada	Providência	Instância competente
Ausência de metas programáticas pactuadas	Fixar metas e indicadores no programa anual de atividades	Conselho Curador
Ausência de comparativo entre programado e realizado	Exigir o comparativo no relatório anual que o colegiado já aprova	Conselho Curador
Registro insuficiente do uso dos espaços por terceiros	Descrição mínima de conteúdo para toda ocorrência cedida	Diretoria Executiva, sob deliberação do Conselho Curador
Erosão real da dotação de partida	Piso real de financiamento na proposta orçamentária	Executivo estadual
Recomposição dependente de ato anual	Regra de recomposição da dotação e de conversão da receita própria	Executivo estadual e Assembleia Legislativa, na lei orçamentária
Provimento do corpo técnico dependente de autorização externa	Autorização para recomposição do quadro de pessoal	Executivo estadual
Divergência entre a lei e os Estatutos quanto à finalidade	Harmonização por decreto que atualize os Estatutos	Executivo estadual, ouvido o Conselho Curador

Fonte: elaboração própria.

Das dimensões de controle público e de capacidade de demonstração decorre uma recomendação executável pelo próprio arranjo. O Conselho Curador dispõe de competência estatutária para fixar o programa de atividades de cada exercício e para aprovar o relatório anual, e o exercício conjunto dessas duas competências institui prestação de contas programática sem alteração de lei, de estatuto ou de natureza jurídica. O instrumento consiste em fixar metas e indicadores no programa anual e exigir, no relatório que o Conselho já aprova, o comparativo entre o programado e o realizado. A medida tem custo de estrutura, que a fundamentação do Tribunal de Contas ajuda a dimensionar, e produz o registro que hoje falta a quem supervisiona, fiscaliza e decide sobre o equipamento. A seção 9.6 registra, em arranjo paulista comparável, a série trimestral que essa prestação de contas programática produz quando o desenho institucional a institui.

Uma segunda recomendação decorre da própria dificuldade metodológica que a pesquisa enfrentou. A Lei n. 6.472/1989 fixa como finalidade da Fundação a divulgação e o

intercâmbio da cultura brasileira e latino-americana, e o artigo 4º atribui competências que tratam a cultura brasileira de modo coordenado à latino-americana, sem condicionamento. O texto dos Estatutos publicado em 4 de outubro de 1989 reproduzia essa redação, e a retificação publicada dois dias depois fixou no artigo 3º a divulgação e o intercâmbio da cultura dos países latino-americanos (SÃO PAULO, 1989d). O bloco de 6 de outubro reúne nove alterações, sobre o preâmbulo, o artigo 2º do decreto e seis artigos dos Estatutos. Seis corrigem composição, duas mudam conteúdo, no caput do artigo 12 e no artigo 23, e a nona incide sobre a finalidade da entidade. A alteração do artigo 3º tem o maior alcance do conjunto e percorreu o instrumento da retificação. O decreto original invoca no preâmbulo a aprovação do Conselho Curador e a manifestação da Curadoria de Fundações do Ministério Público, e a retificação que alterou a finalidade não registra nova manifestação de nenhuma das duas. A divergência entre a lei e o regulamento que a executa permanece aberta desde a criação da entidade.

O efeito prático da ambiguidade aparece em toda decisão que dependa de qualificar uma atividade como pertinente à missão, do deferimento de autorização de uso à composição do programa anual e à avaliação do que se realizou. A pesquisa adotou, para a aferição da aderência programática, critério analítico mais restritivo que o padrão legal, com o teste de sensibilidade reportado em separado, porque a norma não decide o lugar da cultura brasileira na finalidade da Fundação.

A magnitude da ambiguidade é aferível. A medida de aderência programática alcança 31,9% das ocorrências julgadas sob o critério de pesquisa e 56,1% sob o critério legal literal, em conclusão provisória na forma do item 12 do Apêndice D (seção 6.7). A mesma programação, lida por dois critérios que a norma vigente admite, produz medidas separadas por 24,2 pontos percentuais. O intervalo dimensiona a decisão sobre finalidade que a divergência entre a lei e o regulamento transfere ao intérprete de ocasião.

A recomendação consiste em harmonizar os dois textos por decreto que atualize os Estatutos, com definição expressa desse lugar. A escolha entre as duas leituras cabe ao instituidor, e a pesquisa não a antecipa. O que a pesquisa registra é que a permanência da divergência transfere ao intérprete de ocasião uma decisão sobre finalidade, e que a decisão sobre finalidade pertence à norma. A medida se executa por ato do Executivo, sem alteração de lei e sem alteração da natureza jurídica da entidade.

A matriz fornece critérios de decisão sobre a forma de administrar equipamentos culturais. Ela distingue o que o Estado faz com a operação e com a titularidade da finalidade, mede a proteção orçamentária e a exposição ao mercado pelos efeitos sobre a função pública, e calibra o controle ao objeto que importa. Esses critérios apoiam a escolha de um desenho e a

avaliação de um arranjo em curso. A categoria de caso limítrofe estende o alcance do instrumento, ao indicar como a matriz opera diante de equipamentos que reúnem três dos quatro atributos, com a dimensão correspondente ao atributo ausente lida como lacuna de desenho.

Além da comparação entre arranjos, a matriz serve à leitura de uma decisão institucional concreta. A seção 10.6 aplica-a à hipótese de concessão do Memorial, e mostra o instrumento em uso sobre um caso de decisão real, no lugar de um exercício abstrato.

10.4 Contribuições para o debate sobre o Memorial da América Latina

A pesquisa reconstitui, com base documental, aspectos da trajetória recente do equipamento que circulavam sem lastro verificável. A série orçamentária de oito exercícios, a cadeia normativa que rege a disposição da receita própria, a situação da titularidade dos imóveis e o teor das decisões do Tribunal de Contas passam a estar disponíveis em forma conferível, com a rastreabilidade do Apêndice E.

O debate público sobre o futuro institucional do Memorial ganha com duas distinções que a pesquisa formula. A primeira separa a delegação da operação, que conserva no Estado a finalidade e o dever de responder por ela, da transferência da titularidade, que extingue esse dever. A segunda separa a proteção do fluxo orçamentário da preservação do patamar real, o que desfaz a leitura de que a execução preservada indica ausência de restrição.

O estudo não substitui uma história institucional do Memorial, que exigiria fontes e recorte diversos. Sua contribuição está em oferecer, a quem decide sobre o equipamento, um conjunto de evidências datadas e um vocabulário de distinções que permite discutir alternativas sem confundir o que cada uma delas preserva e o que cada uma extingue.

10.5 Limitações do estudo

As limitações do estudo, fixadas na seção 5.13, confirmam-se à luz do que a análise demonstrou. O caso único sustenta generalização analítica, voltada a mecanismos e critérios, e não autoriza inferência sobre uma população de equipamentos, como a seção 8.7 detalha.

A disponibilidade documental condicionou a extensão da análise empírica. As séries orçamentária e de receitas cobrem 2018 a 2025, e a aderência programática, medida pelo Indicador 3, classificou 496 ocorrências nos oito exercícios, conforme o Apêndice D. As conclusões sobre programação alcançam as 408 ocorrências que o dossiê permitiu julgar, e a taxa de não classificáveis de 17,7%, que sobe a 38,9% no bloco de 2023 a 2025, limita a comparação entre os blocos.

A reconstrução histórica apoiou-se, em parte, na pesquisa de Rascov (2023) como fonte secundária, e a posição do pesquisador na Fundação foi tratada pelos controles de método da seção 5, a codificação independente e a primazia documental sobre a memória.

A aplicação da matriz à hipótese de concessão, na seção 10.6, tem alcance prospectivo. Ela lê uma decisão em aberto com base na matriz e na literatura, sem prever o desfecho nem afirmar dado empírico sobre um arranjo que não se realizou.

10.6 A matriz aplicada à hipótese de concessão do Memorial

A qualificação do Memorial no Programa de Parcerias de Investimentos do Estado, registrada na introdução (seção 1.4), converte a matriz desta pesquisa em instrumento de leitura de uma decisão pública em curso. Esta seção esboça essa aplicação, com alcance prospectivo. A concessão em estudo é um arranjo do tipo examinado na seção 3.8.4, no qual a exploração, a manutenção e a adequação do equipamento se delegam a um parceiro privado, em modalidade que os atos publicados deixam em aberto, enquanto a titularidade pública e a finalidade inscrita na Lei n. 6.472/1989 permanecem com o Estado. A distinção entre delegar a operação e transferir a titularidade delimita o alcance jurídico da medida, sem reduzir os riscos que a matriz identifica. A delegação alcança as dimensões em que o caso concentrou suas fragilidades, a programação e o uso dos espaços por terceiros.

As travas patrimoniais descritas na seção 9.2 delimitam o que permanece fora do alcance de qualquer desenho de concessão. A alienação de imóveis da Fundação depende de autorização legislativa prévia, e os bens tombados pertencentes a entes públicos comportam transferência apenas entre eles. A extinção da Fundação, prevista no artigo 5º, § 3º, da lei de criação, devolveria os bens ao patrimônio do Estado sem acionar nenhuma dessas travas, o que situa a discussão pública sobre o futuro do equipamento no ponto que a matriz examina, o do modo como o contrato prende a finalidade. A legislação estadual de tombamento acrescenta uma exigência processual. O artigo 134, § 2º, do Decreto n. 13.426/1979 submete a cessão de uso e a locação de bem tombado a comunicação ao CONDEPHAAT com antecedência mínima de trinta dias, o que insere o órgão de patrimônio no circuito decisório antes da celebração do contrato. No plano municipal, o artigo 4º da Resolução 08/CONPRESP/2012 exige análise prévia do Departamento do Patrimônio Histórico e aprovação do CONPRESP para qualquer projeto ou intervenção, incluindo pequenos reparos, exigência que alcança a manutenção corrente do conjunto e que o desenho contratual precisa endereçar.

A reversibilidade do desenho fundacional tem precedente estadual documentado dentro do recorte. A Lei n. 17.107, de 4 de julho de 2019, autorizou a concessão de uso dos imóveis

para a exploração do Zoológico de São Paulo, do Zoo Safári e do Jardim Botânico. No ano seguinte, a Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020, a mesma que reordenou o regime do superávit financeiro examinado na seção 6, autorizou em seu artigo 1º, inciso I, a extinção da Fundação Parque Zoológico de São Paulo, instituída sob autorização da Lei n. 5.116, de 31 de dezembro de 1958. O Decreto n. 66.893, de 28 de junho de 2022, aprovou a ata de reunião do Conselho Superior da Fundação, realizada em 22 de março de 2022, que deliberou favoravelmente à extinção, e transferiu bens, direitos, obrigações e recursos à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. O artigo 5º da mesma lei autoriza a alienação dos imóveis incorporados ao patrimônio do Estado em razão da extinção.

A sequência dos atos põe a concessão antes da extinção, percurso em etapas que a hipótese sob exame precisa considerar. A norma que operou a extinção é a mesma que incide sobre a receita própria da Fundação Memorial, o que aproxima os dois casos pelo instrumento. A autorização de alienação dos imóveis mostra que a extinção da entidade alcança o patrimônio, dimensão que a seção 9.2 trata para o caso do Memorial. O Parque Zoológico não constitui equipamento cultural emblemático, e o precedente vale como demonstração de que o desenho fundacional é reversível por decisão política ordinária.

O precedente admite leitura em sentido diverso. A qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos abre estudo de viabilidade, sem decisão tomada sobre concessão. O percurso do Parque Zoológico decorreu de atos legislativos próprios, dirigidos àquela entidade. O desenho declarado da concessão em estudo preserva a titularidade pública e a finalidade legal do Memorial. O alcance do precedente se detém na reversibilidade do desenho fundacional, sem antecipar desfecho para o equipamento examinado nesta pesquisa.

Aplicada a essa hipótese, a matriz não emite veredito sobre a conveniência da medida. Ela indica as dimensões que qualquer desenho de concessão precisa endereçar para preservar o valor público do equipamento. Na dimensão de valor público e missão, cabe verificar se o contrato vincula o concessionário à finalidade latino-americana definida em lei e a parâmetros de programação, acesso e gratuidade, de modo que a densidade simbólica do conjunto não se subordine à lógica de exploração comercial. Na dimensão de sustentabilidade, cabe examinar se a repartição de receitas preserva a capacidade de investimento na atividade-fim, evitando que os espaços de maior retorno, como o Auditório e as áreas locáveis, sejam explorados em detrimento das funções de baixa geração de receita, como a Biblioteca e o Pavilhão. Na dimensão de flexibilidade, a agilidade operacional costuma ser o argumento central em favor da concessão. A pesquisa não reúne evidência própria sobre esse ganho no caso, e a matriz o trata como hipótese a cotejar com as salvaguardas de missão. Na dimensão de controle público,

o deslocamento da gestão para um parceiro privado eleva a exigência de mecanismos de fiscalização, metas qualitativas e transparência, sob pena de a delegação operacional esvaziar a responsabilização pública. Na dimensão de capacidade de demonstração, cabe fixar no contrato o registro que o concessionário produzirá sobre a programação e sobre o uso dos espaços, com série comparável entre exercícios. A verificação das demais dimensões depende desse registro, e a experiência do recorte mostra a cessão onerosa como o segmento em que ele hoje falta. Na dimensão de resiliência, cabe avaliar como o contrato distribui, entre poder concedente e concessionário, o risco diante de choques fiscais, sanitários ou de demanda.

Os achados do caso situam a correção das fragilidades observadas no interior do arranjo fundacional. Metas programáticas, comparativo entre programado e realizado e registro do uso dos espaços dependem de competências que o Conselho Curador detém desde 1989. Piso real de financiamento e regra de recomposição dependem de decisão orçamentária do Executivo, sem alteração da natureza jurídica da entidade (seção 10.3).

Essa aplicação demonstra a serventia da matriz como instrumento de apoio à decisão. Ela oferece a gestores, a órgãos de controle e à sociedade um repertório de perguntas que qualifica o debate sobre o futuro do Memorial, deslocando-o da oposição entre defesa e ataque para o exame das condições sob as quais um arranjo preserva ou fragiliza a função pública do equipamento. A verificação empírica desses efeitos dependeria do desenho concreto do contrato e do acompanhamento de sua execução, tarefa que ultrapassa o recorte desta pesquisa e integra a agenda futura.

A qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos gerou reação no Legislativo estadual ao longo do primeiro semestre de 2026. Em 22 de maio de 2026, requerimento de informação dirigido ao Secretário de Parcerias em Investimentos consignou que a diretoria e o Conselho Curador da Fundação não foram formalmente comunicados nem integrados às discussões prévias sobre a inclusão do projeto, tendo tomado conhecimento do fato por via externa (SÃO PAULO, 2026b). Três dias depois foi apresentado projeto de decreto legislativo destinado a sustar os efeitos do ato (SÃO PAULO, 2026a), e em 30 de junho a Assembleia realizou audiência pública sobre a matéria (SÃO PAULO, 2026c). O registro interessa como propriedade do arranjo. A alteração do modelo de gestão de uma fundação pública tramita em arena visível, porque a entidade decorre de autorização legislativa e seu patrimônio está protegido por normas de estatura legal, o que submete a decisão a controle parlamentar e a debate público. O desfecho é posterior ao fechamento desta pesquisa.[12]

[12] Requerimento de Informação n. 221, de 2026, protocolado em 22 de maio de 2026, audiência pública realizada na Assembleia Legislativa em 30 de junho de 2026 e Projeto de Decreto Legislativo n. 16, de 2026, que propõe

10.7 Agenda futura de pesquisa

A categoria equipamento cultural emblemático abre uma agenda de pesquisa. Ela delimita um tipo de instituição cuja densidade simbólica e responsabilidade pública pedem critérios próprios de avaliação, e convida a testar esses critérios além do caso Memorial.

A aplicação da matriz a outros equipamentos emblemáticos, sob fundação pública, organização social, autarquia ou arranjos híbridos, permitiria examinar se os mecanismos reconstruídos aqui reaparecem em outros contextos fiscais e institucionais.

