idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.08.2020

Nº 16

A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL – TERRACAP

Carine Vogel Dutra Telles

www.idp.edu.br

debates em administração pública

A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL – TERRACAP

THE FEDERAL DISTRICT DEVELOPMENT AGENCY - TERRACAP

Carine Vogel Dutra Telles[1]

[1] Mestra em Administração Pública pelo IDP (2020). Administradora da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP). E-mail: carine.telles@terracap.df.gov.br

IDP

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral
Francisco Schertel
Coordenador do Mestrado em Administração Pública
Caio Cordeiro de Resende
Coordenador do Mestrado em Economia
José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação
Paulo Alexandre Batista de Castro
Supervisão e Revisão
Renan Holtermann, Matheus Gonçalves, Mathias Tessmann, Milton Sobrinho, Alessandro Freire, Jackline Oliveira e Anderson Silva
Comunicação e Marketing
Antonio Zaninetti e Daniel Jordão
Projeto gráfico e diagramação
Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 6
2. DESENVOLVIMENTO 8
2.1 AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO 8
2.2 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL 14
2.3 A COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA 18
2.4 METODOLOGIA E ANÁLISE DO CASO DA TERRACAP 24
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS 31
REFERÊNCIAS 34

idp

Resumo: Este estudo se propõe a analisar o papel da TERRACAP como agência de desenvolvimento, com vistas a buscar formas de consolidar o seu papel nessa importante missão a ser cumprida no Distrito Federal. A fim de compreender quais as qualificações necessárias, elaborou-se um quadro referencial, com base nas características de outras agências de desenvolvimento. Com isso, foi possível analisar o contexto em que a TERRACAP se encontra: uma dualidade entre ser, historicamente, uma companhia imobiliária e tornar-se, na esteira dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. Essa contradição aparente pode ser solucionada, ao readequar a forma jurídica da Companhia, o que contribuirá para a definição clara de seus objetivos primordiais na promoção do desenvolvimento local.

Palavras-chave: TERRACAP; Agência de Desenvolvimento; Distrito Federal.

Abstract: This study analyses the role of TERRACAP (a public company located in the Federal District) as development agency. The goal is to search for ways to fully accomplish such an important mission in the Federal District. In order to understand which qualifications are needed to perform this role, a referential framework was drawn up based on the characteristics of other development agencies. Hence, it was possible to analyze the context in which TERRACP finds itself: an ambiguity between being a real estate company and a development agency. This apparent contradiction can be resolved by readjusting the Company's legal form, which will contribute to formulate a clear definition of its primary objectives in promoting local development.

Keywords: TERRACAP; Development Agency; Federal District (Brazil).

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa busca analisar, por meio de estudo comparativo, formas de atuação que possibilitem à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP se consolidar como agência de desenvolvimento.

Agência de desenvolvimento é uma entidade, pública ou privada, que tem como objetivo participar de ações que, direta ou indiretamente, favoreçam o desenvolvimento de uma região.

Considerando que a TERRACAP era tradicionalmente apenas uma companhia imobiliária e, nos últimos anos, teve seu escopo de atuação ampliado por meio de lei, a justificativa inicial do trabalho é que esta empresa pública ainda não apresenta todos os critérios e os recursos necessários de uma agência de desenvolvimento consolidada. Isso é devido à condição de apresentar objetivos societários, por vezes, contraditórios, não se definindo se é uma instituição que busca o lucro ou se prioriza funções governamentais com cunho estritamente social.

A TERRACAP foi criada pela Lei nº 5.861/1972, com o objetivo de suceder a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP no desempenho de atividades imobiliárias do Distrito Federal (DF), além de executar obras de infraestrutura em empreendimentos de sua responsabilidade. A legislação de criação definiu que a TERRACAP seria uma empresa pública com 51% do capital pertencente ao DF e 49% à União.

No período antecedente à Copa do Mundo de 2014, o Governo do Distrito Federal (GDF) promulgou a Lei Distrital nº 4.586/2011, com vistas a ampliar o escopo de atuação da Companhia. Com isso, a TERRACAP tornar-se-ia a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, podendo fomentar investimentos estratégicos com finalidade social ou econômica. Esse marco legal deu origem a uma nova função, que não invalidou sua missão de companhia imobiliária, mas, sim, complementou seu papel no desenvolvimento do GDF.

Diante da necessidade de consolidar a TERRACAP como importante agente na gestão de projetos do GDF, esta pesquisa se propõe a responder a seguinte pergunta: de que maneira a TERRACAP pode se consolidar como Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal?

Com base na premissa de que a TERRACAP precisa complementar as características inerentes a uma agência de desenvolvimento, a fim de atender às demandas provenientes do Governo do Distrito Federal, será possível analisar aspectos que se adequem às atribuições da Companhia para revigorar seu papel como subsidiária nas ações de desenvolvimento da região.

O objetivo deste artigo é verificar de que maneira a TERRACAP pode se consolidar como agência de desenvolvimento. Para atender a esse propósito, será desenvolvido modelo analítico que possa ser usado como referência para analisar o papel da TERRACAP como agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. No entanto, esta pesquisa visa elaborar, por meio de comparação com outras agências, uma seleção de critérios que possam balizar formas possíveis de melhorar sua atuação.

Como estratégia metodológica, a pesquisa consiste em estudo de caso, por meio de pesquisa comparada da agência frente a outras agências de desenvolvimento do Brasil, com base em pesquisa bibliográfica e documental.

Este trabalho consiste em um estudo de caso que se utilizou da comparação como estratégia metodológica, na forma descrita abaixo:

a) Pesquisa qualitativa:

- Revisão da literatura e pesquisa bibliográfica, a partir de artigos científicos e estudos acadêmicos (dissertações e teses) de autores brasileiros e estrangeiros, a partir dos anos 1990, buscando conceitos e exemplos de agências de desenvolvimento;

- Coleta de dados existentes na TERRACAP, a fim de definir as características da Companhia na sua atuação como companhia imobiliária e como agência de desenvolvimento;

- Busca por documentos disponíveis em órgãos públicos e por material publicado na mídia, a fim de incluir fontes recentes e específicas ao caso;

- Atuação como observador-participante, por trabalhar na instituição pesquisada.

b) Estudo descritivo e prescritivo dos resultados da pesquisa:

- Análise de como a TERRACAP deve atuar para cumprir seu papel como agência de desenvolvimento, ao elaborar quadro comparativo de características comuns a outras agências de desenvolvimento;

- Elaboração de propostas de melhoria, em relação ao caso estudado, ao utilizar conhecimentos provenientes de observador-participante.

Este artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção descreve as agências de desenvolvimento e sua trajetória histórica. A segunda seção traz exemplos de agências de desenvolvimento no Brasil. Na terceira seção, o artigo trata da Companhia Imobiliária de Brasília. O estudo de caso da TERRACAP é objeto da quarta seção. O artigo se encerra com as conclusões, destacando que a readequação de sua forma jurídica e o direcionamento de recursos para ações em prol do desenvolvimento poderiam fortalecer o papel da TERRACAP como agência de desenvolvimento.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO

Historicamente, agências de desenvolvimento foram criadas no pós-Segunda Guerra Mundial, na Europa, com a finalidade de ajudar a reconstruir a economia de países que haviam sido devastados pela guerra. Essas agências de desenvolvimento foram criadas

como uma resposta de curto e médio prazo, para estimular o retorno ao crescimento econômico dos países europeus (MOUNTFORD, 2009).

O escopo das agências de desenvolvimento, no entanto, foi ampliado, uma vez que essas agências foram usadas como instrumentos auxiliares de gestão pública em diversos países. Com isso, essas agências passaram a ter o objetivo de impulsionar estratégias de desenvolvimento local. Embora o propósito de contribuir para o desenvolvimento econômico seja um ponto comum entre essas instituições, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2009) ressalta que não existe um conceito rígido para explicar o que é uma agência de desenvolvimento.