O teste comparativo dos três indicadores, proteção orçamentária, dependência de mercado e aderência programática, em uma amostra de equipamentos, daria base para distinguir o que decorre do arranjo jurídico do que decorre de conjuntura e de gestão.

O acompanhamento de decisões institucionais em curso, entre elas as hipóteses de concessão e de mudança de arranjo, ofereceria material para converter a leitura prospectiva da matriz em análise empírica, quando os desfechos se realizarem.

O livro de códigos do Indicador 3, no Apêndice D, pode ser reaplicado e refinado em outros acervos programáticos, o que abre um caminho metodológico para a medida de aderência à missão em políticas culturais.

A constituição de um universo nacional de equipamentos culturais emblemáticos por natureza jurídica da entidade administradora depende da aplicação caso a caso dos quatro atributos constitutivos, apoiada nas relações de vinculação da administração indireta de cada ente federado. O levantamento permitiria medir a frequência de cada arranjo, testar a matriz da seção 9 em escala e tratar empiricamente os casos limítrofes da seção 3.3.

A dimensão espacial e territorial dos equipamentos culturais emblemáticos oferece outra frente. Investigar como a forma construída, a escala das áreas abertas e as condições de conforto e acessibilidade urbana afetam a apropriação do equipamento pela população, e por essa via sua capacidade de produzir efeitos de reconhecimento, permitiria examinar um atributo constitutivo da categoria por caminho distinto do adotado aqui. A comparação entre equipamentos paulistanos com graus diversos de integração ao tecido urbano oferece via empírica.

Os casos limítrofes formulados na seção 3.3 pedem tratamento empírico. Aplicar a matriz a equipamentos que satisfaçam três dos quatro atributos constitutivos permitiria verificar se a dimensão correspondente ao atributo ausente opera de fato como lacuna de desenho, e se a categoria intermediária sustenta recomendações próprias de governança. O exame de

---

sustar os efeitos da Resolução SPI n. 062, de 2026. As informações desta seção estão fechadas em 2 de agosto de 2026.

equipamentos que perderam a capacidade de gerar efeitos de reconhecimento ao longo do tempo ofereceria, por sua vez, material para converter o quarto atributo em medida de trajetória.

A exigência de demonstração programática varia entre desenhos normativos de fundação pública, como o cotejo da seção 9.6 entre a Lei n. 6.472/1989 e a Lei municipal n. 15.380/2011 indica. Verificar se o vínculo entre plano anual, proposta orçamentária e dever de conformidade da execução separa arranjos em outras leis instituidoras, dentro e fora do setor cultural, permitiria situar a ausência reconstruída neste caso como propriedade do regime fundacional ou como traço do desenho de 1989. O exame tomaria o plano anual de trabalho como variável isolada e mediria seus efeitos sobre o registro que cada entidade produz, o que daria base empírica à recomendação da seção 10.3.

O desenho normativo examinado na seção 8.2 organiza fluxo ascendente de planos e orçamentos, sem estabelecer canal pelo qual a entidade participe da formulação das decisões que a alcançam. Investigar que estruturas de interlocução institucional os equipamentos culturais emblemáticos possuem, com que mandato e com que efeito sobre a preservação da finalidade, permitiria tratar essa lacuna como variável e medir seu peso entre os limites reconstruídos na seção 8.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

BARBALHO, Alexandre. Em tempos de crise: o MinC e a politização do campo cultural brasileiro. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 10, n. 1, p. 23-46, 2017. DOI: 10.9771/pcr.v10i1.22014.

BARBALHO, Alexandre. Política cultural em tempo de crise: o Ministério da Cultura no Governo Temer. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 22, n. 1, p. 239-260, 2018. DOI: 10.18764/2178-2865.v22n1p239-260.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

BIANCHINI, Franco; PARKINSON, Michael (ed.). **Cultural policy and urban regeneration: the West European experience.** Manchester: Manchester University Press, 1993.

BLYTH, Mark. **Austerity: the history of a dangerous idea.** Oxford: Oxford University Press, 2013.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001. DOI: 10.1590/S0102-88392001000200011.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. **Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.** Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 6 dez. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 2 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Lei n. 11.906, de 20 de janeiro de 2009. **Cria o Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jan. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11906.htm. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: MARE, 1995. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações sociais.** 5. ed. Brasília, DF: MARE, 1998. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n. 2). Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/arquivos/contratos-de-gestao-organizacoes-sociais/pdf/cadernos-mare-2.pdf. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923/DF.** Qualificação de entidades como organizações sociais. Lei n. 9.637/1998 e artigo 24, inciso XXIV, da Lei n. 8.666/1993. Relator: Ministro Ayres Britto. Redator do acórdão: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em 16 de abril de 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 716.378/SP.** Tema 545 da repercussão geral. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 7 de agosto de 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 jun. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

CALABRE, Lia; VAL, Ana Paula do. Desafios contemporâneos para as políticas públicas de cultura na cidade de São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 38, n. 112, p. 335-354, 2024. DOI: 10.1590/s0103-4014.202438112.019.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CHARTRAND, Harry Hillman; MCCAUGHEY, Claire. The arm's length principle and the arts: an international perspective: past, present and future. In: CUMMINGS, Milton C.; SCHUSTER, J. Mark Davidson (ed.). **Who's to pay for the arts?: the international search for models of arts support.** New York: American Council for the Arts, 1989. p. 43-80.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural: o direito à cultura.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural**: cultura e imaginário. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Iluminuras, 2012.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COLLIER, David; MAHON JR., James E. Conceptual “stretching” revisited: adapting categories in comparative analysis. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 87, n. 4, p. 845-855, dez. 1993.

CORAZZA, Bianca. **Organizações sociais de cultura: um modelo de gestão sob o ponto de vista da Museologia: um estudo de caso do Memorial da Resistência de São Paulo.** 2017. Dissertação (Mestrado em Museologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

COSTIN, Claudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, p. 107-117, 2005.

COWEN, Tyler. **In praise of commercial culture.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contratos de gestão: contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 45/46, p. 173-194, jan./dez. 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 39. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

EVANS, Graeme. Hard-branding the cultural city: from Prado to Prada. **International Journal of Urban and Regional Research**, Oxford, v. 27, n. 2, p. 417-440, 2003.

FLYVBJERG, Bent. Five misunderstandings about case-study research. **Qualitative Inquiry**, Thousand Oaks, v. 12, n. 2, p. 219-245, 2006.

FREY, Bruno S. **Arts and economics: analysis and cultural policy.** Berlin: Springer, 2000.

FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA. **Auditório Simón Bolívar ganha exposições permanentes.** São Paulo: FMAL, 2017. Disponível em: https://memorial.org.br/auditorio-simon-bolivar-ganha-exposicoes-permanentes/. Acesso em: 2 ago. 2026.

FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA. **Espaços**. São Paulo: FMAL, 2026a. Disponível em: https://memorial.org.br/espacos/. Acesso em: 11 ago. 2026.

FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA. **Relatório anual de atividades 2018.** São Paulo: FMAL, [2018]. Processo SEI 267.00000396/2026-39, documento 0116669472. Autoria declarada: Equipe Transição – 2018.

FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA. **[Resposta a solicitação de cooperação institucional para pesquisa acadêmica].** Destinatário: João Carlos Moreira Corrêa. São Paulo, 28 maio 2026b. 1 mensagem eletrônica. Subscrita pela Diretoria de Atividades Culturais.

FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA. **[Resposta ao pedido de acesso à informação, protocolo 2026070615024666].** Destinatário: João Carlos Moreira Corrêa. São Paulo, 4 ago. 2026c. 1 resposta eletrônica, sistema Fala.SP. Indica os processos SEI 267.00000418/2026-61, 267.00000396/2026-39 e 267.00000063/2024-48 como forma de acesso.

FUNDAÇÃO THEATRO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Contrato de Gestão n. 01/FTMSP/2026. Processo n. 8510.2025/0000664-8. Contratada: Sociedade de Concertos de São Paulo, Instituto Baccarelli. Assinado em 25 de maio de 2026, publicado em 28 de maio de 2026, vigência de 1º de junho de 2026 a 1º de junho de 2030. São Paulo: FTMSP, 2026a. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/fundacao_theatro_municipal/w/convênios-e-parcerias-2. Acesso em: 25 ago. 2026.

FUNDAÇÃO THEATRO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **[Contratos de gestão anteriores e demais documentos relacionados]. São Paulo: FTMSP, 2026b.** Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/fundacao_theatro_municipal/w/convênios-e-parcerias-2-. Acesso em: 25 ago. 2026.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade.** 4. ed. São Paulo: Edusp, 2013 [1990].

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences.** Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 19. ed. Barueri: Atlas, 2023.

GOERTZ, Gary. **Social science concepts: a user's guide.** Princeton: Princeton University Press, 2006.

GREENE, Melanie J. On the inside looking in: methodological insights and challenges in conducting qualitative insider research. **The Qualitative Report**, Fort Lauderdale, v. 19, n. 29, p. 1-13, 2014. DOI: 10.46743/2160-3715/2014.1106.

GRODACH, Carl. Beyond Bilbao: rethinking flagship cultural development and planning in three California cities. **Journal of Planning Education and Research**, v. 29, n. 3, p. 353-366, 2010.

GUILLEMIN, Marilys; GILLAM, Lynn. Ethics, reflexivity, and "ethically important moments" in research. **Qualitative Inquiry**, Thousand Oaks, v. 10, n. 2, p. 261-280, 2004. DOI: 10.1177/1077800403262360.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.** Rio de Janeiro: IBGE, [s. d.]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html. Acesso em: 9 ago. 2026.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content analysis: an introduction to its methodology.** 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2004.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content analysis: an introduction to its methodology.** 4. ed. Los Angeles: Sage, 2019.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013 [1987].

MOORE, Mark H. **Creating public value: strategic management in government.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MOREIRA RAMOS, Claudinéli. **A hora da cultura: um experimento de investigação em política cultural.** 2022. 516 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Defesa aprovada em 28 de fevereiro de 2023.

MOTA, Carlos Guilherme. **[Carta a Mauro Martins Bastos, assessor de imprensa do Memorial da América Latina].** São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, IEA/218, 21 set. 1988. Datiloscrito assinado, 3 p. Pasta "Projeto Memorial - Darcy R.", Biblioteca Latino-Americana Victor Civita, Fundação Memorial da América Latina. Reproduzida em Rascov (2023, Anexo C).

MUSGRAVE, Richard A. **The theory of public finance: a study in public economy.** New York: McGraw-Hill, 1959.

NIEMEYER, Oscar. **[Carta a Maria Angélica Travolo Popoutchi, com cópia ao Governador Orestes Quércia].** São Paulo, 31 jan. 1990. Datiloscrito assinado, 4 p. Pasta "Projeto Memorial - Darcy R.", Biblioteca Latino-Americana Victor Civita, Fundação Memorial da América Latina. Reproduzida em Rascov (2023, Anexo B).

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: FGV, 2005b.

PROACÚSTICA. **Depois de incêndio, auditório Simón Bolívar do Memorial da América Latina passa por reforma e ganha novo projeto acústico.** São Paulo: Associação Brasileira para a Qualidade Acústica, 2021. Disponível em: https://www.proacustica.org.br/publicacoes/cases/depois-de-incendio-auditorio-simon-bolivar-memorial-da-america-latina-ganha-projeto-acustico/. Acesso em: 2 ago. 2026.

RASCOV, Eduardo Cesar. **Memorial da América Latina 33 anos depois: da integração sonhada aos dilemas contemporâneos.** 2023. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RIBEIRO, Darcy. **[Carta ao Governador Orestes Quércia].** São Paulo, [1990]. Datiloscrito assinado, 5 p. Pasta "Projeto Memorial - Darcy R.", Biblioteca Latino-Americana Victor Civita, Fundação Memorial da América Latina. Reproduzida em Rascov (2023, Anexo A).

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (org.). **Políticas culturais no Brasil.** Salvador: EDUFBA, 2007. p. 11-36.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 13.426, de 16 de março de 1979. **Cria a Secretaria de Estado da Cultura e dá providências correlatas.** Artigos 134 a 149 em vigor por força do artigo 158 do Decreto n. 50.941, de 5 de julho de 2006. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Suplemento, São Paulo, 16 mar. 1979. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/53222. Acesso em: 2 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 6.472, de 28 de junho de 1989. **Autoriza o Executivo a instituir a Fundação Memorial da América Latina e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 29 jun. 1989a. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/24805. Acesso em: 17 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 30.233, de 8 de agosto de 1989. **Institui a Fundação Memorial da América Latina e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 9 ago. 1989b. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-30233-08.08.1989.html. Acesso em: 17 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 30.553, de 3 de outubro de 1989. **Aprova os Estatutos da Fundação Memorial da América Latina.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 99, n. 186, p. 10, 4 out. 1989c. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/24243. Acesso em: 17 jul. 2026. Página certificada pela Prodesp em 15 set. 2026, ticket 71163312.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 30.553, de 3 de outubro de 1989: retificações.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 99, n. 188, p. 1, 6 out. 1989d. Retificações do texto publicado em 4 de outubro de 1989. Página certificada pela Prodesp em 15 set. 2026, ticket 71163227.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 846, de 4 de junho de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 5 jun. 1998a. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1998/lei.complementar-846-04.06.1998.html. Acesso em: 17 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 42.856, de 11 de fevereiro de 1998. **Altera a redação de dispositivo que especifica dos Estatutos da Fundação Memorial da América Latina, aprovados pelo Decreto 30.553, de 03/10/1989.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, 12 fev. 1998b. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto-42856-11.02.1998.html. Acesso em: 2 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 43.493, de 29 de setembro de 1998. **Dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura e dá providências correlatas.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 30 set. 1998c. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto-43493-29.09.1998.html. Acesso em: 17 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 51.471, de 2 de janeiro de 2007. **Dispõe sobre a admissão e a contratação de pessoal na Administração Direta e Indireta e dá providências correlatas.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 117, n. 2, p. 3, 3 jan. 2007. § 2º do artigo 1º com a redação dada pelo Decreto n. 51.553, de 9 de fevereiro de 2007, publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 117, n. 29, p. 1, 10 fev. 2007. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=69480. Acesso em: 6 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 64.066, de 2 de janeiro de 2019.** Estabelece diretrizes para reavaliação e renegociação de contratos visando a redução das despesas que especifica no âmbito do Poder Executivo. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, p. 1, 3 jan. 2019a.

SÃO PAULO (Estado). **Decretos de 12 de fevereiro de 2019**: nomeia o Diretor-Presidente e a Diretora do Centro Brasileiro de Estudos da América Latina da Fundação Memorial da América Latina, com fundamento nos §§ 2º e 3º do artigo 10 da Lei n. 6.472, de 1989, e no § 1º do artigo 12 dos Estatutos aprovados pelo Decreto n. 30.553, de 1989. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 129, n. 30, p. 1, 13 fev. 2019b.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 17.107, de 4 de julho de 2019.** Autoriza a concessão de uso dos imóveis que especifica, para a exploração do Zoológico de São Paulo, do Zoo Safári, do

Jardim Botânico e de atividades de manejo, educação ambiental, recreação, lazer, cultura e ecoturismo, com os serviços associados, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 129, n. 126, p. 1, 5 jul. 2019c. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2019/lei-17107-04.07.2019.html. Acesso em: 9 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020. **Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 130, n. 205, 16 out. 2020a. Texto conferido na página do Diário Oficial; o repositório da Assembleia Legislativa disponibiliza versão compilada, com alterações posteriores ao recorte. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html. Acesso em: 6 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 65.350, de 9 de dezembro de 2020. **Regulamenta a transferência de recursos de que tratam os artigos 14, 15 e 17, bem como o artigo 2º das disposições transitórias, todos da Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 130, n. 245, p. 21, 10 dez. 2020b. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65350-09.12.2020.html. Acesso em: 6 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 66.590, de 23 de março de 2022.** Dispõe sobre abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal na Fundação Memorial da América Latina, visando ao atendimento de Despesas Correntes. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 132, n. 58, p. 1, 24 mar. 2022a. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66590-23.03.2022.html. Acesso em: 16 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 66.745, de 17 de maio de 2022.** Dispõe sobre abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal em Diversos Órgãos da Administração Pública, visando ao atendimento de Despesas Correntes e de Capital. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 132, n. 97, p. 4, 18 maio 2022b. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66745-17.05.2022.html. Acesso em: 16 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 66.893, de 28 de junho de 2022.** Aprova a ata de reunião do Conselho Superior da Fundação Parque Zoológico de São Paulo que deliberou favoravelmente à extinção da entidade e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, 29 jun. 2022c. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66893-28.06.2022.html. Acesso em: 9 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 66.953, de 7 de julho de 2022.** Dispõe sobre abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal na Fundação Memorial da América Latina, visando ao atendimento de Despesas Correntes. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 132, n. 135, p. 1, 8 jul. 2022d. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66953-07.07.2022.html. Acesso em: 16 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decretos de 10 de fevereiro de 2023**: nomeia o Diretor-Presidente da Fundação Memorial da América Latina, com fundamento no § 2º do artigo 10 da Lei n.