Mountford (2009), em publicação da OCDE, pontua que são conhecidos quatro diferentes momentos em que agências de desenvolvimento se conformaram:

a) no pós-Segunda Guerra Mundial: reconstrução dos países europeus;

b) nos anos 1960 e 1970, na região norte dos Estados Unidos: tentativa de minimizar as consequências da desindustrialização do chamado *rust belt* ou "cinturão da ferrugem", em português;

c) nos anos 1980 e 1990, no Leste Asiático: planejamento para administrar a industrialização e a urbanização acelerada;

d) na atualidade, no Leste Europeu, na África, na América Latina e no Sul da Ásia: promoção do desenvolvimento econômico.

Mesmo não existindo um conceito único de agência de desenvolvimento, é importante verificar que existem características comuns entre essas agências. No Relatório da OCDE, em que pontua o papel das Agências de Desenvolvimento Local (ADL), Mountford (2009) ressalta que, para melhor funcionamento de estratégias voltadas ao desenvolvimento, essas agências não devem funcionar sozinhas, mas, sim, dentro de uma rede de ações integradas.

Tendo em vista que não existe um conceito único e consolidado, este trabalho define agência de desenvolvimento como uma entidade que exerce atividade não exclusiva de Estado, cujo propósito é a promoção do desenvolvimento econômico socialmente

inclusivo, em uma região específica, por meio da participação da sociedade, sempre que possível, na formulação, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas estratégicas, de forma integrada à estrutura governamental, podendo ser autônoma e descentralizada. Essas iniciativas podem ser financiadas por recursos públicos ou privados.

Ao analisar o papel das agências de desenvolvimento, verifica-se que o principal objetivo de existência dessas instituições é descentralizar a atuação governamental na promoção do desenvolvimento por meio de políticas públicas.

O conceito de políticas públicas é amplo, sendo consideradas ferramentas de atuação política ou meios para a busca de solução de problemas. Lasswell (1950), um dos precursores do estudo de políticas públicas, propugna que o entendimento do assunto depende de quem ganha com isso, quando há o benefício e como ele ocorre. Para Peters (1996), política pública é o resultado de ações dos governos que, direta ou indiretamente, afetam a vida da população.

De acordo com Bresser-Pereira (2001), o Estado é dividido em três núcleos: atividades exclusivas do Estado, que inclui agências executivas e reguladoras; serviços sociais, científicos e investimentos em infraestrutura, sendo atividades não exclusivas, mas que exigem financiamento; e, atividades inerentes ao mercado de bens e serviços.

As atividades não exclusivas do Estado, especialmente investimentos em infraestrutura, sofrem externalidades, o que demanda vultosos aportes financeiros e implica baixo retorno a longo prazo. Nesse sentido, há menor interesse da iniciativa privada em atuar nesse setor, quando não há contrapartida estatal. Por esse motivo, Bresser-Pereira (2001) explica que, para esses casos, o ideal seria priorizar entidades de direito privado com finalidades públicas, sem fins lucrativos.

Buscando paralelo com as ideias de Bresser-Pereira (2001), elaborou-se o Quadro 1, em que se diferenciam as formas possíveis que uma agência de desenvolvimento poderia ser constituída, como forma de descentralização administrativa.

Quadro 1 – Entidades do Terceiro Setor e da Administração Pública Indireta

Instituição	Objetivo	Financiamento	Instrumento
Organização Social (OS)	Instituição híbrida entre o Estado e a sociedade que executa os serviços sociais e competitivos (BRESSER-PEREIRA, 2001).	Receita parcial ou integralmente derivada do Governo.	Contrato de Gestão
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público (DI PIETRO, 2019).	Receita parcial ou integralmente derivada do Governo.	Termo de Parceria
Serviço Social Autônomo	Entidade de cooperação estatal, criada por lei, que realiza atividades de interesse público em colaboração com o Estado, com vistas a atuar em atividades de fomento público (CARVALHO FILHO, 2020).	Público, por meio de contribuições parafiscais.	Lei e Contrato de Gestão
Sociedade de Economia Mista	Ente com personalidade jurídica de direito privado, sendo obrigatoriamente sociedade anônima, com capital predominantemente estatal (SCAFF, 2001).	Em regra, recursos provenientes exclusivamente de exploração de atividade econômica.	Lei

Empresa Pública	Ente com personalidade jurídica de direito privado, criado por lei para explorar atividade econômica, com capital estatal (SCAFF, 2001).	Recursos provenientes exclusivamente de exploração de atividade econômica, no caso de empresas públicas não dependentes. No caso das dependentes, pode haver aportes estatais não relacionados à atividade econômica.	Lei
Fundação Pública	Entidade com personalidade jurídica de direito privado, criada por lei, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa (SCAFF, 2001).	Público e outras fontes.	Lei
Autarquia	Entidade estatal criada por lei, com gestão descentralizada, para executar atividades típicas de Estado (SCAFF, 2001).	Público.	Lei

Fonte: Própria (2020).

Entre as entidades do Terceiro Setor, estão as Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e os Serviços Sociais Autônomos. Estas pessoas jurídicas não integram a estrutura do Estado e atuam em regime de direito privado. No entanto, prestam atividades de interesse público não exclusivas do Estado, mediante vínculo legal ou negocial de parceria formalizado, recebendo benefícios públicos. Além disso, gozam de direitos e privilégios, bem como de restrições, próprios da Administração Pública (OLIVEIRA, 2013).

Tanto OS quanto OSCIP são entidades privadas que são posteriormente qualificadas por órgãos públicos para atuarem como tais. OS celebram contratos de gestão com o Estado, tendo que cumprir metas de desempenho estabelecidas para receberem os recursos financeiros públicos. Para ser qualificada como OSCIP, uma instituição precisa cumprir mais requisitos, como, por exemplo, estar em funcionamento há, pelo menos, 3 anos e desempenhar atividades que constam em lei específica. Com isso, uma OSCIP poderá firmar termo de parceria com instituições públicas, precisando, também, cumprir metas para receber verbas públicas. Apesar de OS e OSCIP não estarem diretamente submetidas a controle de tribunais de contas, precisam prestar contas aos órgãos que gerenciam a execução de suas atividades (OLIVEIRA, 2018).

Serviços Sociais Autônomos são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e que exercem atividades de interesse público. Em geral, são criados após autorização legal, para atenderem interesses de categorias econômicas ou profissionais. Tendo em vista que recebem verbas públicas, provenientes de contribuições sociais compulsórias, estão sujeitos a algumas regras inerentes à Administração Pública (OLIVEIRA, 2013).

A instituição da Administração Pública Indireta visa ao interesse público por meio da descentralização, especialmente, a fim de valer-se da ideia de especialização, conforme ressalta Di Pietro (2019). Essa distribuição de competências está dividida em sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas e autarquias.

Segundo Di Pietro (2019), sociedade de economia mista é uma entidade que presta atividades essencialmente econômicas, em forma de sociedade anônima, em que o Estado é detentor da maioria das ações com direito a voto. Por outro lado, empresa pública presta atividades econômicas ou serviços públicos por meios próprios da iniciativa privada, sendo criada mediante autorização legislativa específica, com capital exclusivamente público. Ambos os tipos de estatais são pessoas jurídicas de direito privado, autorizadas por lei, mas somente são constituídas após o registro dos seus atos constitutivos. Enquanto empresas

públicas assumem qualquer forma societária admitida no Direito brasileiro, as sociedades de economia mista são necessariamente sociedades anônimas. (OLIVEIRA, 2018)

Em relação a fundação pública, Di Pietro (2019) entende como sendo instituição que gerencia atividades com fins não lucrativos de interesse coletivo. Seu patrimônio pode ser total ou parcialmente público, com atribuição legal de personalidade jurídica de direito público ou privado. Pode atuar em atividade social, educacional ou cultural, como, por exemplo, saúde, educação, cultura, meio-ambiente e assistência social.