6.472, de 1989, e no § 1º do artigo 12 dos Estatutos aprovados pelo Decreto n. 30.553, de 1989. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 133, n. 30, p. 3, 11 fev. 2023a.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 67.959, de 15 de setembro de 2023.** Dispõe sobre abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal na Fundação Memorial da América Latina, visando ao atendimento de Despesas Correntes. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Caderno Executivo, Seção I, São Paulo, v. 133, n. 77, p. 5, 18 set. 2023b. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67959-15.09.2023.html. Acesso em: 16 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 68.156, de 9 de dezembro de 2023.** Regulamenta a Lei n. 10.294, de 20 de abril de 1999, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, 12 dez. 2023c. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-68156-09.12.2023.html. Acesso em: 9 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 68.225, de 20 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre abertura de crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em Diversos Órgãos da Administração Pública, visando ao atendimento de Despesas Correntes. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Caderno Executivo, Seção I, São Paulo, v. 133, n. 139, p. 1, 21 dez. 2023d. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/208980. Acesso em: 16 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 68.542, de 22 de maio de 2024.** Dispõe sobre abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal na Fundação Memorial da América Latina, visando ao atendimento de Despesas Correntes. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Caderno Executivo, Seção 1, São Paulo, v. 134, n. 98, p. 4, 23 maio 2024a. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2024/decreto-68542-22.05.2024.html. Acesso em: 16 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 68.742, de 5 de agosto de 2024.** Estabelece a organização da Administração Pública direta e das autarquias do Estado, regulamenta a Lei Complementar n. 1.395, de 22 de dezembro de 2023, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Caderno 1, São Paulo, 6 ago. 2024b. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2024/decreto-68742-05.08.2024.html. Acesso em: 9 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 69.604, de 9 de junho de 2025.** Dispõe sobre abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal na Fundação Memorial da América Latina, visando ao atendimento de Despesas Correntes. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Caderno Executivo, Atos Normativos, São Paulo, v. 135, n. 114, p. 13, 10 jun. 2025a. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2025/decreto-69604-09.06.2025.html. Acesso em: 16 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Projeto de Decreto Legislativo n. 16, de 25 de maio de 2026**. Susta os efeitos da Resolução SPI n. 062, de 14 de maio de 2026, do Governo do Estado de São Paulo, que incluiu a Fundação Memorial da América Latina, o Palacete Franco de Mello e a Casa das Retortas no Programa Estadual de Parcerias e Investimentos (PPI-SP). Autor: deputado Maurici. Processo n. 19189/2026, apresentado em

25 de maio de 2026. São Paulo: ALESP, 2026a. Em tramitação. A peça foi protocolada com assinatura do deputado Maurici, e a coautoria do deputado Eduardo Suplicy consta das pautas a partir de 28 de maio de 2026. Disponível em: https://sempapel.al.sp.gov.br/processo.aspx?ano_proposicao=2026&id=294623&tipo=139. Acesso em: 22 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Requerimento de Informação n. 221, de 2026.** Requer informações e documentos pormenorizados ao Secretário de Parcerias em Investimentos do Estado de São Paulo sobre a inclusão do Memorial da América Latina no Programa de Parcerias de Investimentos, bem como os riscos ao patrimônio tombado e à sua destinação estatutária. Autor: deputado Paulo Fiorilo. Processo n. 18901/2026, protocolado em 22 de maio de 2026. São Paulo: ALESP, 2026b. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2026/05/Propositura/1000691402_1000861511_Propositura.pdf. Acesso em: 22 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Audiência pública reforça defesa do Memorial da América Latina como patrimônio público.** São Paulo: ALESP, 1 jul. 2026c. Notícia de Daiana Rodrigues, sobre a audiência pública realizada em 30 de junho de 2026. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=514464. Acesso em: 2 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. **Processo SEI n. 267.00000063/2024-48: atas das reuniões do Conselho Curador.** São Paulo: FMAL, 2024-2026. Disponível na Pesquisa Pública do Sistema Eletrônico de Informações. Acesso em: 4 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. **Processo SEI n. 267.00000396/2026-39: relatórios de atividades dos exercícios de 2019 a 2025. São Paulo: FMAL, 2026d.** Disponível na Pesquisa Pública do Sistema Eletrônico de Informações. Acesso em: 5 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. **Processo SEI n. 267.00000418/2026-61: balanços gerais e pareceres dos exercícios de 2018 a 2025. São Paulo: FMAL, 2026e. Disponível na Pesquisa** Pública do Sistema Eletrônico de Informações. Acesso em: 4 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. Conselho Curador. **Ata da 162ª reunião, de 18 de abril de 2019.** São Paulo: FMAL, 2019d. Processo SEI n. 267.00000063/2024-48, documento 0115743632.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. Conselho Curador. **Ata da 175ª reunião, de 17 de dezembro de 2020.** São Paulo: FMAL, 2020c. Processo FMAL-PRC-2021/00047 (SP Sem Papel), continuado no Processo SEI n. 267.00000063/2024-48.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. Conselho Curador. **Ata da 178ª reunião, de 29 de abril de 2021.** São Paulo: FMAL, 2021a. Processo FMAL-PRC-2021/00047 (SP Sem Papel), continuado no Processo SEI n. 267.00000063/2024-48.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. Conselho Curador. **Ata da 183ª reunião, de 9 de dezembro de 2021.** São Paulo: FMAL, 2021b. Processo FMAL-PRC-2021/00047 (SP Sem Papel), continuado no Processo SEI n. 267.00000063/2024-48.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. Conselho Curador. **Ata da 185ª reunião, de 28 de abril de 2022.** São Paulo: FMAL, 2022e. Processo FMAL-PRC-2021/00047 (SP Sem Papel), continuado no Processo SEI n. 267.00000063/2024-48.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. Conselho Curador. **Ata da 186ª reunião, de 8 de junho de 2022.** São Paulo: FMAL, 2022f. Processo FMAL-PRC-2021/00047 (SP Sem Papel), continuado no Processo SEI n. 267.00000063/2024-48.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. Conselho Curador. **Ata da 187ª reunião, de 25 de agosto de 2022.** São Paulo: FMAL, 2022g. Processo FMAL-PRC-2021/00047 (SP Sem Papel), continuado no Processo SEI n. 267.00000063/2024-48.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Memorial da América Latina. Conselho Curador. **Ata da 192ª reunião, de 30 de março de 2023.** São Paulo: FMAL, 2023e. Processo SEI n. 267.00000063/2024-48.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Cultura. Resolução SC-75, de 11 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre o tombamento do Memorial da América Latina como monumento de interesse cultural e arquitetônico, composto pelo agenciamento e paisagismo do terreno, edifícios, equipamentos e obras de arte aderentes (Processo CONDEPHAAT n. 31.592/94).** Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 17 dez. 1997.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Cultura e Economia Criativa. Resolução Complementar SC-59, de 30 de dezembro de 2022. **Estabelece o perímetro da área envoltória do Memorial da América Latina e revoga a Resolução SC-10, de 5 de fevereiro de 2014.** Aprovada em Sessão Ordinária do CONDEPHAAT de 25 de fevereiro de 2019, Ata n. 1.953. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 3 jan. 2023f, p. 118.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda e Planejamento. **Portal da Transparência do Estado de São Paulo, Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (SIGEO): consultas de despesa e de receita da Fundação Memorial da América Latina, exercícios de 2018 a 2025.** São Paulo: SEFAZ, 2026f. Disponível em: https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx e https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsReceita.aspx. Acesso em: 17 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda e Planejamento. **Relatório Anual do Governo do Estado: Volume II, exercícios de 2024 e 2025, seção da Fundação Memorial da América Latina, Programa 1221 - Integração das Culturas Latino-Americanas.** São Paulo: SEFAZ, 2025-2026. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Balanco-Geral-do-Estado.aspx. Acesso em: 20 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Parcerias em Investimentos**. Resolução SPI n. 062, de 14 de maio de 2026.** Dispõe sobre a inclusão de projeto no Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo, PPI-SP. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Caderno Executivo, Seção Atos Normativos, São Paulo, 19 maio 2026g. O artigo 1º qualifica, nos termos da ata da 20ª Reunião Ordinária do PPI-SP, o projeto de delegação da exploração, manutenção e adequação do Memorial da América Latina, do Palacete Franco de Mello e da Casa das Retortas, denominado Projeto de Concessões Culturais, para fins de estruturação de parceria com a iniciativa privada. Assinada por Rafael Benini, Secretário de Parcerias em

Investimentos. Código de verificação 2026.05.18.1.1.35.1.220.1851274, conferível em https://www.doe.sp.gov.br/autenticidade. Disponível em: https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/sec-parcerias-investimentos/institucional/resolucoes. Acesso em: 17 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TC-001665.989.17-4: Balanço Geral do exercício de 2017 da Fundação Memorial da América Latina.** Contas julgadas irregulares pela Primeira Câmara, relator Conselheiro Substituto Valdenir Antonio Polizeli, com multa de 300 UFESPs ao responsável, acórdão publicado no Diário Oficial do Estado de 9 de março de 2021. Reformadas pelo Tribunal Pleno em recurso ordinário, no processo TC-008233.989.21-9, na 28ª Sessão Ordinária de 6 de setembro de 2023, relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, para regulares com ressalvas, na forma do artigo 33, inciso II, e do artigo 35 da Lei Complementar estadual n. 709/1993, com recomendação e com alerta ao Governo do Estado para que expeça as autorizações necessárias ao provimento dos cargos efetivos. Acórdão n. 37850, disponibilizado em 23 de setembro de 2023 e publicado em 25 de setembro de 2023. Trânsito em julgado em 3 de outubro de 2023. São Paulo: TCESP, 2023g. Disponível em: http://e-processo.tce.sp.gov.br. Acesso em: 5 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TC-002152.989.18-2: Balanço Geral do exercício de 2018 da Fundação Memorial da América Latina.** Contas julgadas irregulares pela Segunda Câmara em 29 de novembro de 2022, relator Conselheiro Renato Martins Costa, acórdão publicado no Diário Oficial do Estado de 6 de março de 2023. Reformadas pelo Tribunal Pleno em recurso ordinário, nos processos TC-007694.989.23-7 e TC-007858.989.23-9, na 24ª Sessão Ordinária de 2 de agosto de 2023, relatora Auditora Substituta de Conselheiro Silvia Monteiro, revisor Conselheiro Renato Martins Costa, para regulares com ressalva, na forma do artigo 33, inciso II, da Lei Complementar estadual n. 709/1993, com recomendações e com determinação de ofício ao Governo do Estado e ao Conselho de Defesa dos Capitais do Estado. Votação unânime. Acórdão n. 36623, disponibilizado em 16 de setembro de 2023 e publicado em 18 de setembro de 2023. Trânsito em julgado em 25 de setembro de 2023. São Paulo: TCESP, 2023h. Disponível em: http://e-processo.tce.sp.gov.br. Acesso em: 5 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TC-002528.989.19-7: Balanço Geral do exercício de 2019 da Fundação Memorial da América Latina.** Contas julgadas irregulares pela Segunda Câmara em 28 de março de 2023, relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, com multa de 300 UFESPs ao dirigente, acórdão publicado no Diário Oficial do Estado de 17 de abril de 2023. Reformadas pelo Tribunal Pleno em recurso ordinário, no processo TC-010468.989.23-1, na 25ª Sessão Ordinária de 16 de agosto de 2023, relator Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero, redator do acórdão Conselheiro Renato Martins Costa, para regulares, na forma do artigo 33, inciso I, e do artigo 34 da Lei Complementar estadual n. 709/1993. Acórdão n. 38908, disponibilizado em 29 de setembro de 2023 e publicado em 2 de outubro de 2023. Trânsito em julgado em 9 de outubro de 2023. São Paulo: TCESP, 2023i. Disponível em: http://e-processo.tce.sp.gov.br. Acesso em: 5 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TC-004042.989.20-2: Balanço Geral do exercício de 2020 da Fundação Memorial da América Latina.** Contas julgadas regulares com ressalvas pela Primeira Câmara. Relator: Antonio Roque Citadini. São Paulo: TCESP, 2023j. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/pesquisar-processos. Acesso em: 20 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TC-002532.989.21-7: Balanço Geral do exercício de 2021 da Fundação Memorial da América Latina.** Contas julgadas regulares, com determinação, pela Segunda Câmara. Relator: Robson Marinho. São Paulo: TCESP, 2023k. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/pesquisar-processos. Acesso em: 20 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TC-001931.989.22-2: Balanço Geral do exercício de 2022 da Fundação Memorial da América Latina.** Contas julgadas regulares com ressalvas pela Primeira Câmara. Relator: Marco Aurélio Bertaiolli. São Paulo: TCESP, 2024c. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/pesquisar-processos. Acesso em: 20 jul. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TC-002144.989.23-3: Balanço Geral do exercício de 2023 da Fundação Memorial da América Latina.** Em trâmite. Relator: Dimas Ramalho. São Paulo: TCESP, 2024d. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/pesquisar-processos. Acesso em: 6 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TC-002053.989.24-0: Balanço Geral do exercício de 2024 da Fundação Memorial da América Latina.** Contas julgadas regulares com ressalva pela Segunda Câmara, em Sessão Ordinária de 17 de março de 2026. Relator: Carlos Cezar. São Paulo: TCESP, 2026h. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/pesquisar-processos. Acesso em: 20 jul. 2026.

SÃO PAULO (Município)**. Lei n. 14.132, de 24 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, ano 51, n. 17, p. 3, 25 jan. 2006. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14132-de-24-de-janeiro-de-2006. Acesso em: 25 ago. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 15.380, de 27 de maio de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Theatro Municipal de São Paulo e dá outras providências. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, ano 56, n. 99, p. 1, 28 maio 2011. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15380-de-27-de-maio-de-2011. Acesso em: 9 ago. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n. 53.225, de 19 de junho de 2012.** Aprova o Estatuto da Fundação Theatro Municipal de São Paulo; dispõe sobre o início de funcionamento da Fundação Theatro Municipal de São Paulo e a extinção do departamento Theatro Municipal; regulamenta o artigo 32 da Lei n. 15.380, de 27 de maio de 2011. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, ano 57, n. 114, p. 1, 20 jun. 2012a. Anexo I, Estatuto da Fundação Theatro Municipal de São Paulo, nas páginas seguintes do mesmo número. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53225-de-19-de-junho-de-2012. Acesso em: 25 ago. 2026.