Autarquia, por sua vez, é um ente administrativo autônomo criado por lei específica, de acordo com Di Pietro (2019). É entidade de direito público, com patrimônio próprio, exercendo atribuições estatais específicas, típicas de Estado, e administrando bens públicos. Como agência de desenvolvimento, uma autarquia poderá participar da formulação e do planejamento das políticas públicas, porém não será um vetor direto para a execução dessas ações, com vistas a não desvirtuar sua natureza administrativa.

A característica de como é constituída juridicamente uma agência de desenvolvimento influencia a forma que a instituição poderá atuar, o que pode ser determinante para seu sucesso ou insucesso.

2.2 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Este estudo analisa diversas agências de desenvolvimento estabelecidas no Brasil. A finalidade não é se exaurir o quantitativo de agências existentes com esse propósito. Busca-se optar por entidades que tenham características diferentes, como, por exemplo, atuação local ou regional, tamanho da instituição e se pertence à estrutura estatal ou se é não governamental. Todas têm como propósito fundamental, contudo, o desenvolvimento econômico, que está ligado diretamente ao impacto econômico e social no local de atuação.

Ao analisar as agências escolhidas, é possível perceber padrões nas agências de desenvolvimento do país. A maioria foi estabelecida após a Reforma Gerencial de 1995.

Buscando um paralelo com a visão de Bresser-Pereira (2001, pg. 24), uma agência de desenvolvimento visa fomentar atividades em que não há exclusividade do Estado, mas que "a sociedade e o Estado consideram necessário financiar".

Para segmentar as características verificadas no Quadro 2, em relação aos aspectos inerentes às agências de desenvolvimento, que podem indicar maior ou menor sucesso em suas ações, este trabalho dividiu da seguinte forma:

a) Objetivo:

- Abrangente: ações voltadas ao desenvolvimento, sem se limitarem a uma área específica;

- Específico: ações voltadas a uma área econômica, como, por exemplo, turismo ou agricultura.

b) Forma jurídica: como a instituição foi formada e instituída;

c) Planejamento: se a instituição tem papel relevante na elaboração e definição de políticas públicas estratégicas;

d) Execução: se a instituição participa na implementação de políticas públicas;

e) Financiamento: se a instituição recebe financiamento público, privado ou ambos.

Quadro 2 - Aspectos inerentes a Agências de Desenvolvimento

Item	Agência	Objetivo	Forma	Planejamento	Execução	Financiamento
1	Agência de Desenvolvimento do Grande ABC	Abrangente	OS mista	Não	Sim	Público e Privado
2	Agência de Desenvolvimento Econômico Local (ADEL)	Específico	OS	Não	Sim	Público e Privado
3	Agência de Desenvolvimento Regional - Leste	Abrangente	OS	Não	Sim	Público e Privado

	Paulista e Sul de Minas					
4	Agência de Desenvolvimento Terra Roxa (TR)	Abrangente	OSCIP	Não	Sim	Público e Privado
5	Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná (AGÊNCIA)	Abrangente	OSCIP	Não	Sim	Privado e público
6	Agência de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico de Lins (ADETEC)	Abrangente	OSCIP	Não	Sim	Público e Privado
7	Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (ADETUC)	Específica	Autarquia	Sim	Sim	Público
8	Agência Paraná de Desenvolvimento (APD)	Abrangente	Autarquia	Sim	Sim	Público e privado
9	Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER)	Específica	Autarquia	Sim	Sim	Público
10	Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí (ADH)	Específico	Autarquia	Sim	Sim	Público
11	Agência Brasileira de	Abrangente	Serviço Social	Sim	Sim	Público

	Desenvolvimento Industrial (ABDI)		Autônomo			
12	Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social (AADES)	Abrangente	Serviço Social Autônomo	Sim	Sim	Público
13	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF)	Específico	Empresa Pública	Sim	Sim	Público
14	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (ADDIPER)	Abrangente	Sociedade de Economia Mista	Sim	Sim	Público e privado

Fonte: Própria (2020).

Observa-se que não há um tipo de estrutura ideal para agências de desenvolvimento. Cada estatuto jurídico é resultado da conjuntura política e da condição de desenvolvimento de cada região. Nesse sentido, a forma de constituição da agência de desenvolvimento deve adequar-se ao ambiente e ao objetivo para o qual é criada.

A maioria das agências de desenvolvimento do país é formada como OSCIP ou OS. Embora sejam mais representativas quanto ao número de agências, essas instituições têm menor influência sobre políticas públicas e são pouco expressivas e limitadas em sua atuação. Mesmo assim, são instituições importantes que apoiam ações de desenvolvimento em menor escala.

Percebe-se menor importância em agências que tenham seu papel relegado a programas específicos do que daquelas que tenham seu escopo mais amplo ou com maior escala em termos de localização.

Bresser-Pereira (2006) constata que, no Brasil, historicamente, o Estado ocupou papel central como vetor de políticas desenvolvimentistas. O autor, inclusive, propugna um novo desenvolvimentismo como estratégia fundamental para o país retomar o crescimento.

Nesse contexto, devido ao modelo de desenvolvimento tradicionalmente adotado no Brasil, em que as políticas públicas são centralizadas, instituições que atuam em colaboração são beneficiadas, desde que realizem atividades de interesse do Estado. Por esse motivo, quando uma agência de desenvolvimento consegue implementar algum projeto é porque o ente público tem interesse na ação e, consequentemente, viabiliza financeiramente.

Verifica-se que uma característica comum a todas as agências de desenvolvimento analisadas é a dependência de financiamento público. Esse é o ponto crítico da pesquisa, pois, nos casos em que há menor investimento público, os resultados tendem a ser menos impactantes para a sociedade. Dessa maneira, com pouco financiamento privado e se não houver a contrapartida pública, a atuação da agência não tem capacidade de colocar em prática seus objetivos.

2.3 A COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA

A TERRACAP pode ser considerada uma empresa pública sui generis, haja vista que foi criada para gerenciar o patrimônio imobiliário de um ente federativo. Nesse sentido, a Companhia é um tipo de "imobiliária" do Distrito Federal, encarregando-se de parcelamentos, regularização imobiliária, investimento em obras de infraestrutura, além de realização de trâmites para alienar e conceder seus imóveis, que são considerados bens públicos.

A Lei nº 5.861/1972 materializou a criação da Companhia Imobiliária de Brasília, por meio do desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), na esteira de uma tendência descentralizadora no governo do Presidente Médici.

A NOVACAP, por sua vez, foi criada quando da concepção do projeto de Juscelino Kubitschek para a construção da nova capital do país.

Com inúmeras atribuições concedidas pela Lei nº 2.874/1956, a NOVACAP fora concebida com o objetivo de planejar e executar a construção de Brasília, ser responsável por realizar os trâmites necessários de todos os imóveis do Distrito Federal e região, além de empreender obras de infraestrutura e todos os outros serviços públicos. Em alguns anos, contudo, observou-se piora no atendimento de todas as suas funções. A ineficiência de a NOVACAP coordenar tantas atribuições, ressaltada por Derntl (2019), culminou, em 1972, no seu desmembramento para a criação da TERRACAP, com vistas a melhorar o gerenciamento dos imóveis e equipamentos públicos do Distrito Federal.

Dada a situação do Distrito Federal, que, de um lado, tem Brasília como a capital do Brasil, local das principais entidades do Governo Federal, e, de outro, é um ente federativo, com a estrutura do Governo do Distrito Federal, a TERRACAP foi criada como uma empresa pública em que 51% de seu capital inicial pertence ao Distrito Federal e 49% à União.

A TERRACAP, regida subsidiariamente pela Lei nº 6.404/1976 - Lei das Sociedades por Ações, é uma empresa pública com capital social fechado e dividido em 500.000.000 ações ordinárias nominativas, segundo seu Estatuto Social. Com isso, seu capital social atualizado é de R$ 1.848.848.613,47 (TERRACAP, 2020).

Como toda empresa pública, a TERRACAP é pessoa jurídica de direito privado e faz parte da Administração Indireta do Governo do Distrito Federal. Além disso, a Companhia tem a composição de seus Conselhos distribuídos equitativamente de acordo com a divisão de seu capital e está obrigada a dividir eventuais lucros entre seus sócios.

Em relação às funções previstas em sua lei de criação, Lei nº 5.861/1972, visando ao ordenamento territorial, a TERRACAP deve:

a) Elaborar projetos de parcelamentos urbanos, a fim de suprir a grande demanda habitacional da população local;

b) Promover desapropriações e incorporar bens da União e do Distrito Federal;

c) Alienar ou conceder terrenos, de forma a favorecer a oferta imobiliária equitativa no Distrito Federal, obedecendo a legislação urbanística vigente;

d) Doar ao Distrito Federal ou à União terrenos com finalidade pública;

e) Regularizar lotes ocupados de forma indevida, resultado de ações geradas historicamente pelos chamados "grileiros" de terras e, também, pela ineficiência estrutural em ofertar imóveis adequados à população do Distrito Federal;

f) Realizar obras viárias e de infraestrutura no Distrito Federal, que tenham vinculação com a sua finalidade.

Na conjuntura dos eventos preparatórios para a Copa do Mundo de 2014, com o advento da Lei Distrital nº 4.586/2011, a TERRACAP passa a exercer a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, com vistas a propor, operacionalizar ou implementar projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do GDF.

> [...] Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a sanção da Lei nº 4.558, de 23 de março de 2011, reverteu ao patrimônio da TERRACAP o imóvel constituído pelo Lote 01 do Setor de Áreas Isoladas Norte (Centro Esportivo), gravado com cláusula de inalienabilidade, da Região Administrativa do Plano Piloto, registrado na matrícula nº 12. 639 do Cartório do 2º Ofício do Registro Imobiliário de Brasília, bem como as benfeitorias nele implantadas.
>
> Por força da mesma Lei, a TERRACAP ficou obrigada a transformar o mencionado imóvel em complexo urbano destinado à realização de eventos esportivos, sociais, culturais e religiosos, integrando um novo espaço de lazer voltado para a promoção do desenvolvimento econômico-social do Distrito Federal, de forma a propiciar melhor qualidade de vida à população.
>
> [...]
>
> O crescimento do Distrito Federal tem exigido a adoção de medidas de reestruturação dos diversos órgãos voltados ao desenvolvimento urbano da Capital da República. Neste sentido, o Decreto nº 18.061, de 1997, que atribuiu à empresa imobiliária de Brasília a função de agência de desenvolvimento.
>
> Todavia, o instrumento normativo supracitado tem se revelado insuficiente, diante das novas necessidades impostas pelo desenvolvimento social e econômico do Distrito Federal. Assim, é necessário que a TERRACAP atualize seu objeto social para permitir, de forma inquestionável, a realização de investimento em projetos de desenvolvimento econômico e social, permitindo a utilização de modernos instrumentos legais de gestão administrativa, econômica e financeira.

> Neste viés o Projeto que ora submeto a apreciação dessa Casa Legislativa visa possibilitar a reorganização dos mecanismos de gestão administrativa e financeira e, ainda, reestruturar a TERRACAP para que possa atender plenamente o preceito constitucional e a nova realidade do Brasil e do Distrito Federal, atribuindo-se à Empresa a finalidade efetiva de agência de desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, com a implantação de instrumentos modernos e compatíveis com o desenvolvimento do mercado financeiro nacional e internacional. [...] (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2011, p. 1-4)

Percebe-se que o intuito foi de criar mecanismos para aportar os recursos da Companhia em ações de interesse do Governo distrital. Em período de expansão no mercado imobiliário, a TERRACAP passava por uma boa fase financeira, o que poderia ser uma solução para os governantes daquele período.

No Quadro 3, estão listadas as atribuições agregadas ao escopo da TERRACAP pela Lei Distrital nº 4.586/2011. É possível verificar que o propósito da Companhia passou de ordenadora do território para principal fonte de desenvolvimento gerido pelo GDF.

Quadro 3 - Ações a serem executadas pela TERRACAP como Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Lei Distrital nº 4.586/2011)

Art. 1º, da Lei Distrital nº 4.586/2011
I – operacionalização das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas;
II – promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de programas e projetos de: a) expansão urbana e habitacional; b) desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola; c) desenvolvimento do setor de serviços; d) desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação; e) construção, manutenção e adequação física e operacional em áreas públicas e bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, incluída a execução de serviços relacionados a implantação e manutenção de drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, calçadas, meios-fios, plantio de gramas e árvores e podas de plantas, bem como jardins ornamentais, tendo a NOVACAP a exclusividade para licitar, contratar e fiscalizar a execução de obras e serviços

III – estabelecimento de parcerias público-privadas, constituição de sociedades de propósito específico e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal;
IV – promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal.

Fonte: Lei Distrital nº 4.586/2011.

Atualmente, percebe-se uma divisão clara no foco de atuação da companhia, conforme abaixo:

a) alienação e regularização de terrenos urbanos: principal fonte de recursos da Companhia, com investimento nas obras de infraestrutura necessárias para a comercialização;

b) implementação de novos negócios: modelagem e concessão para a iniciativa privada;

c) investimento em objetivos sociais: doação de terrenos ou alienação/concessão a baixo custo para a sociedade e obras viárias e de infraestrutura.

De acordo com Capellato (2016), apesar de a TERRACAP sujeitar-se ao regime jurídico privado, o que deveria favorecer o Estado na atuação em atividade econômica, seu patrimônio é composto de bens públicos, algo que demonstra uma possível contradição em seus propósitos.

Com isso, questiona-se que a TERRACAP possa ser considerada empresa pública com viés exclusivamente econômico, na medida em que sua atuação como agência de desenvolvimento estaria enquadrada como prestação de serviço público.

Essa condição da TERRACAP de empresa pública prestadora de serviço público, mas precisando atender a todas as obrigações concernentes a estatais que explorem exclusivamente atividades econômicas, exige o atendimento de premissas paradoxais. De um lado, ser uma empresa pública que tem como objetivo obtenção de lucro, é obrigada a distribuir dividendos e deve buscar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas. De outro, precisa implementar políticas públicas que demandam grandes investimentos e não

resultarão em benefícios financeiros para a Companhia, pois visam atender projetos governamentais para o desenvolvimento social do Distrito Federal.

É compreensível que o Executivo local busque atender a uma agenda que traga os maiores benefícios possíveis à população, mas os projetos propostos não necessariamente trazem as maiores vantagens societárias. Com isso, verifica-se que, se esses projetos não tiverem um escopo que favoreça a capacidade empresarial da TERRACAP, seus recursos não serão mais suficientes para a manutenção de sua estrutura, muito menos para atender aos anseios do GDF.

Pode-se citar como exemplo a opção de se investir na construção do Estádio Nacional de Brasília. Uma vez que há pouca tradição em times de futebol no Distrito Federal, o estádio apresenta um histórico de subutilização. Para abrigar o evento da Copa do Mundo de 2014, Brasília tornou-se uma das sedes de eventos, com a incumbência de a TERRACAP arcar com os custos de construção do complexo ArenaPlex. Estima-se que foi gasto, aproximadamente, R$ 1,57 bilhão nesta obra, conforme verificado em contabilização interna da estatal.