SÃO PAULO (Município). Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. Resolução n. 08/2012. **Tomba o Memorial da América Latina, projetado pelo arquiteto Oscar Niemeyer, com proteção integral das características arquitetônicas externas e internas (Processo Administrativo n. 2007-0.278.270-6).** Deliberada na 536ª Reunião Ordinária de 24 de abril de 2012. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 26 jul. 2012b, p. 38.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 17.258, de 7 de janeiro de 2020**. Autoriza a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho; altera artigos da Lei n. 16.211, de 27 de maio de 2015, da Lei n. 16.703, de 4 de outubro de 2017, e da Lei n. 14.132, de 24 de janeiro de 2006; acrescenta artigo à Lei n. 16.211, de 27 de maio de 2015. Projeto de Lei n. 562/2016, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, ano 65, n. 4, p. 1, 8 jan. 2020. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/lei-17258-de-7-de-janeiro-de-2020/detalhe. Acesso em: 5 set. 2026.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, dez. 1970. DOI 10.2307/1958356.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SKLAIR, Leslie. **The icon project: architecture, cities, and capitalist globalization.** New York: Oxford University Press, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STAKE, Robert E. **The art of case study research.** Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

SUÁREZ, Naila López Cabaleiro. **O modelo de gestão das organizações sociais de cultura em São Paulo.** Orientadora: Cibele Franzese. São Paulo: FGV-EAESP, 2011. Relatório de pesquisa (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica). Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/pibic/o-modelo-de-gestao-das-organizacoes-sociais-de-cultura-em-sao-paulo. Acesso em: 20 ago. 2026.

THROSBY, David. **Economics and culture.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

TJABBES, Bernard Alexander Lemos; SANTIAGO, Letícia Nascimento; PERRONI, Lígia Kulaif; NICOLAU, Luciana Cristina Ramos; PERIA, Pedro Vianna Godinho. Driblando desafios do campo cultural: Museu do Futebol e a gestão por organizações sociais. **Revista do Centro de Pesquisa e Formação**, São Paulo, n. 17, p. 213-232, dez. 2023.

TUFFORD, Lea; NEWMAN, Peter. Bracketing in qualitative research. **Qualitative Social Work**, London, v. 11, n. 1, p. 80-96, 2012. DOI: 10.1177/1473325010368316.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process.** Boston: Little, Brown, 1964.

APÊNDICE A — PROTOCOLO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

Quadro 12 – Protocolo de análise documental: relação campo e descrição

Campo	Descrição
Identificação	Código da fonte, título, órgão produtor e data.
Tipo documental	Peça orçamentária, relatório de gestão, contrato, convênio, programação, ata, parecer, material de comunicação ou outro.
Período coberto	Ano ou intervalo a que o documento se refere.
Relação com indicadores	Proteção orçamentária, dependência de mercado, aderência programática ou governança.
Uso analítico	Descrição, triangulação, seleção de episódio crítico ou validação de mecanismo.
Observações de confiabilidade	Lacunas, inconsistências, versão, origem e necessidade de confirmação.

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE B — CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS EPISÓDIOS CRÍTICOS

Quadro 13 – Critérios de seleção dos episódios críticos da pesquisa

Critério	Descrição	Peso analítico
Variação em indicador	Mudança documentável em proteção orçamentária, dependência de mercado ou aderência programática.	Obrigatório
Decisão datável	Existência de decisão orçamentária, administrativa ou programática situada no tempo.	Obrigatório
Fontes independentes	Disponibilidade de ao menos duas fontes de natureza distinta.	Preferencial
Relevância institucional	Efeito sobre missão, sustentabilidade, governança ou uso de espaços.	Obrigatório
Explicações alternativas	Possibilidade de testar se o evento decorre de conjuntura, liderança, pandemia ou singularidade do caso.	Obrigatório

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE C — ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Eixo 1 — Trajetória institucional e principais pontos de inflexão entre 2018 e 2025.

Eixo 2 — Efeitos de restrições orçamentárias sobre programação, manutenção e governança.

Eixo 3 — Papel das receitas próprias, cessões e parcerias na sustentabilidade do Memorial.

Eixo 4 — Critérios de aderência programática e preservação da missão latino-americana.

Eixo 5 — Capacidades, limites e riscos percebidos no modelo fundação pública.

Eixo 6 — Comparação limitada com outros arranjos institucionais, quando o entrevistado tiver experiência pertinente.

APÊNDICE D — LIVRO DE CÓDIGOS DO INDICADOR 3: ADERÊNCIA PROGRAMÁTICA

0. Estado deste documento

Este livro de códigos é peça de método, e sua validade depende de duas condições de uso.

Congelamento. O documento pode ser alterado até o fim da rodada de treino (item 10.2). A partir da primeira ocorrência codificada em definitivo, ele fica congelado. Qualquer alteração posterior obriga a recodificar tudo que já foi classificado sob a redação anterior. Alterações durante a codificação, sem recodificação, destroem a comparabilidade dos registros e invalidam a taxa de concordância.

Versionamento. Cada versão recebe número e data. A versão sob a qual a codificação correu é a que vai para o apêndice da dissertação, com as anteriores arquivadas no diário de pesquisa.

1. Finalidade

O Indicador 3 afere o grau de vínculo entre o que ocorre no complexo do Memorial e a finalidade institucional fixada em lei. Este documento define o que se conta, como se conta e por qual regra se decide, em termos que permitam a duas pessoas chegarem ao mesmo resultado sem conversar entre si. Serve a três leitores: ao pesquisador, como protocolo; ao segundo codificador, como manual; à banca, como demonstração de que a classificação seguiu regra declarada antes do resultado.

Neste indicador, aderência nomeia o vínculo latino-americano explícito estabelecido no registro documental da ocorrência, e as categorias medem a presença, a ausência parcial ou a ausência desse vínculo. A classificação opera critério analítico da pesquisa, mais restritivo que a finalidade legal, e não emite juízo de conformidade: uma ocorrência classificada como parcialmente alinhada permanece coberta pela finalidade do artigo 3º da Lei n. 6.472/1989 e pelas competências do artigo 4º.

2. A finalidade institucional de referência

A Lei estadual n. 6.472, de 28 de junho de 1989, fixa no caput do artigo 3º a finalidade da Fundação, a divulgação e o intercâmbio da cultura brasileira e latino-americana e sua

integração às atividades intelectuais do Estado.[13] As competências para a consecução dessa finalidade constam do artigo 4º.

Descritores de vínculo temático que operam nas regras do item 7:

- integração latino-americana, cooperação e intercâmbio entre países da região;
- culturas, línguas, memórias, povos e produção artística da América Latina e do Caribe;
- cultura brasileira situada em relação de intercâmbio, integração ou pertencimento ao conjunto latino-americano (ver R-4);
- memória do próprio Memorial, de seu acervo, de sua arquitetura e de sua concepção fundadora;
- pensamento, pesquisa e debate público sobre a América Latina.

3. Unidade de codificação

A unidade é a **ocorrência**, definida como uma realização com título próprio, período determinado e espaço determinado no complexo.

[13] Redação do artigo 3º conforme o texto oficial da Lei n. 6.472/1989 na ALESP (al.sp.gov.br/norma/24805, texto original). A finalidade é o caput do artigo 3º, sem incisos.

Quadro 14 – Regras de contagem da unidade de codificação

Situação	Contagem
Evento de um dia	1 ocorrência
Evento de vários dias consecutivos, mesmo título	1 ocorrência, duração em dias
Evento que ocupa vários espaços simultaneamente	1 ocorrência, espaços listados
Exposição temporária ou de temporada	1 ocorrência por montagem, duração registrada
Exposição de longa duração	1 ocorrência por ano, com nota de recorrência
Temporada de espetáculo com várias sessões, mesmo título	1 ocorrência, nº de sessões registrado
Festival com atrações múltiplas sob um título e um contrato	1 ocorrência
Duas realizações distintas, mesmo dia, espaços distintos	2 ocorrências

Fonte: elaboração própria.

A regra da exposição de longa duração corrige um artefato conhecido: a contagem de 2022 disponível na literatura soma a exposição do Pavilhão da Criatividade mês a mês, o que a converte em doze registros e infla a categoria alinhada por efeito aritmético. A duração em dias entra como variável descritiva, e permite ler ocupação de calendário sem inflar a contagem de ocorrências.

4. Universo

Entram todas as ocorrências abertas a público, ou a público segmentado, realizadas nos espaços do complexo entre 1º/1/2018 e 31/12/2025, independentemente de quem as realizou e de qual instrumento as viabilizou. Entram também as atividades de difusão produzidas ou correalizadas pela Fundação sem ocupação física do complexo, transmitidas ou publicadas em plataforma digital, cuja incidência se concentra nos exercícios de 2020 e 2021. A modalidade de realização fica registrada em campo descritivo e permite ler a série sob os dois recortes, com

o complexo físico ou com a produção institucional integral. A cobertura efetiva alcança os oito exercícios do recorte. A resposta ao pedido de acesso à informação declarou, em 4 de agosto de 2026, não haver localizado relatório relativo ao exercício de 2018, e despacho do dia seguinte, que atribui a localização a nova conferência do acervo documental, registrou a juntada do documento (SEI 0116669472), episódio documentado no Apêndice E e ele próprio ilustrativo da gestão documental da Fundação.

Ficam fora os usos administrativos internos sem público, as gravações, filmagens e ensaios fotográficos sem público, as ocupações de espaço sem programa e as ocorrências sediadas por terceiro em outro lugar, ainda que sob marca do Memorial e ainda que a Fundação participe delas (registradas em quadro à parte).

O critério de escopo se enuncia por sede. Entram as ocorrências realizadas no complexo e a difusão produzida ou correalizada pela Fundação a partir dele. Ficam fora as ocorrências cuja sede é de terceiro, seja a participação presencial ou por transmissão. A modalidade de realização, presencial ou digital, fica registrada em campo descritivo e não decide o escopo.

Caso trabalhado — cessão de espaço para etapa de produção alheia. O Ateliê Art of Love, entre 15 de julho e 30 de agosto de 2021, ocupou o Espaço Multiuso para confecção de obras depois expostas pela cidade em setembro (SEI 0115745825, p. 10). A ocorrência fica fora da base por dois testes independentes. A fonte descreve etapa de produção e não declara abertura a público, de modo que a regra R-7 impede supor o que o dossiê não afirma. E o momento público da ação, a exibição, teve sede fora do complexo. O título, a curadoria e a exibição pertencem a terceiro, e a Fundação comparece como cedente de espaço para uma das etapas.

Componentes não se avaliam em separado. O teste de público incide sobre a ocorrência tal como definida no item 3, e não sobre cada um de seus componentes. Um projeto com título e curadoria próprios, reunindo residência artística, seminário, performances e exposição, é uma ocorrência, e a residência entra com ele. O teste de público só alcança a residência quando ela comparece na fonte como realização isolada, com título próprio, e nessa hipótese a ausência de público declarado resolve pela via da elegibilidade ou do NC, conforme o que o dossiê permita.

As cessões onerosas permanecem no universo por decisão declarada. A hipótese sob exame afirma que a pressão por receita própria reordena a agenda do equipamento, e esse reordenamento se realiza no calendário, de modo que, com as cessões fora do universo, o indicador ficaria cego para o fenômeno investigado. O Relatório Anual de 2025 à Secretaria da Fazenda reforça a escolha, ao inscrever os grandes eventos comerciais sob a Ação 4043, de

promoção de atividades culturais, ação finalística da Fundação. Quem os anexou à ação de promoção cultural foi a própria prestação de contas ao Tesouro, e a pesquisa se limita a ler o documento no seu próprio termo.

Quadro à parte — registros excluídos da base. As exclusões ficam registradas em quadro à parte, com o fundamento de cada uma, e somam 52 registros nos oito exercícios. Quinze são publicações editoriais, doze são ocupações de espaço sem programa, filmagens, ensaios fotográficos e formações internas sem público, dez são editais e atos administrativos sem realização aberta a público, dez têm sede fora do complexo e cinco são ações de comunicação institucional sem período e espaço determinados. O registro conserva a rastreabilidade da decisão de escopo e permite refazer a enumeração sob critério diverso.

Dos dez registros de sede externa, a exposição na ciclovia do rio Pinheiros comparece duas vezes, uma por exercício, na forma da regra 8.2, e o Ateliê Art of Love está descrito acima como caso trabalhado. Os demais vêm a seguir. A relação alcança o que as fontes examinadas registram, porque nenhuma delas se propõe a inventariar a atuação da Fundação fora de sua sede.

Exposição de doze esculturas de Adelio Sarro na ciclovia do rio Pinheiros, a partir de 16 de julho de 2021, com curadoria do Memorial e parceria da Farah Service, continuada ao longo de 2022. O relatório de 2021 a apresenta como início de projeto institucional de exibir artistas do acervo ou de parceiros em outros espaços públicos da cidade (SEI 0115745825, p. 9; SEI 0115745831, p. 3).

Participação no Global Summit for Gender-related Unesco Chairs and Networks, 19 e 20 de agosto de 2021, evento transmitido da Índia com palestrantes de 28 países, por meio do CBEAL (SEI 0115745825, p. 10).

Quatro apresentações gratuitas da São Paulo Big Band no Festival de Verão de Campos do Jordão, em 22 e 29 de janeiro e 5 e 12 de fevereiro de 2022, grupo criado pelo iCult em parceria com o Memorial (SEI 0115745831, p. 4).

I Seminário Internacional Refúgio Acadêmico, de 9 a 11 de novembro de 2022, realizado na Unicamp em parceria com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (SEI 0115745831, p. 23).

Viagem do Programa de Extensão Realidade Latino-Americana ao México, ao final do período letivo de 2018, agenda acadêmica cumprida fora do complexo (SEI 0116669472, segundo arquivo, p. 3).

XV Encontro Brasileiro de Palácios, Museus-Casa e Casas Históricas, 4 e 5 de novembro de 2021, edição online promovida pelo Acervo dos Palácios do Governo do Estado, com participação declarada do Memorial (SEI 0115745825, p. 16–17).

Ciclo de webinários Reflexões sobre a Interpretação Forense, de 7 a 9 de fevereiro de 2022, proposto pela Justiça Federal de Guarulhos e pela Escola de Magistrados do TRF3, do qual o Memorial participou a convite (SEI 0115745831, p. 5).

Atividades de extensão da Cátedra Unesco em setembro de 2022, cinco ações dos bolsistas realizadas em Boa Vista, Fortaleza, Joinville e Botucatu (SEI 0115745831, p. 20–21).

A relação sustenta duas leituras. A atuação da Fundação fora do complexo existe, é episódica e concentra-se em 2021 e 2022, que reúnem nove dos dez registros e são os exercícios de menor ocupação presencial da própria sede. E a exposição na ciclovia do rio Pinheiros é declarada pela Fundação como início de projeto institucional, o que permite verificar, em pesquisa posterior, se a intenção se converteu em política.

5. Variáveis

A separação entre variáveis de registro e variável de julgamento é o ponto central do desenho. As de registro se copiam de documento e não admitem interpretação. A de julgamento é a única que exige codificador, livro de códigos e aferição de concordância.

5.1 V1 — Instrumento (registro; preenchido pelo pesquisador)

Quadro 15 – Valores da variável V1 (instrumento)

Valor	Definição
EP	Evento próprio. Concepção, produção e responsabilidade da Fundação.
CR	Correalização. Parceria em que a Fundação partilha concepção ou produção, com registro documental do vínculo.
CO	Cessão onerosa. Espaço cedido a terceiro mediante pagamento, com programa definido pelo cessionário.
CN	Cessão não onerosa. Espaço cedido a terceiro sem contrapartida financeira.

Fonte: elaboração própria.

Fronteira CR/CN: existe correalização quando documento da Fundação registra participação dela na concepção, curadoria ou produção. Cessão gratuita com inserção de logomarca a título de apoio permanece CN.

5.2 V2 — Regime de acesso (registro; preenchido pelo pesquisador)

Quadro 16 – Valores da variável V2 (regime de acesso)

Valor	Definição
G	Gratuito ao público.
PS	Preço social, meia-entrada generalizada, ou ingresso simbólico.
PM	Preço de mercado.
R	Acesso restrito a convidados, credenciados ou inscritos em processo seletivo.

Fonte: elaboração própria.

O regime de acesso fica fora dos critérios de aderência, por decisão de desenho. Preço de ingresso correlaciona-se de modo quase perfeito com o instrumento, e admiti-lo como critério reintroduziria o instrumento dentro do julgamento pela porta lateral, o que a separação de variáveis quer impedir. O acesso comparece como variável autônoma e cruza com as demais na análise.

Os relatórios do recorte não declaram preço em nenhuma das ocorrências enumeradas. Setenta e duas declaram gratuidade, doze declaram restrição a convidados, credenciados ou inscritos, e as demais silenciam. Duas ocorrências receberam PS e PM por declaração de preço em material do realizador terceiro, admitida pela hierarquia do item 6, e o silêncio das fontes permanece registrado como não declarado, na forma da regra R-7.

5.3 V3 — Aderência programática (julgamento; coluna do codificador)

Quadro 17 – Classificação da aderência programática (variável V3)

Código	Valor	Definição
A	Alinhada (3)	O registro estabelece vínculo temático entre o conteúdo da ocorrência e a finalidade institucional.
P	Parcialmente alinhada (2)	O conteúdo é cultural, artístico, formativo ou de debate público, sem vínculo temático com a finalidade estabelecido no registro.
B	Pouco alinhada (1)	O registro não permite identificar conteúdo cultural, artístico, formativo ou de debate público, ou o conteúdo tem finalidade predominantemente comercial, promocional ou corporativa.
NC	Não classificável	O dossiê é insuficiente para aplicar qualquer regra. Ver 8.3.

Fonte: elaboração própria.

Os valores numéricos entre parênteses servem ao cálculo de concordância (item 12). As letras A, P e B identificam os valores na ficha do codificador e no cálculo de concordância, sem correspondência com as iniciais dos rótulos.

5.4 V4 — Conteúdo brasileiro (observação binária; coluna da segunda codificadora)

Registro binário que responde se o dossiê identifica artista, obra, personalidade ou repertório brasileiro no conteúdo declarado, com os valores Sim e Não, e traço quando o dossiê não permitir determinar. A natureza jurídica e a nacionalidade do proponente institucional ficam fora do registro. A observação é de baixa inferência, preenchida pela segunda codificadora nas 498 ocorrências do recorte, sem participação do pesquisador, o que estende o teste de sensibilidade da R-4 à série inteira. A variável fica fora do cálculo de concordância do item 12 e não participa do julgamento de V3.

V4 alimenta o teste de sensibilidade da R-4. A distribuição sob o critério legal literal deriva-se por cálculo, somando às ocorrências A as ocorrências P com registro positivo em V4, sem reclassificar nenhum registro. O resultado comparece na dissertação em posição subordinada, como aferição de quanto os achados dependem da regra.

5.5 Campos descritivos

Código da ocorrência, data de início, data de término, duração em dias, espaço(s), modalidade, título, descrição, realizador ou proponente, V1, V2, V3, V4, observação do codificador, código da fonte no Apêndice E.

A descrição é campo crítico. Reúne de três a seis linhas copiadas literalmente das fontes, sem síntese e sem adjetivo do pesquisador. É sobre ela que o segundo codificador decide, e paráfrase do pesquisador nesse campo devolveria a ele o juízo que a codificação independente quer afastar.

A modalidade assume os valores presencial, digital e híbrida, e é preenchida pelo pesquisador na etapa de preparo. Ocorrências digitais dispensam o campo de espaço e registram a plataforma na observação. A modalidade fica fora do julgamento de aderência, pela regra R-8.

6. Fontes e sua hierarquia

Cada ocorrência recebe um dossiê fechado, montado pelo pesquisador antes da codificação. O codificador decide sobre o dossiê, sem buscar informação fora dele.

- documento institucional da Fundação (PRD, portaria, ata, contrato de cessão, justificativa em processo SEI, relatório de gestão, relatório à Fazenda);
- material oficial de divulgação da Fundação (site, programação publicada, release);
- material de divulgação do realizador terceiro;
- cobertura de imprensa.

A fonte de nível superior prevalece. A discordância entre níveis é registrada em observação, porque ela própria é achado.

A chamada prevalece sobre o corpo do texto na fixação do título da ocorrência, e a informação que só o corpo traz migra para a descrição. Defeitos de composição na própria chamada, como letras não impressas ou palavras cortadas, entram corrigidos no campo de título, com a grafia da fonte registrada no quadro de erros materiais.

7. Regras de decisão

Aplicam-se em ordem. A primeira que decidir encerra o julgamento. A exclusão pertence apenas à R-1. As regras seguintes sempre produzem código.

- **R-1 — Elegibilidade.** A ocorrência atende às três condições do item 4? Sede no complexo, ou difusão produzida ou correalizada pela Fundação a partir dele. Abertura a público, inclusive segmentado ou pagante. Realização entre 1º de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2025. Ficam fora o uso administrativo interno sem público, a gravação, filmagem ou ensaio fotográfico sem público, a ocupação de espaço sem programa e a ocorrência sediada por terceiro em outro lugar, ainda que sob marca do Memorial e

ainda que a Fundação participe dela. Não atendidas as condições, a ocorrência sai da base, sem código de aderência, com o fundamento registrado em quadro à parte.

- **R-2 — Suficiência.** O dossiê descreve o conteúdo? Se traz apenas título, data e espaço, codificar NC e seguir 8.3. A hierarquia de fontes serve a completar o dossiê de ocorrência já enumerada a partir do registro anual de atividades, e não a enumerar ocorrência ausente desse registro. A base do indicador é o universo declarado pelas fontes primárias de cada exercício, e as ocorrências realizadas que não constam delas ficam registradas como limite de cobertura, na seção 6.7 e no Apêndice E. A chamada integra o dossiê e estabelece vínculo quando identifica tema, origem, repertório ou pertencimento. Título que opera como designação, marca ou evocação não sustenta R-3 nem R-5, e a ocorrência cujo dossiê traga designação sem descrição do conteúdo recebe NC.
- **R-3 — Vínculo temático.** O dossiê estabelece vínculo entre o conteúdo e um descritor do item 2, por tema declarado, recorte curatorial, origem ou pertencimento cultural, ou justificativa institucional registrada? Havendo, codificar A.
- **R-4 — Cultura brasileira.** A presença de artista, obra ou proponente brasileiro, isoladamente, não estabelece vínculo temático para R-3. O vínculo se estabelece quando o dossiê situa o conteúdo brasileiro em relação de intercâmbio, integração, diálogo ou pertencimento ao conjunto latino-americano, ou quando trata de memória, formação e debate público sobre essa relação.

  A R-4 é critério analítico da pesquisa, deliberadamente mais restritivo que a finalidade legal. O artigo 4º, inciso II, da Lei n. 6.472/1989 admite a promoção de eventos com personalidades brasileiras como competência plena da Fundação, e a cultura brasileira comparece na lei como objeto autônomo, coordenado ao latino-americano. A regra não interpreta esse quadro; ela mede algo que ele não mede. O indicador busca o diferencial que distingue o Memorial de qualquer outro equipamento cultural do Estado, a missão institucional específica que constitui o atributo (ii) da categoria desenvolvida na seção 3, e um critério satisfeito por quase todo o universo programável num equipamento situado no Brasil não detecta variação. A exigência de vínculo latino-americano explícito encontra amparo na redação retificada do artigo 3º dos Estatutos, publicada no Diário Oficial de 6 de outubro de 1989, que recentrou a finalidade estatutária na cultura dos países latino-americanos, vestígio de como o instituidor leu a missão que propusera meses antes. A distribuição das ocorrências sob o critério legal literal, em que o

conteúdo brasileiro basta ao vínculo, é reportada como teste de sensibilidade, derivada da marcação binária preenchida pela segunda codificadora (V4, item 5.4), e afere quanto os achados dependem desta regra.

- **R-5 — Conteúdo cultural sem vínculo.** Sem vínculo por R-3 e R-4, o dossiê identifica conteúdo artístico, cultural, formativo, científico ou de debate público? Havendo, codificar P.
- **R-6 — Residual.** Não decidido pelas anteriores, codificar B.
- **R-7 — Silêncio documental.** O que o dossiê não afirma, o codificador não infere. Ausência de vínculo declarado equivale a ausência de vínculo. A regra dirige a codificação inteira e comparece nas limitações (item 14).
- **R-8 — Independência entre variáveis.** O instrumento, o regime de acesso e a modalidade de realização não entram no julgamento de aderência, e não aparecem na ficha do codificador. Cessão onerosa admite código A. Evento próprio admite código B. Atividade digital admite qualquer código.

8. Regras especiais

- **8.1 Conteúdo misto.** Festival ou congresso com atrações heterogêneas classifica-se pelo conjunto declarado no dossiê, sem decomposição por atração. Havendo eixo temático declarado que atenda R-3, o conjunto recebe A, ainda que atrações isoladas fujam ao eixo. A presença de uma atração de vínculo dentro de um conjunto sem eixo declarado não basta para A.
- **8.2 Ocorrência recorrente.** Edições sucessivas em anos diferentes são ocorrências distintas e recebem julgamento independente. O codificador não replica o código da edição anterior, porque o dossiê pode ter mudado.
- **8.3 Não classificável.** NC não é saída para dúvida; registra insuficiência do dossiê. Toda NC volta ao pesquisador, que tenta completar o dossiê e a devolve à fila. Persistindo a insuficiência, permanece NC, entra no denominador das tabelas e comparece como medida da lacuna documental do período.
- **8.4 Dúvida.** Dúvida se resolve codificando e marcando a observação com "DÚVIDA" e a razão. Registro em branco não entra no cálculo de concordância e enfraquece o resultado.
- **8.5 Data de corte documental.** O fechamento dos dossiês observa a data do congelamento deste livro de códigos, registrada no cabeçalho da versão congelada. Documento obtido após essa data entra em registro de atualização no diário de pesquisa,

sem reabrir classificação atribuída, e a devolução de NC prevista em 8.3 completa-se apenas com documento anterior ao corte.

- **8.6 Uso do complexo por política pública não cultural.** Postos de vacinação, campanhas de testagem, cadastramento eleitoral e ações congêneres integram o universo quando abertos a público e recebem código B, por ausência de conteúdo artístico, formativo ou de debate público identificável no dossiê, nos termos de R-5 e R-6. O código registra a ausência desse conteúdo e não qualifica o mérito da atividade nem a converte em uso comercial.
- **8.7 Campos de registro e campos de julgamento.** A classificação da variável V3 apoia-se no título, na descrição e nos demais elementos de conteúdo do dossiê. As datas, a duração e o espaço são campos de registro e não integram o julgamento de aderência. A ausência desses campos na fonte fica anotada na ficha e não gera NC. A ausência de declaração de espaço na fonte não aciona a R-1. A NC prevista em 8.3 alcança a ocorrência cujo conteúdo permanece indeterminável, e não a ocorrência cuja localização no calendário permanece indeterminada. A regra responde ao regime documental do recorte, em que os relatórios de 2018, 2023, 2024 e 2025 nomeiam ocorrências sem declarar data, e preserva a cobertura dos oito exercícios.
- **8.8 Anúncio prospectivo e não realização.** Ocorrência anunciada sem realização comprovada fica fora do universo, e a verificação cabe ao pesquisador na enumeração. O codificador que encontrar no dossiê descrição em tempo presente ou futuro, sem registro de realização, codifica NC, marca DÚVIDA na observação e devolve pela 8.3.

9. Casos-limite trabalhados

Quadro 18 – Casos-limite trabalhados e regra aplicada

Caso	Regra	Código	Razão
Celebração de Dia de Muertos	R-3	A	Cultura de país latino-americano como conteúdo declarado.
Concerto de orquestra indígena, correalizado	R-3	A	Vínculo temático declarado no registro institucional.
Mostra correalizada com Consulado de Cuba	R-3	A	Cooperação com país da região, registrada em documento da Fundação.
Festival de música brasileira, cessão onerosa, sem eixo temático declarado	R-4, R-5	P	Conteúdo artístico presente. Nacionalidade das atrações não basta por R-4.
Feira de equipamentos esportivos	R-5, R-6	B	Dossiê sem conteúdo artístico, formativo ou de debate público.

Caso	Regra	Código	Razão
Bloco de carnaval de artista comercial, cessão onerosa	R-4, R-5	P	Resolvido na rodada de treino de 11 de agosto de 2026, com classificação concordante. Cultura popular sem eixo declarado atende R-5. A cessão onerosa entra em V1 e V2, sem efeito sobre o julgamento, pela R-8.
Congresso científico internacional sem recorte regional	R-5	P	Debate público sem vínculo com os descritores do item 2.
Semana internacional de música com painéis formativos, sem eixo latino-americano	R-4, R-5	P	Formação presente. Vínculo temático ausente no dossiê.
Encontro de pesquisadores afro-brasileiros com povos tradicionais	R-3	A	Debate público sobre culturas e memórias da região, com justificativa institucional registrada.
Trabalhos de escola de artes cênicas, cessão gratuita a empresa	R-5	P	Conteúdo formativo e artístico. Gratuidade e natureza empresarial entram em V1/V2, não por R-8.
Exposição de escola de arquitetura sobre cidades, cessão gratuita	R-3 ou R-5	P	Resolvido na rodada de treino de 11 de agosto de 2026, com classificação concordante em ocorrência análoga. Sem recorte latino-americano declarado no dossiê, a R-7 mantém o julgamento em R-5.
Evento de órgão público estadual em aniversário institucional	R-5, R-6	B	Solenidade institucional sem conteúdo artístico, formativo ou de debate público identificável no dossiê recebe B, na linha da regra 8.6. Havendo programação artística ou mesa de debate declarada, o conjunto recebe P por R-5, na forma da regra 8.1.
Exposição de longa duração de arte popular latino-americana	R-3, 3, 8.2	A	Uma ocorrência por ano, com nota de recorrência.

Fonte: elaboração própria.

10. Procedimento de codificação

10.1 Preparo, pelo pesquisador. Montar a base com todas as ocorrências e preencher os campos descritivos, V1 e V2. Montar o dossiê de cada ocorrência. Gerar a ficha do codificador com sorteio da ordem por semente aleatória registrada no diário.

10.2 Rodada de treino. Vinte ocorrências sorteadas, fora da base definitiva sempre que o volume permitir. Os dois codificam em separado, comparam, discutem cada divergência e ajustam a redação das regras e o caderno de casos. É o único momento em que o livro de códigos muda. Encerrada, o documento ganha número de versão e congela.

10.3 Codificação. Bloco integral, 2023–2025, todas as ocorrências, pelos dois codificadores em separado. Bloco amostral, 2018–2022, amostra aleatória de 20% pelo segundo

codificador, com 100% pelo pesquisador. O bloco integral responde à coincidência entre o período de codificação e o período em que o pesquisador dirigiu a Diretoria de Atividades Culturais. Durante a codificação, nenhuma comunicação entre os codificadores sobre casos concretos. O registro de V4 alcança as 498 ocorrências e corre em etapa própria, posterior à devolução da ficha de julgamento, na forma do item 13.

10.4 Registro. Diário de pesquisa com data de cada bloco, semente do sorteio, versão do livro de códigos, tempo despendido e incidentes.

11. Divergência e consenso

Terminada a codificação, o pesquisador calcula a concordância (item 12) antes de qualquer conversa sobre divergências. O número reportado na dissertação é o de antes do consenso, e é o único que mede independência. Os registros divergentes vão a consenso entre os dois codificadores, com discussão e argumento vencedor registrados em planilha própria. O código de consenso entra nas tabelas.

Se a divergência no bloco integral de 2023–2025 ultrapassar 15% dos registros, o consenso entre os dois deixa de bastar, e o subconjunto divergente vai a um terceiro codificador, que decide sem conhecer a autoria de cada classificação. A regra existe porque divergência alta nos anos da coincidência devolveria ao pesquisador, por via do consenso, a palavra final sobre a produção da própria diretoria.

12. Concordância

As três categorias são ordinais, com A acima de P e P acima de B. Uma discordância entre A e B é mais grave que uma entre A e P, e a estatística precisa refletir isso.

Medida: alfa de Krippendorff com métrica ordinal, calculado sobre os registros codificados pelos dois, com A=3, P=2, B=1. Registros NC e registros de exclusão marcados com traço saem do cálculo e são reportados em separado.

Reporte, na dissertação: alfa ordinal por bloco, antes do consenso; concordância bruta em percentual por bloco; matriz de confusão das três categorias; número de registros por codificador e número de NC; taxa de não classificável por exercício e por bloco, lida como medida da suficiência documental de cada regime de fonte (item 14); taxa de divergência do bloco integral e acionamento do terceiro codificador, quando houver.