Para a Companhia, o investimento no Estádio Nacional não tinha lógica econômica, pois atendia a um compromisso de Governo para sediar alguns jogos durante a Copa do Mundo de 2014.

Consoante dados apresentados pelo periódico G1 Globo (2020), como resultado de licitação pública, o Complexo ArenaPlex foi concedido, pelo prazo de 35 anos, à iniciativa privada, pelo valor de outorga anual de R$ 5.050.000,00, com carência de 5 anos para iniciar o recebimento. A expectativa de retorno é de R$ 150 milhões em 35 anos, além de repasse de 5% do faturamento. Como se percebe, esse é um investimento não típico de uma Companhia que visa ao lucro, pois o retorno econômico não é suficiente para cobrir os gastos efetuados.

Dessa maneira, é necessário buscar formas de adequar o papel da TERRACAP, para que ela se torne uma agência de desenvolvimento em que sejam percebidos benefícios

para a instituição ou para que ela seja formalmente considerada como prestadora de serviços públicos, e se mantenha atuando em projetos sem objetivar lucro, sem precisar cumprir com obrigações inerentes a sociedades exclusivamente econômicas. Como verificado na Figura 1, a TERRACAP atende a políticas públicas do Distrito Federal com as verbas provenientes da sua atuação como Companhia Imobiliária.

Figura 1 - Fluxo de atuação da TERRACAP

Fonte: Própria (2020).

2.4 METODOLOGIA E ANÁLISE DO CASO DA TERRACAP

Dentre os métodos de pesquisa existentes na área de ciências sociais, este trabalho consistirá em um estudo de caso comparativo. Yin (2018) ressalta que, neste tipo de pesquisa, o autor busca dissertar sobre uma situação específica e relevante para a área de conhecimento em análise, ao responder questões do tipo “como” - quando se trata de pesquisa essencialmente descritiva - e “por quê” - quando se trata de estudo explicativo. Godoy (2006), por outro lado, entende que estudos de caso são a análise de fenômenos principalmente corporativos e atuais, que formam uma combinação de descrição, interpretação e avaliação.

Para estudar quais estratégias podem ser adotadas pela TERRACAP, optou-se por elaborar um diagnóstico das opções viáveis para a Companhia e compreender como ensejar a adoção de novas formas de atuação, tendo como referência as características de outras agências de desenvolvimento.

Conforme relatado anteriormente no texto, a Lei Distrital nº 4.586/2011 alterou o objeto social da TERRACAP, transformando-a em Agência de Desenvolvimento, sem excluir suas atribuições pretéritas de Companhia Imobiliária. Nesse sentido, a TERRACAP é uma agência de desenvolvimento atípica, pois a Companhia tem outros objetivos a atender que não estão relacionados a este papel.

A partir das informações verificadas no Quadro 4, com as qualificações da TERRACAP, tendo como referência as características obtidas nas agências de desenvolvimento demonstradas anteriormente, serão realizadas análises de cada ponto para o caso em estudo, destacando os possíveis entraves ou vantagens da Companhia em sua atuação.

Quadro 4 - Características da TERRACAP

Característica	TERRACAP
Agência	Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal
Objetivo	Abrangente - Implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico, social, industrial, agrícola, comercial e tecnológico. Além de ter também objetivo de atuar como companhia imobiliária do Distrito Federal.
Forma Jurídica	Empresa Pública
Planejamento	Não
Execução	Sim
Financiamento	Privado próprio

Fonte: Própria (2020).

Apesar de o papel de agência de desenvolvimento trazer novos desafios à TERRACAP, ampliar seu escopo poderia dar novo sentido à Companhia, tendo em vista que seu estoque de imóveis é finito. Uma oportunidade para a sociedade é a possibilidade de investir em novos negócios como forma de garantir rentabilidade futura e longevidade à Companhia.

Tendo como referência o Estatuto Social da TERRACAP, no parágrafo primeiro do artigo 4º, consta que um dos objetos sociais da Companhia é atuar como Agência de

Desenvolvimento do Distrito Federal. A finalidade da Companhia como agência envolve investimentos em diversos setores econômicos, o que a caracteriza como abrangente.

Apresentar objetivos abrangentes, envolvendo diversos focos é um ponto positivo para uma agência de desenvolvimento. Com isso, possibilita-se a participação em diversos projetos, com maior engajamento em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social.

A participação tão variada em ações de tecnologia, como ocorre na BIOTIC, em programas sociais e em infraestrutura urbana posiciona a TERRACAP como um recurso estratégico para o Governo do Distrito Federal.

A forma jurídica de empresa pública apresenta certa dualidade para a TERRACAP. Por um lado, a Lei nº 5.861 de 1972 atribui a função de executar as atividades imobiliárias do Distrito Federal, devendo obedecer a legislação das sociedades anônimas, o que pressupõe obtenção de lucro e consequente pagamento de dividendos a seus acionistas, tanto a União quanto o Distrito Federal. Por outro lado, a Lei Distrital nº 4.586 de 2011 a transforma em agência de desenvolvimento econômico e social a serviço de interesses do Governo do Distrito Federal.

Constata-se que a TERRACAP acumulou funções incompatíveis com seu objetivo inicial. Uma dúvida que surge é o possível interesse do sócio União sobre a finalidade de agência de desenvolvimento, atendendo às demandas exclusivas do Distrito Federal e que, em regra, não culminam em investimentos lucrativos para a Companhia.

Apesar de o regime jurídico das estatais, notadamente empresas públicas e sociedades de economia mista, ter sido regulamentado pela Lei nº 13.303/2016, ainda existem controvérsias jurídicas e doutrinárias em relação à atuação dessas instituições. Oliveira (2018) critica o tratamento isonômico dado às estatais por meio desta legislação, dado que podem se revestir de particularidades não previstas em legislação. O autor destacou o caso de estatais que prestem atividades econômicas e, ao mesmo tempo, serviços públicos.

Para Oliveira (2018), no caso de estatais que desempenhem tanto atividades econômicas quanto serviços públicos, o regime jurídico adotado deveria depender da atividade que executam e não de suas qualificações. Com isso, percebe-se uma lacuna jurídica a ser preenchida, já que, na própria TERRACAP, as atribuições formais não estão em conformidade com o papel desempenhado na atualidade, em relação ao cumprimento de formalidades de estatais estritamente voltadas a atividades econômicas, mas sendo, na atualidade, prioritariamente prestadora de serviço público.

Oliveira (2018) sugere as seguintes possibilidades para casos similares ao da TERRACAP:

> a) não aplicação do parágrafo 1º, do art. 173, da Constituição Federal, pois se enquadraria como estatal que explora serviço público ou que exerça atividade econômica monopolística, o que consequentemente não a sujeitaria à Lei nº 13.303/2016;
>
> b) condição de estatal prestadora de serviço público, dispondo de imunidade tributária e impenhorabilidade;
>
> c) quando sujeita à Lei nº 13.303/2016, utilizar-se do parágrafo 2º, artigo 8º, definindo em lei ou regulamento, de forma transparente, que a estatal disporá de condições distintas de empresas privadas, já que teria justificativas suficientes como agência de desenvolvimento para não estar sujeita a certos tributos nem para precisar distribuir lucros.

Outro ponto a ser ressaltado é haver indícios de que o sócio União nunca integralizou sua parte no capital social, o que teria como consequência a nulidade de sua participação como acionista ou a necessidade de se integralizar o que fosse devido. Esta situação ainda não foi solucionada e está sendo acompanhada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio de processo sigiloso e por processo interno na estatal. Caso se comprove este fato, uma possível exclusão do sócio União poderia ter a viabilidade de ser politicamente concertada, com vistas a focar todos os recursos provenientes da TERRACAP em ações de desenvolvimento do Distrito Federal.