Patamar de aceitação, fixado antes da codificação: alfa igual ou superior a 0,800 sustenta conclusão firme; entre 0,667 e 0,800 sustenta conclusão provisória, declarada como tal

no texto; abaixo de 0,667 o livro de códigos falhou, e a resposta é revisar as regras e recodificar, sem reportar o indicador como aferido.[14]

Cálculo: biblioteca de análise de conteúdo com implementação de alfa ordinal. Registrar no diário a ferramenta e a versão.

13. Ficha do codificador

O segundo codificador recebe duas fichas, em sequência. A primeira reúne as 234 ocorrências que julga, com estas colunas e nenhuma outra: Código, Título, Descrição (três a seis linhas do dossiê), Realizador, Espaço, Dossiê (link ou anexo), Aderência (A/P/B/NC ou traço, do codificador), Conteúdo brasileiro (Sim/Não ou traço, do codificador), Observação (do codificador). A aderência se preenche antes do conteúdo brasileiro em cada linha, na ordem em que as colunas aparecem, para que o registro de V4 não anteceda o julgamento de V3. A segunda ficha reúne as 264 ocorrências restantes do bloco amostral, com as mesmas colunas de registro, sem a coluna de aderência, e segue depois de devolvida a primeira, para que o contato com esses dossiês não anteceda julgamento nenhum. O traço registra exclusão pela R-1 ou impossibilidade de determinar o conteúdo brasileiro, sem servir de saída para dúvida, que segue o tratamento da 8.4. A observação registra a regra aplicada em forma abreviada com hífen, R-1, R-5 e assim por diante.

Ficam com o pesquisador, e voltam por junção pelo código depois de entregue a ficha: data, duração, instrumento, regime de acesso, ano, ciclo e a classificação do próprio pesquisador. A ausência de data e de instrumento na ficha é deliberada. A data revela o ano e devolve ao codificador a informação que o sorteio da ordem quer esconder. O instrumento contamina a variável de julgamento com a variável de registro.

14. Limitações declaradas

O indicador mede o que o dossiê registra. Pela R-7, uma ocorrência de conteúdo latino-americano cujo registro silencie sobre isso recebe P. O Indicador 3 afere, em parte, a qualidade do registro institucional. A limitação vai declarada na seção metodológica. O dever correspondente é do pesquisador, que monta dossiê completo antes de codificar, e a completude é auditável pelo Apêndice E.

---

[14] Os patamares vêm de Krippendorff (2004, p. 241). O autor recomenda apoiar conclusões apenas em variáveis com $\alpha \geq 0{,}800$, e aceitar $\alpha \geq 0{,}667$ somente onde conclusões provisórias sejam admissíveis. A quarta edição amplia o alfa em quatro dimensões, confiabilidade de recuperação de textos, codificação por multidão, codificação multivalorada de unidades predefinidas e continua textuais unitizados, e corrige erro de fórmula na confiabilidade da unitização, cujas unidades este indicador recebe predefinidas dos registros anuais (KRIPPENDORFF, 2019).

A R-4 é critério analítico mais restritivo que a finalidade legal e altera a distribuição de resultados. Sua justificativa comparece no texto, e a distribuição sob o critério legal literal é reportada como teste de sensibilidade (V4, item 5.4). A classificação de conteúdo misto por eixo declarado (8.1) pode subestimar conteúdo de missão dentro de eventos comerciais grandes, e superestimá-lo em eventos com eixo declarado e execução divergente. A amostra de 20% em 2018–2022 afere confiabilidade sem eliminar o julgamento único do pesquisador nos 80% restantes desses anos. A aderência das 264 ocorrências fora da amostra tem julgamento único do pesquisador, e o conteúdo brasileiro delas tem registro independente da segunda codificadora. A série reúne três regimes documentais. O exercício de 2018 tem relatório de transição de gestão, com séries interrompidas em outubro e seção prospectiva sobre o ano seguinte. Os exercícios de 2019 a 2022 têm publicações institucionais próprias, com título, data e descrição por ocorrência, e os de 2019 e 2020 declaram seleção editorial por critério de retorno de mídia. Os exercícios de 2023 a 2025 têm seções da Fundação no Relatório Anual do Governo do Estado, organizadas pela estrutura orçamentária e com listas de títulos sem data, espaço ou descrição. O bloco de codificação integral coincide com o regime de menor suficiência documental, e o bloco amostral com o de maior, assimetria que decorre da razão de reflexividade que fixou o desenho e fica aqui declarada. Nos exercícios de menor suficiência, os dossiês dependem dos níveis inferiores da hierarquia de fontes, com a suficiência aferida caso a caso pela regra R-2. Os relatórios de 2023 a 2025 foram produzidos pela diretoria que o pesquisador chefiou, condição declarada na seção 5.12 e mitigada pela codificação independente do bloco integral. A inclusão da atividade digital no universo torna comparáveis os exercícios de 2020 e 2021 com os demais, e a leitura restrita à ocupação física do complexo permanece disponível pelo campo de modalidade.

15. Pendências antes do congelamento

- Redação exata da finalidade na Lei n. 6.472/1989. Resolvida: caput do artigo 3º, conforme o texto oficial da ALESP, transcrito no item 2.
- Confirmação de R-4 pelo orientador. Resolvida: R-4 reposicionada como critério analítico mais restritivo que a finalidade legal, com concessão expressa do artigo 4º, inciso II, conforme orientação de 5 de agosto de 2026 (justificativa no item 7).
- Data de corte documental. Resolvida: regra 8.5, com corte na data do congelamento deste livro de códigos.
- Fonte e patamares de alfa de Krippendorff. Resolvida: Krippendorff (2004, p. 241), conforme o item 12.

- Nome e aceite do segundo codificador, com declaração de ausência de vínculo com a FMAL entre 2018 e 2025. Resolvida: Fernanda Sofia Martines, convite de 3 de agosto de 2026 e declaração assinada na mesma data, com assinatura digital gov.br de 4 de agosto de 2026.
- Nome do terceiro codificador de reserva. Resolvida: Caio Vinícius Magalhães Leria, convite de 9 de agosto de 2026, reunião de alinhamento em 10 de agosto de 2026 e declaração de ausência de vínculo com a FMAL entre 2018 e 2025 assinada em 11 de agosto de 2026, com assinatura digital gov.br. Atua apenas na hipótese do item 11, sobre o subconjunto divergente do bloco integral e sem conhecer a autoria de cada classificação.
- Rodada de treino e ajuste do item 9. Resolvida: rodada de 11 de agosto de 2026, às 17h, com vinte ocorrências externas à base, dezesseis da programação de 2026 e quatro do registro de exclusões, em ordem sorteada por semente 20260811, codificadas em separado pelos dois codificadores sob a versão V09082026e. Concordância bruta de 70% em V3, com as divergências concentradas na regra de elegibilidade. Dois dos três casos-limite declarados em aberto no item 9 receberam classificação concordante na rodada, o bloco de carnaval de artista comercial em cessão onerosa e a exposição de escola sem recorte latino-americano declarado, ambos em P pela R-5. O terceiro, o evento de órgão público estadual em aniversário institucional, não teve ocorrência correspondente no conjunto de treino e foi resolvido por regra no próprio item 9, com B na ausência de conteúdo declarado e P havendo programação artística ou mesa de debate. A discussão das divergências produziu as convenções de registro do item 13 e os ajustes de redação da R-1, da R-2, do item 5.4, da regra 8.7, da regra 8.8, do item 12, do item 13 e do item 14, com concordância expressa da segunda codificadora em 12 de agosto de 2026. Encerrada a rodada, o livro de códigos recebeu número de versão e congelou, com corte documental na mesma data pela regra 8.5.
- Ferramenta de cálculo do alfa ordinal. Resolvida: biblioteca krippendorff 0.8.2 para Python, do projeto fast-krippendorff, com implementação de métrica ordinal, conferida contra implementação independente antes do uso. Ferramenta, versão e data de cada cálculo ficam registradas no diário, conforme o item 10.4.
- Numeração dos quadros e ajuste das remissões na dissertação. Resolvida: o 5.12 revisado já remete ao Apêndice D, e não mais ao Apêndice A.

A régua mede a aderência à missão e à função pública da Fundação, com independência da natureza comercial da atividade e da existência de receita. A classificação de cada ocorrência ancora-se em evidência do próprio relatório, o tema, o parceiro, a gratuidade e o vínculo com a finalidade estatutária.

APÊNDICE E — QUADRO DE RASTREABILIDADE DAS EXTRAÇÕES

Objeto: execução orçamentária e financeira da Fundação Memorial da América Latina, exercícios de 2018 a 2025. Sistema: Portal da Transparência do Estado de São Paulo (SIGEO), Lei Complementar federal n. 131/2009, com dados extraídos do SIAFEM/SP. Data das consultas: 17 de julho de 2026, com arrecadação apurada pelo portal até 16 de julho de 2026.

Consulta a sistema com filtros não é reprodutível sem o registro dos filtros. Este quadro permite refazer cada extração e conferir o resultado pela soma de controle, tomada como o total da coluna indicada, excluída a linha de total do próprio arquivo.

O teste de disponibilidade das fontes primárias, previsto na seção 5.4, produziu o quadro de status abaixo, com data de julho de 2026[15]. Ele registra o que está coletado, parcial ou pendente, e orienta a ordem de redação e o pedido de acesso à informação.

Quadro 19 – Rastreabilidade das fontes

Fonte / frente	Cobertura	Status	Origem e observação
Execução orçamentária (dotação, empenho, liquidação, pago)	2018–2025	Coletado	SIGEO / portal da transparência; filtros neste apêndice; base do Indicador 1.
Receitas próprias (cessões, locações, patrocínios, aplicações)	2018–2025	Parcial	Série arrecadada coletada; detalhamento por rubrica a obter por LAI; base do Indicador 2.
Relatórios de atividades e programação	2024–2025	Coletado	Relatório Anual do Governo do Estado (SEFAZ), seção da FMAL; base do Indicador 3.
Relatórios de atividades e programação	2018–2025	Coletado	Sete relatórios obtidos no processo SEI 267.00000396/2026-39 e relatório de 2018 (SEI 0116669472) juntado em 05/08/2026, no dia seguinte à declaração de não localização. Base descritiva do Indicador 3, consolidada no Quadro 6.
Solicitação de cooperação institucional (mensagem eletrônica)	2018–2025	Respondida em 28/05/2026	Enviada em 19/05/2026 à presidência da Fundação, com pedido de ponto focal técnico-administrativo, reunião de alinhamento e relação de sete conjuntos documentais. Resposta de 28/05/2026, subscrita pela Diretoria de Atividades Culturais, remeteu ao portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento, ao Portal Nacional de Contratações Públicas e ao Sistema Eletrônico de Informações, e declarou indisponibilidade de equipe para consolidar o item 7. Sem designação de ponto focal. A delimitação do requerimento de julho decorreu desta resposta. Cópias das duas mensagens no acervo da pesquisa. Na data do envio vigorava o título anterior do projeto de dissertação.

[15] Status de disponibilidade das fontes primárias (teste de julho de 2026, atualizado em 5 de agosto de 2026).

Fonte / frente	Cobertura	Status	Origem e observação
Pedido de acesso à informação (Fala.SP)	2026	Respondida em 04/08/2026	Protocolo 2026070615024666, de 06/07/2026, 15h02, órgão de destino FMAL, unidade SIC; prazo prorrogado por dez dias em 27/07/2026; resposta disponibilizada em 04/08/2026, com indicação dos três processos SEI (seção 5.4). Comprovantes de protocolo, de prorrogação e da resposta no acervo da pesquisa.
Processo SEI 267.00000418/2026-61	2018–2025	Coletado	Balanços gerais e pareceres dos oito exercícios: 0116366302 (2018), 0116367192 (2019), 0116367816 (2020), 0116368656 (2021), 0116369590 (2022), 0116370701 (2023), 0116371621 (2024) e 0116372653 (2025). O documento 0116375093 (Justificativa) consta dos andamentos e não da lista acessível.
Processo SEI 267.00000396/2026-39	2018–2025	Coletado	Relatórios de atividades da Diretoria de Atividades Culturais: 0115745778 (2019), 0115745818 (2020), 0115745825 (2021), 0115745831 (2022), 0115745885 (2023), 0115745892 (2024) e 0115745930 (2025). Disponibilizações na pesquisa pública registradas nos andamentos às 15h54 de 04/08/2026, minuto coincidente com o recebimento do recurso e por isso sem atribuição causal possível, e às 14h43 de 05/08/2026, sem comunicação formal de resposta ao recurso; acesso por consulta externa, com obtenção da Justificativa 0115750392 e do Despacho de encaminhamento 0116670818. Relatório de 2018 (0116669472, em duas partes) localizado e juntado em 05/08/2026, registrado como documento externo conferido com cópia simples; os relatórios de 2019 a 2025 tiveram conferência alterada para documento original em 04/08/2026, à noite. Tipologia: Relatórios de Comunicação em 2019 e 2020; Relatórios de Atividades nos demais exercícios. Print da lista de andamentos no acervo da pesquisa.

Fonte / frente	Cobertura	Status	Origem e observação
Processo SEI 267.00000063/2024-48	2017–2026	Coletado	Atas do Conselho Curador, incluídas as reuniões 147ª a 166ª (documento 0115743632), o legado do SP Sem Papel (processo FMAL-PRC-2021/00047, aberto em 26/02/2021 e encerrado em 30/01/2024 com termo de continuidade neste processo) e as atas avulsas até julho de 2026. O documento legado reúne, sob protocolo único e sem identificação individual das peças, as reuniões 172ª a 189ª e a 192ª. As três primeiras, de 17/09/2020, 29/10/2020 e 25/11/2020, constam das páginas 3 a 13 como digitalizações sem texto pesquisável, e por isso não eram localizáveis por busca textual nem pela listagem de protocolos do processo. Conferência realizada em 24/08/2026, por leitura das imagens. Até essa data este quadro as registrava entre as ausentes. Permanecem ausentes as reuniões 168ª, 169ª e 170ª, entre 12/12/2019, data da 167ª (documento 0115744570), e 06/08/2020, data da 171ª (documento 0115744720), sem menção em documento algum do acervo. A pauta da 171ª não contém item de aprovação de ata anterior. Os documentos juntados ao processo entre 22/02/2024 e 05/08/2026 mantêm nomeação sem padrão, com onze dos vinte e três protocolos identificados apenas como Ata de Reunião.
Recurso em 1ª instância (Fala.SP)	2026	Decidido em 1ª instância	Interposto em 4 de agosto de 2026, com recebimento confirmado às 15h54, no prazo do art. 19 do Decreto n. 68.155/2023, para efetivação do acesso aos sete relatórios do processo 267.00000396/2026-39, disponibilização da Justificativa 0116375093 e juntada das atas das reuniões 168ª a 170ª e 172ª a 173ª. Sem comunicação formal de resposta até 05/08/2026. São posteriores ao recebimento do recurso a assinatura da Justificativa (16h36 a 17h35), a alteração da conferência dos sete relatórios para documento original (21h35) e a localização do relatório de 2018 (05/08, 14h33). Em 05/08/2026, o acesso ao processo 396 foi efetivado por consulta externa, com os sete relatórios, a Justificativa 0115750392, o Despacho 0116670818 e o relatório de 2018 (0116669472) localizado e juntado. Decisão em primeira instância, subscrita pela Chefia de Gabinete, negou provimento, considerou esclarecidos os itens 1 e 2 e declarou que as atas das cinco reuniões não foram encontradas após nova conferência do acervo, incluídos os livros físicos originais e os registros do SEI, com a circunstância registrada nos autos do processo 063. A plataforma não gera arquivo da decisão nem exibe sua data, e não houve comunicação por correio eletrônico; inteiro teor transcrito em documento próprio do acervo, com as impressões da página de 24/08/2026 como evidência. Situação da manifestação em 24/08/2026, Concluída em 1ª instância.
Convite e declaração do segundo codificador	2026	Coletado	Convite por correio eletrônico de 03/08/2026 e Declaração de Ausência de Vínculo e Compromisso de Codificação Independente, assinada na mesma data, com assinatura digital gov.br de 04/08/2026; lastro da qualificação registrada na seção 5.12 e no Apêndice D.

Fonte / frente	Cobertura	Status	Origem e observação
Convite e declaração do terceiro codificador	2026	Coletado	Convite por correio eletrônico de 09/08/2026, reunião de alinhamento em 10/08/2026 e Declaração de Ausência de Vínculo e Compromisso de Codificação Independente, assinada em 11/08/2026 com assinatura digital gov.br; lastro da qualificação registrada na seção 5.12 e no Apêndice D.
Documentos do TCESP (acórdãos, votos, despachos)	2018–2024	Coletado	Autos dos processos de balanço; 2023 em trâmite, 2025 a autuar; base da seção 7.9.
Titularidade dos imóveis do complexo	1989–2026	Coletado	Resolvida. As notas explicativas dos balanços de 2021 e 2025 registram que os bens imóveis pertencem à Fazenda do Estado de São Paulo, com permissão de uso firmada em 20/02/1991; as atas da 162ª (18/04/2019), da 178ª (29/04/2021) e da 183ª (09/12/2021) registram a pendência de transferência a cargo da Procuradoria Geral do Estado, com ativos federais e estaduais, e a ata da 183ª atribui a origem federal à Rede Ferroviária Federal S.A., empresa extinta. Identificação cadastral na Resolução 08/CONPRESP/2012, Setor 021, Quadras 115 e 117, Lotes 0001-1 e 0002-9.
Atos de tombamento (CONDEPHAAT e CONPRESP)	1997 e 2012	Coletado	Textos integrais das Resoluções SC-75/1997, SC-59/2022 e 08/CONPRESP/2012 obtidos e conferidos. A SC-75/1997 fundamenta a vigência dos artigos 134 a 149 do Decreto n. 13.426/1979 nos artigos 187 e 193 do Decreto n. 20.955/1983, e a SC-59/2022, no artigo 158 do Decreto n. 50.941/2006, sem efeito sobre o conteúdo aplicado.
Pasta “Projeto Memorial - Darcy R.” (Biblioteca Victor Civita)	1948–1990	Coletado	Dez documentos fotografados e catalogados; carta de Darcy Ribeiro a Quércia [1990] consultada no original; catálogo próprio como instrumento de pesquisa. A transcrição corrige lapsos de datilografia do original, e na passagem citada na seção 2.1 o datiloscrito registra jamis onde o texto lê jamais. Regra de uso: o material entra no texto apenas quando substitui fonte secundária ou sustenta proposição existente sobre o arranjo.
Ata da 5ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara do TCESP	17/03/2026	Coletado	Julgamento do Balanço Geral de 2024 (TC-002053.989.24-0), regular com ressalva, relator Carlos Cezar; supre os autos ainda não reunidos e é fonte da referência 2026h.
Portarias de designação de substituição do Diretor-Presidente	2024–2026	Coletado	Portarias FMAL 18/2024 (03/07 a 01/08/2024), 23/2025 e 27/2025 (28/04 a 08/05/2025, reedição do mesmo período), 77/2025 (21 a 27/07/2025), 79/2025 (05 a 22/08/2025) e 116/2025 (05 a 19/01/2026), publicadas no DOE; lastro documental da seção 5.12.

Fonte / frente	Cobertura	Status	Origem e observação
Atos de nomeação da direção executiva da FMAL (DOE, Executivo, Seção I)	2018–2023	Parcial	Decretos de 23/04/2018 e 05/07/2018 (Diretoria do CBEAL), 12/02/2019 e 10/02/2023 (Diretor-Presidente, mandato de quatro anos). Busca no acervo do DOE, caderno Executivo, de 04/05 a 31/12/2018, mês a mês, por nome, RG, cargo e fundamento no § 2º do artigo 10 da Lei 6.472/1989: não localizado ato de nomeação de Diretor-Presidente com mandato nesse intervalo. Lastro do achado sobre o acionamento do procedimento de escolha.
Estatutos, redação vigente do artigo 6º	1989–1998	Coletado	Inciso IV do artigo 6º na redação do Decreto n. 42.856/1998, conferido no repositório da ALESP e no Diário Oficial de 12 de fevereiro de 1998.
Regime legal de recolhimento do superávit financeiro	2020–2025	Parcial	Lei n. 17.293/2020, artigo 14 e artigo 2º das disposições transitórias, conferida na página do Diário Oficial de 16/10/2020 (v. 130, n. 205), e Decreto n. 65.350/2020, conferido na página do Diário Oficial de 10/12/2020 (v. 130, n. 245, p. 21). Incidência sobre a FMAL registrada nas atas da 175ª, 178ª e 185ª reuniões. Série da fonte 044 conferida exercício a exercício na planilha de despesas, com crédito em 2018, 2019 e 2020, nulo em 2021 e rubrica ausente a partir de 2022. Pendente o valor recolhido em cada exercício, nas notas explicativas dos balanços do processo SEI 267.00000418/2026-61; as peças do TCESP não o registram.
Festival de metal no complexo (Summer Breeze Brasil, depois Bangers Open Air)	2023–2025	Coletado	Primeira edição em 29 e 30/04/2023, anunciada em notícia institucional de 26/04/2023, com URL individual indisponível em 08/08/2026 e reprodução contemporânea no Jornal & Revista Nosso Bairro de 28/04/2023, p. 14, com crédito ao domínio memorial.org.br. Segunda edição em 26, 27 e 28/04/2024, divulgada no perfil institucional do Memorial em 25/04/2024 e coberta pela Folha de S.Paulo em 29/04/2024, que registra 35 mil pessoas nos três dias. Mudança de nome anunciada pela Billboard Brasil em 02/09/2024. Terceira edição em 2, 3 e 4/05/2025, registrada pela Secretaria Municipal de Turismo e pela Folha de S.Paulo em 04/05/2025. Nomeado nos relatórios de 2023 e 2024 e ausente do relatório de 2025. O registro de 2023 é localização indexada, e não fac-símile.

Fonte / frente	Cobertura	Status	Origem e observação
Retificação dos Estatutos, artigo 3º	1989	Coletado	Página 1 do Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Seção I, de 6 de outubro de 1989 (v. 99, n. 188), obtida no acervo da Imprensa Oficial e certificada pela Prodesp em 15/09/2026, ticket 71163227. O bloco de retificações do D.O. de 4-10-89 alcança o preâmbulo, o artigo 2º do decreto e os artigos 3º, 6º, 12, 16, 21 e 23 dos Estatutos. No artigo 3º, onde se lia a divulgação e o intercâmbio da cultura brasileira e latino-americana, passou a constar a cultura dos países latino-americanos. Correções de composição em seis pontos, no preâmbulo, no artigo 2º do decreto, nos artigos 6º, 16 e 21 e no § 3º do artigo 12 dos Estatutos. Alterações de conteúdo no artigo 12, que passa a qualificar a Diretoria Executiva como órgão superior de execução, e no artigo 23, que acrescenta o Presidente do Conselho Curador entre as autoridades competentes para convocar o Conselho Fiscal. A publicação original consta da página 10 do Diário Oficial do Estado de 4 de outubro de 1989 (v. 99, n. 186), certificada pela Prodesp em 15/09/2026, ticket 71163312, onde o artigo 3º dos Estatutos reproduz a redação da lei.
Créditos adicionais que alcançam a unidade orçamentária 12046	2022–2025	Coletado	Seis decretos de crédito em favor da unidade, localizados na base de legislação da Assembleia Legislativa, n. 66.590/2022, n. 66.745/2022, n. 66.953/2022, n. 67.959/2023, n. 68.542/2024 e n. 69.604/2025, todos com cobertura no inciso III do § 1º do artigo 43 da Lei federal n. 4.320/1964. O Decreto n. 68.225/2023 registra a unidade apenas no lado da redução, em R$ 863.764, com fundamento nos incisos I e III. Os doze decretos de diversos órgãos publicados no período com fundamento no inciso II foram examinados imagem a imagem, e nenhuma de suas tabelas registra a unidade 12046. A identificação do instrumento que formaliza os acréscimos das fontes próprias alcança o Sistema de Alteração Orçamentária, consulta em aberto. No Decreto n. 66.745/2022, a única redução do ato, R$ 1.014.975 na Secretaria de Desenvolvimento Regional, cobre o crédito da Fundação e R$ 200.000 da Secretaria da Segurança Pública, sem discriminação de parcelas por destinatário. Tabelas anexas conferidas nas imagens oficiais; base da seção 6.6.
Dossiê das tabelas anexas aos decretos de crédito adicional	2022–2025	Coletado	Reprodução das 134 imagens oficiais anexas aos sete decretos em que a UO 12046 aparece e aos doze decretos de diversos órgãos com fundamento no inciso II, com cabeçalho de identificação e paginação acrescidos pelo pesquisador. Peça de conferência sob guarda do autor, 138 páginas, composta em 16 de setembro de 2026, a partir da base de legislação da Assembleia Legislativa.

Fonte / frente	Cobertura	Status	Origem e observação
Dossiê das publicações no Diário Oficial dos decretos de crédito	2022–2025	Coletado	Reprodução da capa e da página de cada edição do Diário Oficial em que os seis decretos foram publicados, com o quadro que distingue data do ato e data de publicação. Peça de conferência sob guarda do autor, composta em 16 de setembro de 2026, a partir dos arquivos oficiais da Imprensa Oficial e do portal doe.sp.gov.br.

Fonte: elaboração própria, a partir do teste de disponibilidade das fontes primárias realizado em julho de 2026 e atualizado em 5 de agosto de 2026.

Filtros da consulta de despesas

URL: https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx. Órgão: 12000 – Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas. Unidade Orçamentária: 12046 – Fundação Memorial da América Latina. Unidade Gestora: TODAS (Consolidado). Fonte de Recursos: TODAS (Detalhado). Elemento: TODOS (Detalhado). Fase: Dotação Inicial, Dotação Atual, Empenhado, Liquidado e Pago. Exercício: um por extração, de 2018 a 2025.

Filtros da consulta de receitas

URL: https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsReceita.aspx. Órgão: 12000 – Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas. Gestão: 12046 – Fundação Memorial da América Latina. Unidade Gestora: 121201 – Fund. Memorial da América Latina. Fonte de Recursos: TODAS (Detalhado). Categoria, Origem, Espécie, Rubrica e Alínea: TODAS (Consolidado). Sub Alínea: TODAS (Detalhado). Fase: Previsto e Arrecadado, em extrações separadas. Exercício: um por extração, de 2018 a 2025.

Regra de apuração das séries derivadas.

A suplementação da fonte própria em cada exercício corresponde à diferença entre dotação atualizada e dotação inicial, somadas apenas as fontes classificadas como próprias, 004 e 044 até 2022 e 150140, 170140 e 175640 a partir de 2023. As fontes classificadas como Tesouro ficam fora desse cálculo, entre elas a 175510, receita de alienação de bens da administração direta, que aparece em 2024 com dotação inicial zerada e atualizada de R$ 196.000. A redução da fonte Tesouro no curso do exercício se apura pela fonte 001 até 2022 e pela 150010 a partir de 2023. A 175510 fica fora também dessa apuração, porque o crédito de alienação de bens não compõe a retração do repasse do Tesouro que a série mede. Os valores são nominais, em reais correntes.

Quadro 20 – Registro das extrações de despesa

Código	Arquivo	Linhas	Coluna somada	Soma de controle
D-01	Despesa_2018_PorElemento.csv	16	Dotação Inicial	18.375.191,00
D-02	Despesa_2018_PorFonte.csv	26	Dotação Inicial	18.375.191,00
D-03	Despesa_2019_PorElemento.csv	21	Dotação Inicial	18.912.577,00
D-04	Despesa_2019_PorFonte.csv	28	Dotação Inicial	18.912.577,00
D-05	Despesa_2020_PorElemento.csv	21	Dotação Inicial	17.750.301,00
D-06	Despesa_2020_PorFonte.csv	26	Dotação Inicial	17.750.301,00
D-07	Despesa_2021_PorElemento.csv	17	Dotação Inicial	15.434.174,00
D-08	Despesa_2021_PorFonte.csv	25	Dotação Inicial	15.434.174,00
D-09	Despesa_2022_PorElemento.csv	21	Dotação Inicial	16.489.723,00
D-10	Despesa_2022_PorFonte.csv	32	Dotação Inicial	16.489.723,00
D-11	Despesa_2023_PorElemento.csv	17	Dotação Inicial	19.084.890,00
D-12	Despesa_2023_PorFonte.csv	26	Dotação Inicial	19.084.890,00
D-13	Despesa_2024_PorElemento.csv	18	Dotação Inicial	21.329.649,00
D-14	Despesa_2024_PorFonte.csv	27	Dotação Inicial	21.329.649,00
D-15	Despesa_2025_PorElemento.csv	18	Dotação Inicial	21.287.982,00
D-16	Despesa_2025_PorFonte.csv	26	Dotação Inicial	21.287.982,00

Fonte: elaboração própria.[16]

Quadro 21 – Registro das extrações de receita

Código	Arquivo	Linhas	Coluna somada	Soma de controle
R-17	Receita_2018_Arrecadado.csv	8	Arrecadado até 16/07/2026	5.081.806,15
R-18	Receita_2018_Previsto.csv	22	Previsto do Ano	3.424.844,00
R-19	Receita_2019_Arrecadado.csv	4	Arrecadado até 16/07/2026	3.270.345,37
R-20	Receita_2019_Previsto.csv	18	Previsto do Ano	4.000.000,00
R-21	Receita_2020_Arrecadado.csv	4	Arrecadado até 16/07/2026	1.269.170,57
R-22	Receita_2020_Previsto.csv	18	Previsto do Ano	4.576.131,00
R-23	Receita_2021_Arrecadado.csv	4	Arrecadado até 16/07/2026	538.297,34
R-24	Receita_2021_Previsto.csv	18	Previsto do Ano	2.557.888,00

[16] Extrações no Portal da Transparência do Estado de São Paulo (SIGEO), com os filtros da consulta de despesas registrados nesta seção.

Código	Arquivo	Linhas	Coluna somada	Soma de controle
R-25	Receita_2022_Arrecadado.csv	4	Arrecadado até 16/07/2026	2.882.714,99
R-26	Receita_2022_Previsto.csv	18	Previsto do Ano	2.716.784,00
R-27	Receita_2023_Arrecadado.csv	5	Arrecadado até 16/07/2026	3.657.213,70
R-28	Receita_2023_Previsto.csv	20	Previsto do Ano	3.593.662,00
R-29	Receita_2024_Arrecadado.csv	5	Arrecadado até 16/07/2026	3.516.099,09
R-30	Receita_2024_Previsto.csv	20	Previsto do Ano	3.770.161,00
R-31	Receita_2025_Arrecadado.csv	4	Arrecadado até 16/07/2026	4.515.206,39
R-32	Receita_2025_Previsto.csv	16	Previsto do Ano	5.418.498,00
R-33	Receita_UGFTES_121281.csv	1	Arrecadado até 16/07/2026	0,04

Fonte: elaboração própria, a partir das extrações no Portal da Transparência do Estado de São Paulo (SIGEO), com os filtros da consulta de receitas registrados nesta seção.