Uma adequação em sua forma jurídica ou tornar-se controlada apenas pelo Distrito Federal poderia viabilizar a desobrigação do pagamento de dividendos, questão contraditória em uma instituição que precisa concentrar todas as suas receitas em projetos estratégicos para a região.

Um importante aspecto a ser observado é a participação da agência de desenvolvimento no planejamento e na execução de políticas públicas.

No caso da TERRACAP, há uma percepção que os Governos preferem ter maior ingerência sobre sua administração, tendo em vista o caráter estratégico da questão imobiliária no Distrito Federal, os recursos e as capacidades da estatal e por outros aspectos políticos que não serão objeto desta pesquisa. Dessa forma, apesar de ser uma atribuição da Companhia elaborar políticas públicas, na prática, a TERRACAP não participa de forma ativa de todas as etapas da definição dos projetos a serem implementados, que, em regra, são formulados pelo Poder Executivo do Distrito Federal, ficando com a sua execução e responsabilidade sobre os custos envolvidos.

Após o prejuízo bilionário ocasionado pela construção do Estádio Nacional, conforme dados divulgados no periódico Correio Braziliense (2017), o fluxo de caixa da TERRACAP, por vezes, não tem sido o suficiente para garantir o pagamento de despesas básicas.

Verifica-se que os investimentos em infraestrutura decaíram nos últimos anos, enquanto os gastos com despesas de gestão de pessoas e com cobranças causadas por perdas em ações judiciais praticamente consomem quase todos os recursos da estatal. De acordo com o documento interno “Apresentação do Fluxo de Caixa de Abril de 2020”, nos primeiros 4 meses de 2020, aproximadamente 94% das despesas realizadas foram do orçamento de dispêndio.

Por seguir os preceitos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis e não de Contabilidade Pública, a TERRACAP registra suas receitas pelo princípio da competência, em que todas suas vendas são contabilizadas independentemente do recebimento financeiro.

Como a maioria de suas vendas é realizada de forma parcelada, a Companhia pode registrar lucros contábeis sem ter dinheiro em caixa.

Em razão disso, a TERRACAP tem tido dificuldades em pagar os dividendos devidos aos sócios, o que gera grande passivo, que é constantemente cobrado por órgãos de controle e pelos próprios sócios. Essa é mais uma das questões contraditórias com seu papel como agência de desenvolvimento, em que todos os recursos deveriam impulsionar projetos de desenvolvimento e não ter o dever de atender a regras próprias de instituições cujos objetivos são exclusivamente econômicos.

É necessário citar ainda a dívida milionária que a TERRACAP acumulou com o próprio Governo do Distrito Federal. Entre parcelamentos e os lançamentos de IPTU e TLP de 2020 em nome da Companhia, atualmente há uma dívida em aberto de aproximadamente R$ 708 milhões, que é praticamente impagável.

Até 2015, a TERRACAP, por força da Lei Distrital nº 1.362/1996, dispunha de isenção tributária com o Distrito Federal, em relação a Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e a Taxa de Limpeza Pública – TLP. Tal situação restou alterada por força da Lei Distrital nº 5.593/2015, que passou a exigir da Companhia o pagamento desses tributos, exceto no caso de imóveis listados na Lei Distrital nº 5.790/2016, com algumas condições de imóveis destinados a programas de interesse do Governo do Distrito Federal. No entanto, por questões procedimentais, mesmo os tributos de imóveis isentos continuaram a ser atribuídos à TERRACAP, o que contribuiu para a existência desta dívida quase impagável e para dificuldades para a exclusão de débitos que não são de competência da Companhia.

Percebe-se que tributar o patrimônio de uma Companhia que usa parte de seu estoque para finalidades que não trazem retornos financeiros e que visa obter receitas de vendas para realizar investimentos em desenvolvimento parece contraditório e pode vir a prejudicar a sustentabilidade econômica da empresa.

Além disso, por meio de informações internas da TERRACAP, pode-se perceber que a doação de terrenos tem ocorrido em maior número do que a venda desses ativos.

Embora esta comparação leve em consideração apenas o número de terrenos doados e vendidos e não o valor total dessas operações, este confronto de informações deveria suscitar preocupações de sua Administração, pois aponta para um desequilíbrio de objetivos, o que compromete a sustentabilidade, a perenidade e capacidade de investimentos da Companhia.

No relatório de Indicadores de Processo: Resultado dos Indicadores de Processo – 4º Trimestre de 2018, é possível verificar que, em 2018, o número de imóveis doados foi de 2.054. Em 2019, o número de imóveis doados resultou em 1.056, conforme dados obtidos no Relatório de Desempenho: 4º Trimestre de 2019. Por outro lado, como se percebe pela Tabela 1, alienaram-se 148 lotes, em 2018, e 330, em 2019, o que demonstra a menor importância da finalidade comercial de suas atividades.

Tabela 1 – Número de imóveis licitados em 2018 e 2019.

LICITAÇÕES PÚBLICAS							
2018/2019							
Anos	Lotes Ofertados (A)	Lotes Alienados (B)	% de Venda (B)/(A)	Mínimo do Alienado* (C)	Valor Alcançado* (D)	% do Valor Alcançado (D)/(C)	Nº de Participantes
2018	1.268	148	12%	343.898	367.525	107%	543
2019	1.184	330	28%	428.486	489.076	114%	1.551

Fonte: Processo SEI 00111-00011207/2017-54 – Relatório de Desempenho: 4º Trimestre de 2019.

Em relação ao baixo número de imóveis comercializados pela TERRACAP, alguns motivos podem ser destacados:

a) alto número de imóveis com problemas que impossibilitam a comercialização: no 4º trimestre de 2019, o indicador de imóveis bloqueados (total de imóveis bloqueados dividido pelo total de estoque comercializável) resultou em 99,96%. Esses problemas decorrem, em sua maioria, de questões judiciais ou ambientais;

b) por meio de pesquisa em periódicos jornalísticos eletrônicos, Correio Braziliense (2019) e Metrópoles (2020), percebe-se a existência de concorrência com órgãos do GDF e da União que comercializam imóveis que, por vezes, foram doados para finalidades sociais pela própria TERRACAP. Como a TERRACAP foi criada para gerenciar todo o patrimônio público imobiliário do Distrito Federal, esta função foi

desvirtuada quando imóveis que não tenham mais serventia ao GDF e à União não retornem ao patrimônio da Companhia;

c) demora na entrega de infraestrutura para lançar novos empreendimentos: por imposição da Lei Distrital n 5.538/2015, a maior parte das obras é executada pela NOVACAP, que, consequentemente, licita para terceiros, o que encarece e desacelera o procedimento, em que a TERRACAP se torna mera executora de contratos e convênios, tendo dificuldade para controlar seus resultados;

d) questões ambientais para liberar novos empreendimentos;

e) imóveis oferecidos não são tão atrativos, tendo em vista a demanda de mercado e a análise em relação a imóveis ofertados e os de fato comercializados;

f) os terrenos mais atrativos estão se esgotando, restando áreas com menor visibilidade comercial, tendência previsível para um estoque finito.

Nesse sentido, apesar de a TERRACAP ter recursos próprios para investir em ações para o desenvolvimento, seus recursos, atualmente, são mais escassos do que a demanda de projetos que a Companhia deveria atender.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se a importância dos resultados obtidos por esta pesquisa, ao contribuir para a elaboração de um diagnóstico na atuação da TERRACAP. Este trabalho teve como objetivo verificar de que modo a Companhia pode se consolidar como uma agência de desenvolvimento. Dessa forma, chegou-se à conclusão de que a readequação de sua forma jurídica e o direcionamento de todos os seus recursos para ações em prol do desenvolvimento poderiam fortalecer este papel.