Observações

- **Mudança de classificação de fontes em 2023**. Até 2022, 001 (Tesouro), 004 (recurso próprio da administração indireta) e 044 (recurso próprio por crédito de superávit financeiro). De 2023 em diante, 150010 (Tesouro), 150140 (recurso próprio) e 150160 (DREM ou FERS).
- **Mudança de codificação das naturezas de receita em 2019 e novamente em 2024**.
- **Colunas ausentes**. O portal não devolveu as colunas Pago e Pago Restos em todos os exercícios. Célula vazia significa coluna não devolvida, e não valor zero.
- **Identificação dos exercícios**. Os arquivos exportados não trazem o exercício. A identificação foi feita pela correspondência, ao real, entre o total previsto na fonte de recurso próprio e a dotação inicial da despesa na mesma fonte, apurada em extração independente.
- **Segunda unidade gestora**. A unidade 121281 (UGFTES) registra R$ 0,04 em todo o período, verificado pelo autor. O arquivo consta do registro sob o código R-33.
- **Valores nominais, em reais correntes, sem deflação**. A conversão a preços constantes, quando aplicada na seção 6, usa o IPCA médio anual do IBGE, com o ano-base declarado.
- **Verificação das ocorrências prospectivas de 2022**. As nove ocorrências que o relatório de atividades de 2022 descreve em tempo presente ou futuro, registradas em

E-2022-05, tiveram a realização verificada uma a uma entre 9 e 10 de agosto de 2026, com resultado positivo nas nove. Sete foram comprovadas por fonte externa independente, com registro posterior ao evento, fotografia da realização, resultados de prova esportiva ou referência retrospectiva em cobertura de edição seguinte. Duas, os seminários de encerramento da Cátedra Unesco e do edital de bolsas do CBEAL, foram comprovadas por declaração retrospectiva do Estado no Relatório Anual do Governo do Estado, exercício de 2022, Ações 5790 e 5791. A distinção entre os dois graus de comprovação fica registrada na observação de cada ocorrência, porque a segunda se apoia em informação prestada pela própria entidade declarante, ainda que em peça de prestação de contas submetida a regime de controle diverso.

- **Enumeração paralela no Relatório Anual do Governo do Estado**. A Ação 4043, Promoção de Atividades Culturais, no Volume 1 do relatório do exercício de 2022, enumera as atividades culturais desenvolvidas no complexo e as cessões de espaço a terceiros, com mais de cem itens nomeados, contra setenta e um registros do relatório de atividades da Fundação no mesmo exercício. As Ações 5790 e 5791 fazem o mesmo para a Cátedra Unesco e para o CBEAL. A enumeração do Indicador 3 permanece apoiada na fonte que a própria entidade produz sobre sua programação, porque a pergunta da pesquisa recai sobre o que a entidade registra e responde por registrar. O confronto entre as duas enumerações, submetidas às mesmas regras de contagem, fica registrado como medida independente da incompletude do registro da Fundação, com tratamento previsto para depois do encerramento da codificação e extensão à série completa na agenda da seção 10.7.

Planilhas consolidadas

FMAL_Receitas_2018-2025.xlsx reúne aba Leia-me, aba Resumo e uma aba por exercício, com previsto e arrecadado por fonte e natureza. *FMAL_Despesas_2018-2025.xlsx* reúne aba Leia-me, aba Resumo, aba Por Fonte e uma aba por exercício, com dotação, empenho, liquidação e pagamento por fonte e elemento.

APÊNDICE F — A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS ESTADUAIS (DREM) E A RECEITA PRÓPRIA DA FMAL

A desvinculação de receitas dos Estados e do Distrito Federal (DREM) fornece a moldura normativa do mecanismo que a seção 6 observa na execução da receita própria da Fundação. Este apêndice reconstrói a norma e sua vigência no período de 2018 a 2025, com as fontes conferidas em texto oficial.

Alcance da desvinculação

O artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido pela Emenda Constitucional n. 93/2016, desvincula de órgão, fundo ou despesa 30% das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, seus adicionais e acréscimos legais, e outras receitas correntes. A expressão final alcança a receita patrimonial, que é receita corrente na classificação da Lei n. 4.320/1964, categoria em que se enquadra a cessão de espaços do complexo.

O parágrafo único do artigo 76-A, na redação da EC 93/2016, excetua cinco hipóteses, a saber, recursos de saúde e de manutenção e desenvolvimento do ensino, receitas transferidas aos Municípios por determinação constitucional, contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores, demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes com destinação especificada em lei, e fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais. Nenhuma das exceções alcança fundação pública cultural. O constituinte derivado nomeou individualmente os fundos das instituições de controle e de acesso à justiça para preservá-los da desvinculação, e a receita própria de um equipamento cultural, gerada pela cessão de seus espaços, permanece na massa desvinculável. A hierarquia de proteção está inscrita no texto e informa a discussão da seção 8 sobre capacidades e limites do arranjo.

A expressão "outras receitas correntes"

A expressão comporta duas leituras. Na leitura ampla, designa toda receita corrente além das enumeradas, o que abrange receita patrimonial, de serviços, industrial e agropecuária. Na leitura restrita, "Outras Receitas Correntes" é o nome técnico de uma categoria específica da classificação orçamentária, e sob essa leitura a receita patrimonial ficaria de fora. A interpretação adotada pelos gestores estaduais é a ampla. O Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN), ligado ao CONFAZ, publicou em outubro de 2016 nota técnica com tabela

de codificação que inclui a receita patrimonial entre as receitas alcançadas pela desvinculação. A nota técnica de grupo técnico de gestores não é ato normativo e não vincula São Paulo, e sua própria existência indica que a questão foi controvertida em 2016. Ela demonstra a interpretação corrente entre as fazendas estaduais.

Vigência no recorte

A EC 93/2016 criou a desvinculação estadual a 30%, com efeitos desde 1º de janeiro de 2016. A EC 132/2023 prorrogou o artigo 76-A até 31 de dezembro de 2032, mantidos os 30%. A EC 136/2025 elevou a desvinculação a 50% até 2026 e a 30% de 2027 a 2032 apenas no artigo 76-B, referente aos Municípios, e não alterou o artigo 76-A. Para os Estados, o percentual permanece em 30% durante todo o período, incluídos 2026 e os anos seguintes. O recorte de 2018 a 2025 está integralmente coberto, sem variação de percentual, o que afasta a mudança da regra de desvinculação como explicação de qualquer inflexão da série da seção 6.

Desvinculação e desconto: distinção

O instituto é desvinculação. Rascov (2023, p. 221) descreve o fenômeno pelo efeito, o desconto que o Tesouro faz do orçamento no valor arrecadado, e nomeia corretamente a desvinculação da Emenda Constitucional n. 93/2016 ao apresentar sua série de receita própria (RASCOV, 2023, Apêndice B). A desvinculação não transfere dinheiro nem cria receita. Ela retira o carimbo de 30% da disponibilidade, que passa a fonte livre, alocável pelo Executivo onde decidir. Para a Fundação, o efeito prático se aproxima do que Rascov descreve, porque 30% do que ela arrecada deixa de lhe pertencer automaticamente. O caminho desses 30% até o caixa do Tesouro é decisão de alocação, distinta da desvinculação em si. A desvinculação cria a possibilidade jurídica, e a prática de alocação decide o que se faz dela.

O decreto paulista de execução

O Estado de São Paulo regulamentou a matéria no decreto anual de execução orçamentária. O Decreto n. 62.413, de 6 de janeiro de 2017, conferido no repositório de legislação da Assembleia Legislativa, alcança nominalmente as fundações dependentes em seu artigo 2º, o que responde à questão de saber se a receita própria de entidade da administração indireta entra na desvinculação. A FMAL é fundação dependente, com cerca de 84% de cobertura pelo Tesouro. O artigo 23 do mesmo decreto determinou que os recursos desvinculados fossem codificados em fonte específica, recolhidos à conta única do Tesouro e executados na mesma fonte de receita.

A conferência ano a ano revelou que o comando de recolhimento não se repete em todo o recorte. O Decreto n. 64.078, de 21 de janeiro de 2019, traz o artigo 23 reduzido à codificação, sem os parágrafos que ordenavam o recolhimento à conta única e a execução na mesma fonte. O comando expresso de recolhimento está demonstrado para 2017 e, sob conferência da transcrição do Tribunal de Contas, para 2018. De 2019 em diante o decreto anual silencia sobre o destino do recurso. O silêncio do decreto não significa que o recolhimento cessou, porque a unidade de tesouraria é norma geral do artigo 56 da Lei n. 4.320/1964 e independe de repetição no decreto anual. A verificação decisiva migra da norma para a execução. O comportamento da fonte da desvinculação na unidade da Fundação, examinado na seção 6, mostra a arrecadação efetiva ingressando integralmente pela fonte de recurso próprio, com a linha da desvinculação zerada nos oito anos.

Contraprova do excesso de arrecadação

O decreto anual oferece o argumento contrário à versão mais forte da restrição, e este apêndice enfrenta-o. O crédito suplementar é admitido mediante confirmação de excesso de arrecadação de recursos vinculados, operações de crédito e receitas próprias, ou de superávit financeiro do exercício anterior. Existe, portanto, caminho normativo para que arrecadar mais se converta em poder gastar mais. A afirmação de que o equipamento converte receita apenas para manter constante seu nível de operação, sem ganho, é empírica e não decorre da norma, que permite o ganho. A pergunta que isso cria é respondível em fonte pública. A FMAL obteve crédito suplementar por excesso de arrecadação de receita própria entre 2018 e 2025, em quais anos, em que valor e com qual proporção sobre o excesso verificado? Os créditos adicionais são abertos por decreto e publicados no Diário Oficial. Se a Fundação nunca acionou o mecanismo, a restrição ganha demonstração forte, porque o caminho existia. Se acionou em parte, a restrição é de atrito, com bloqueio afastado. Se acionou integralmente, a hipótese mais forte cai, e cai com dado público. A consulta aos decretos de 2022 a 2025 respondeu à pergunta para o segundo bloco do recorte, e nenhum crédito por excesso de arrecadação alcançou a unidade orçamentária da Fundação (seção 6.6).

Uma restrição temporal do próprio decreto merece registro. No exercício de 2019, o artigo 15, § 2º, admite, até o fim do segundo quadrimestre, apenas pedidos de crédito suplementar com recursos de anulação de dotação da fonte Tesouro. Durante oito meses do ano, o excesso de arrecadação de receita própria não serve de cobertura. A confirmação da mesma restrição nos demais exercícios é elemento de desenho institucional relevante para a seção 8,

porque o equipamento arrecada o ano todo e só pode converter o excesso em dotação no último terço.

O recolhimento do superávit financeiro das fundações

A Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020, alcança o mesmo recurso por via distinta da desvinculação. O artigo 14, inscrito na Seção V, determina que o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações seja transferido ao final de cada exercício à Conta Única do Tesouro Estadual, sem prejuízo do artigo 76-A do ADCT, para o pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência. O § 2º fixa o prazo em dez dias após a publicação do Balanço Geral do Estado. Os §§ 3º e 4º excetuam as universidades públicas estaduais, a FAPESP e a Caixa Beneficente da Polícia Militar, e a Fundação Memorial da América Latina permanece no alcance da regra.

O § 1º do mesmo artigo dispensa a deliberação dos órgãos colegiados das entidades alcançadas quanto à transferência. A regra retira do Conselho Curador competência sobre o destino do saldo acumulado pela Fundação, e a seção 8 examina o que essa dispensa revela do arranjo.

Ao comando permanente soma-se um comando transitório. O artigo 2º das disposições transitórias mandou transferir, em até dez dias da publicação da lei, o montante equivalente ao superávit apurado no balanço patrimonial de 2019. O Decreto n. 65.350, de 9 de dezembro de 2020, publicado no Diário Oficial do dia seguinte, regulamentou os artigos 14, 15 e 17 e o artigo 2º transitório. O depósito passa a ser feito em subconta da São Paulo Previdência, com uso restrito ao abatimento da insuficiência financeira do regime próprio, e o § 5º do artigo 2º determina que os recursos retidos por indisponibilidade de caixa sejam transferidos no exercício de 2021, à conta das receitas correntes ingressadas ao longo do ano.

Um ponto de leitura merece registro. A rubrica da Seção V qualifica o superávit como decorrente de receitas próprias, e o caput do artigo 14 alcança o superávit apurado em balanço patrimonial sem distinguir a fonte. A pesquisa lê o dispositivo pelo texto do caput e toma a rubrica como indicação do objeto visado pelo legislador.

Três atas do Conselho Curador documentam a incidência sobre a Fundação. Em 17 de dezembro de 2020, na 175ª reunião, o Diretor Administrativo e Financeiro informou que o superávit do Memorial fora transferido ao Tesouro por determinação de decreto estadual. Em 29 de abril de 2021, na 178ª reunião, o mesmo dirigente relatou, na análise do balanço de 2020, a alteração legislativa sobre o uso dos superávits orçamentários e sua transferência ao Estado.

Em 28 de abril de 2022, na 185ª reunião, tratou da obrigação legal de repassar o superávit, comum a todas as fundações do Estado, e do seu reflexo no balanço de 2021.

A cronologia da norma acompanha a inflexão observada na série. O crédito por superávit financeiro aportou R$ 118.107 em 2018, R$ 2.097.108 em 2019 e R$ 1.975.000 em 2020, e zerou em 2021, primeiro exercício aberto depois do recolhimento do saldo de 2019 determinado pelo comando transitório. A rubrica deixa de figurar na classificação orçamentária a partir de 2022 (seções 6.6 e 7.3). A verificação, exercício a exercício, dos valores efetivamente recolhidos, nos balanços gerais e nos autos do Tribunal de Contas, integra a agenda registrada no Apêndice E.

Fontes

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 76-A, acrescido pela Emenda Constitucional n. 93, de 8 de setembro de 2016, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 62.413, de 6 de janeiro de 2017. Estabelece normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2017 e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 7 jan. 2017.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 64.078, de 21 de janeiro de 2019. Estabelece normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2019. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 22 jan. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020. Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 130, n. 205, 16 out. 2020a.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 65.350, de 9 de dezembro de 2020. Regulamenta a transferência de recursos de que tratam os artigos 14, 15 e 17, bem como o artigo 2º das disposições transitórias, todos da Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, v. 130, n. 245, p. 21, 10 dez. 2020b.

APÊNDICE G — FICHA DE APLICAÇÃO DA MATRIZ

A ficha converte a matriz da seção 9 em roteiro de preenchimento. Ela percorre a verificação prévia de emblematicidade, a leitura das seis dimensões e a síntese de salvaguardas, e registra, em cada etapa, o documento que sustenta a resposta. O preenchimento produz um retrato datado do arranjo, válido para o período coberto pela evidência consultada.

A ordem de preenchimento começa pela capacidade de demonstração, na forma da regra de leitura da seção 9.1. O estado dessa dimensão condiciona o que as demais podem afirmar.

1. Identificação

Equipamento. Arranjo examinado. Período coberto pela evidência. Responsável pelo preenchimento. Data.

2. Verificação prévia de emblematicidade (seção 3.3)

Marcar a presença de cada atributo e registrar o documento que a sustenta.

a) Alta carga simbólica. Presente ou ausente. Documento.

b) Missão institucional específica. Presente ou ausente. Documento.

c) Responsabilidade pública inscrita em política cultural de Estado. Presente ou ausente. Documento.

d) Capacidade de produzir efeitos de reconhecimento além da programação anual. Presente ou ausente. Documento.

Resultado. Quatro atributos, equipamento emblemático, e a matriz se aplica por inteiro. Três atributos, caso limítrofe da seção 3.3, e a dimensão correspondente ao atributo ausente se lê como pergunta em aberto. Dois atributos ou menos, o equipamento fica fora da categoria e a matriz perde objeto.

3. Leitura por dimensão

O Quadro 22, em branco para preenchimento, recebe em cada dimensão o estado observado, a evidência consultada e a lacuna de evidência encontrada. Os estados de cada dimensão constam do Quadro 8, e o Quadro 9 traz a leitura aplicada ao caso Memorial.

Quadro 22 – Ficha de aplicação da matriz: leitura por dimensão

Dimensão	Estado	Evidência consultada	Lacuna de evidência
Capacidade de demonstração			
Missão e valor público			
Sustentabilidade			
Flexibilidade operacional			
Controle público			
Resiliência institucional			

Fonte: elaboração própria.

4. Síntese

Dimensões em estado frágil. Dimensões em estado parcial. Salvaguardas sugeridas, com indicação do instrumento que as institui e da instância competente.

5. Validade da leitura

O retrato vale para o período coberto pela evidência e para o contexto fiscal e político examinado. A lacuna de evidência registrada no item 3 delimita o alcance da leitura.