Tendo em vista uma análise geral nas características de agências de desenvolvimento e nas peculiaridades encontradas na TERRACAP, este trabalho oferece algumas possibilidades a serem analisadas pelos gestores públicos responsáveis pela administração da Companhia:

a) realizar adequação de sua forma jurídica, o que permitirá ter um papel mais definido e menos conflitante sobre quais são seus objetivos sociais;

b) analisar a possibilidade de a TERRACAP ter apenas o Distrito Federal como acionista;

c) realizar diagnóstico de viabilidade econômica de seu estoque, com a finalidade de doar terrenos que tenham menor potencial de venda, tendo, como regra, análises técnicas;

d) pleitear participação na definição e no planejamento de políticas públicas, aumentando a autonomia decisória da Alta Administração, já que poderia desenvolver projetos que atendam seus limites orçamentários e tomar decisões mais acertadas, buscando maiores benefícios para a Companhia, caso persista o período de escassez financeira.

Para que a TERRACAP seja reconhecida como o vetor do desenvolvimento do Distrito Federal, é necessário que haja concertação política, a fim de que as dificuldades apresentadas sejam, em alguma medida, superadas. Com isso, considera-se que esta pesquisa obteve êxito, ao identificar as limitações na atuação da Companhia como Agência de Desenvolvimento.

Para realizar o estudo de caso, elaborou-se um rol de características observadas em outras agências de desenvolvimento do Brasil. Em resumo, a operacionalidade de agências de desenvolvimento depende das seguintes características: objetivo, forma jurídica, participação na definição e na execução de políticas públicas e forma de financiamento.

Tendo em vista o histórico de quase 50 anos de existência, não é possível esgotar todas questões relacionadas à TERRACAP. Espera-se que este resultado sirva de base para estudos futuros que busquem novos cenários de atuação da Companhia como Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. Um importante debate poderia ocorrer na avaliação de formas possíveis de financiamento para garantir uma sustentabilidade futura.

Todas as mudanças são grandes desafios para qualquer instituição. Para a TERRACAP, isso se mostra um desafio maior, tendo em vista que sua transformação em agência de desenvolvimento partiu de uma determinação legal, o que demandaria preparo

ou estudos para se adequar. Por esse motivo, ainda é perceptível a existência de obstáculos para assumir um papel de liderança na busca do desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, consolidando uma atribuição que já compete à Companhia.

REFERÊNCIAS

AADES. **Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social**. Disponível em: http://www.aades.am.gov.br/. Acesso em: 16 nov. 2019.

ABDI. **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial**. Disponível em: https://www.abdi.com.br/home. Acesso em: 16 nov. 2019.

ADDIPER. **Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco**. Disponível em: http://www.addiper.pe.gov.br/. Acesso em: 16 nov. 2019.

ADDIPER. **Relatório dos auditores independentes** – Demonstrações Financeiras 31 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.lai.pe.gov.br/addiper/wp-content/uploads/sites/11/2019/09/Auditoria-Independente-2018.pdf. Acesso em: 02 mai. 2020.

ADETEC. **Agência de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico de Lins**. Disponível em: https://adetec.org/. Acesso em: 16 nov. 2019.

ADETUC. **Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa**. Disponível em: https://central3.to.gov.br/arquivo/476999/. Acesso em: 16 nov. 2019.

ADH. **Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí**. Disponível em: http://www.adh.pi.gov.br/. Acesso em: 16 nov. 2019.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO. **Agência de Desenvolvimento Regional** - Leste Paulista e Sul de Minas. Disponível em: https://agenciadedesenvolvimento.com.br/quem-somos/. Acesso em: 17 nov. 2019.

AGÊNCIAS SUDOESTE. **Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná**. Disponível em: http://www.agenciasudoeste.org.br/home. Acesso em: 16 nov. 2019.
AGRAER. Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural. Disponível em: http://www.agraer.ms.gov.br/. Acesso em: 16 nov. 2019.

AMAZONAS. **Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social** – AADES. Disponível em:

http://www.amazonas.am.gov.br/entidade/agenciaamazonensededesenvolvimento-economicoesocialaades/. Acesso em: 17 mai. 2020.

AMAZONAS. **Diário Oficial**. Disponível em: http://www.aades.am.gov.br/arquivos/imagens/legislacao/20120917153425lei_3583.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

BARBIERI, C. **GDF venderá 4,8 mil imóveis para reforçar o caixa do governo**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.metropoles.com/distrito-federal/gdf-vendera-48-mil-imoveis-para-reforcar-o-caixa-do-governo. Acesso em 05 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956. Dispõe sôbre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L2874.htm. Acesso em 04 abr. 2020.

_____. Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972. Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5861.htm. Acesso em 13 jul. 2019.

_____. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 30 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao Estado gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

_____, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. 2006.

_____, L. C. **O Novo-Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional**. São Paulo em Perspectiva, Vol. 20, n.3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: https://pesquisaeaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser__novo_desenvolvimento_e_a_ortodoxia.pdf. Acesso em: 04 jul. 2020.

CAPELLATO, E. C. **A formação da propriedade no Distrito Federal e a necessidade do acertamento fundiário visando a regularização de imóveis rurais da TERRACAP**. 2016 Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/7831/1/51204045.pdf. Acesso em: 26 jan. 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo, Atlas, 2020.

CODEVASF. **Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba**. 2020. Disponível em: https://www.codevasf.gov.br/. Acesso em: 04 jul. 2020.

DERNTL, M. F. **O Plano Piloto e os planos regionais para Brasília entre fins da década de 1940 e início dos anos 60**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 21, n. 1, p. 26-44, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbeur/v21n1/2317-1529-rbeur-21-01-26.pdf. Acesso em: 26 abr. 2020.

DIANNI, C.; RUSSI, **A. União autoriza venda de terreno de 65 mil metros quadrados na Octogonal**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/09/16/interna_politica,782608/octogonaluniaoautorizavendadeterrenode65milmetrosquadrados.shtml. Acesso em: 05 jun. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 18.061, de 05 de março de 1997. Atribui à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. Disponível em: www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/31415/Decreto_18061_05_03_1997.html. Acesso em: 21 set. 2019.

_____. Lei nº 1.362, de 30 de dezembro de 1996. Concede a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP isenção de Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e de taxa de Limpeza Pública - TLP e remissão relativos a esses tributos e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=49316. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. Lei nº 4.586, de 13 de julho de 2011. Dispõe sobre o objeto social da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, instituída pela Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, e dá outras providências. Disponível em: https://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/68828/Lei_4586_13_07_2011.html. Acesso em: 13 jul. 2019.

_____. Lei nº 5.538, de 08 de setembro de 2015. Altera a Lei nº 4.586, de 13 de julho de 2011, que dispõe sobre o objeto social da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, instituída pela Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/87c87c24890b4a8ab3e4879b4e82d8f4/Lei_5538_08_09_2015.html. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. Lei nº 5.593, de 28 de dezembro de 2015. Altera a Lei federal nº 6.945, de 14 de setembro de 1981; a Lei federal nº 7.431, de 17 de dezembro de 1985; a Lei nº 4.022, de 28 de setembro de 2007; a Lei nº 4.242, de 10 de novembro de 2008; a Lei nº 4.676, de 17 de novembro de 2011; a Lei nº 4.727, de 28 de dezembro de 2011; a Lei nº 4.733, de 29 de dezembro de 2011; a Lei nº 4.882, de 11 de julho de 2012; a Lei nº 4.997, de 19 de dezembro de 2012; a Lei nº 5.287, de 30 de dezembro de 2013; e dá outras providências. Disponível em: http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=5593&txtAno=2015&txtTipo=5&txtParte=. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. Lei nº 5.790, de 22 de dezembro de 2016. Suspende a exigibilidade e concede remissão e isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e da Taxa de Limpeza Pública TLP à Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, na forma que especifica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/a83f8d3e67224cca9618e77d6bcce756/Lei_5790_22_12_2016.html#:~:text=Lei%205790%20de%2022%2F12%2F2016&text=Suspende%20a%20exigibilidade%20e%20concede,especifica%2C%20e%20dá%20outras%20providências. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. Lei nº 6.482, de 09 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: https://static.fazenda.df.gov.br//arquivos/seplag/loa/A_Lei6_482_de_09_01_2020_Texto_DODF_n_7_Suplemento.pdf. Acesso em: 04 jul. 2020.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C.K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A.B. da. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Mensagem 122/2011**: Projeto de Lei nº 427/2011. Disponível em: http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao1!427!2011!visualizar.action. Acesso em: 06 jul. 2020.

LASSWELL, H. **Politics**: Who Gets What, When, How. New York. 1950.

MADER, H. **Construção do Mané gerou rombo de R$ 1,3 bi aos cofres da Terracap**. 2017. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/16/interna_cidadesdf,588667/construcaodomanegerouromboder13biaoscofresdaterracap.shtml. Acesso em: 13 jun. 2020.

MOUNTFORD, D. (2009). **Organising for Local Development**: The Role of Local Development Agencies. Summary Report, Paris: OECD. Disponível em: https://read.oecdilibrary.org/urbanruralandregionaldevelopment/organisinglocaleconomicdevelopment_9789264083530en#page42. Acesso em: 01 set. 2019.

OLIVEIRA, R. C. R. **Organização Administrativa**. 4. Ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

OLIVEIRA, T. B. **Os serviços sociais autônomos e a vedação ao retrocesso social**. Brasília, 2013. 16f. - Artigo (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/1470. Acesso em: 12 jan. 2020.

PETERS, B. G. **American public policy**. Political Science, v. 321, p. 001C, 1996.

SCAFF, F. F. **Contrato de gestão** - Serviços sociais autônomos - Intervenção do Estado. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 225, p. 265-272, jul. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47578/44928. Acesso em: 12 jan. 2020.

RAMOS, A. **Consórcio privado assume gestão total do Estádio Mané Garrincha**. G1 DF (2020). Disponível em: https://g1.globo.com/df/distritofederal/noticia/2020/02/04/consorcioprivadoassumegestaototaldoestadiomanegarrinchaembrasilia.ghtml. Acesso em: 21 jun. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL. **Informações relativas às dívidas tributárias distritais da TERRACAP**. Processo SEI 00040-00020971/2020-89.

TERRACAP. **Companhia Imobiliária de Brasília**. Disponível em: https://www.terracap.df.gov.br/. Acesso em: 13 jul. 2019.

_____. **Estatuto Social**. Texto em vigor com as alterações aprovadas pela 198ª Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas, realizada em 17/02/2020. Disponível em: https://www.terracap.df.gov.br/index.php/acesso-informacao/institucional/base-juridica. Acesso em: 10 mai. 2020.

_____. **Apresentação do Fluxo de Caixa de Abril de 2020**. Processo SEI 00111-00014229/2017-76.

_____. **Indicadores de Processo**: Resultado dos Indicadores de Processo – 4º Trimestre de 2018. Processo SEI 00111-00007396/2018-41.

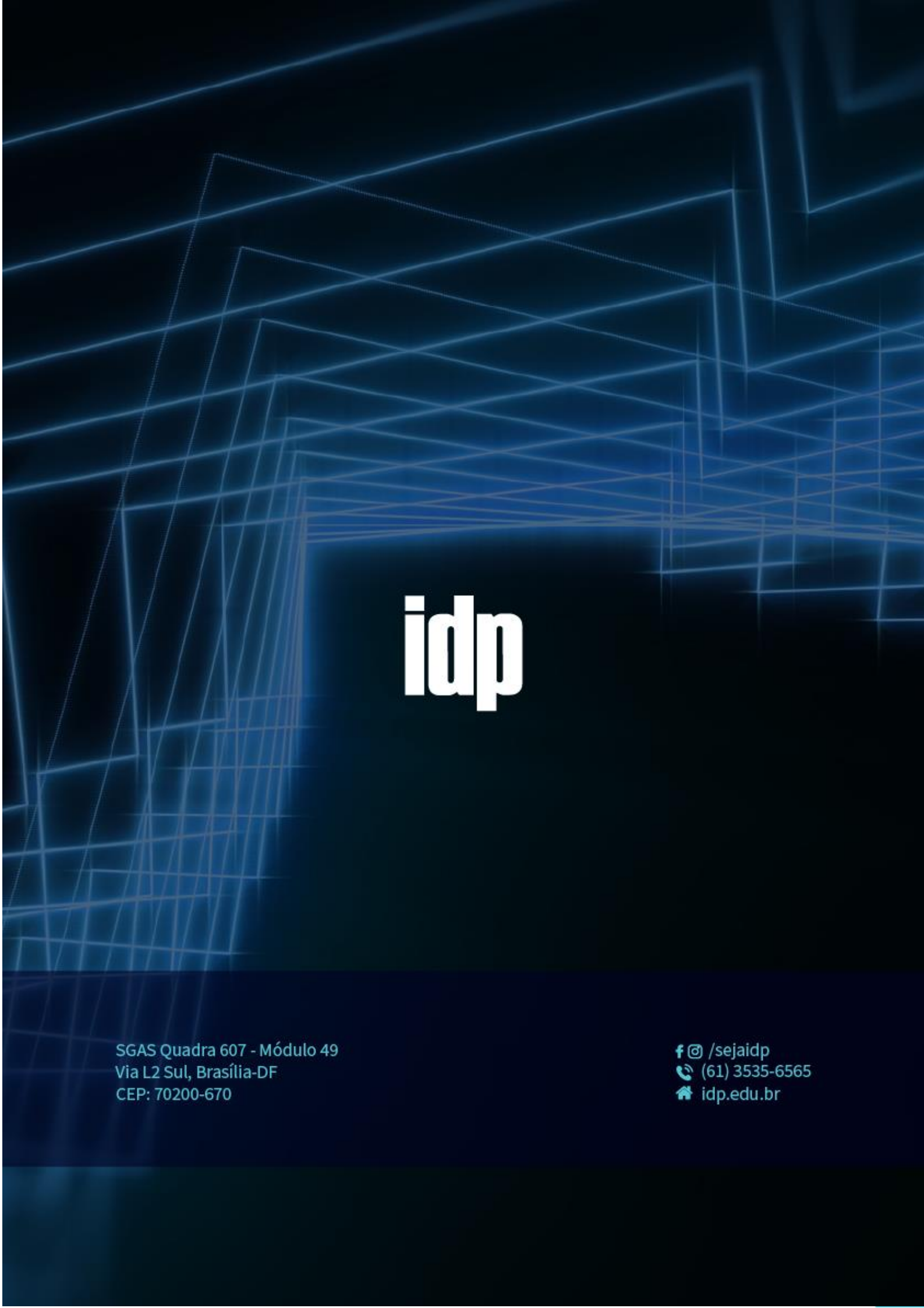
_____. **Integralização de capital social pela União**. Processo SEI 00111-00006194/2018-82.

_____. **Notificação de débitos tributários com a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal**. Processo SEI 00040-00035306/2019-56.

_____. **Relatório de Desempenho**: 4º Trimestre de 2019. Processo SEI 00111-00011207/2017-54.

TR. **Agência de Desenvolvimento Terra Roxa**. Disponível em: https://www.terraroxa.org.br/. Acesso em: 16 nov. 2019.

YIN, R. K. (2018). **Case Study Research and Application. Sixth Edition**. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.



SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

/sejaidp
(61) 3535-6565
idp.edu.br