

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE BRASÍLIA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (MPAP)**

**CARINE VOGEL DUTRA TELLES**

**A TERRACAP E SEU PAPEL COMO AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO**

CARINE VOGEL DUTRA TELLES

A TERRACAP E SEU PAPEL COMO AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Área de concentração: Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

Brasília/DF  
2020

TELLES, Carine Vogel Dutra

A TERRACAP e seu papel como Agência de Desenvolvimento

84 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto  
Brasiliense de Direito Pública, Escola de Administração de  
Brasília, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

1. TERRACAP. 2 Agência de Desenvolvimento. 3. Distrito  
Federal.

## A TERRACAP E SEU PAPEL COMO AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Escola de Administração Pública do Instituto Brasileiro de Administração Pública. Área de concentração: Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo.

Aprovada em: 16 de julho de 2020.

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide  
(Orientador)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juliana Capra Maia  
(Banca Examinadora – Membro Externo)

---

Prof. Dr. Caio Cordeiro de Resende  
(Banca Examinadora)

## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado a Enio, que sempre me apoiou e tornou possível que eu concretizasse este desafio.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço meu marido, minha família e meus cães, Bóris e Kira, que estiveram ao meu lado durante minha jornada de estudo.

Agradeço a meus colegas de trabalho, especialmente, aqueles que me apoiaram e, inclusive, ajudaram a revisar o conteúdo desta pesquisa.

Agradeço à TERRACAP como instituição, por ter contribuído no financiamento deste grande investimento.

Além disso, agradeço meu orientador, por ter facilitado o processo de elaboração textual, e agradeço meus colegas de mestrado, que espero levar como amigos para a vida.

Por fim, agradeço a todos que participaram desta etapa de minha vida.

*“Freedom is the right to tell people what they do not want to hear.”*

GEORGE ORWELL

## 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. Dessa forma, o estudo de caso foi realizado por meio de parâmetros definidos após pesquisa bibliográfica e por fontes oficiais dessas instituições. 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. The case study was based on bibliographic research and official sources. Hence, it was possible to analyze the context in which TERRACAP 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).

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxo de atuação da TERRACAP .....	28
---	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de imóveis licitados em 2018 e 2019.....	68
--	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Método para desenvolver um estudo de caso com pesquisa qualitativa.	16
Quadro 2 - Etapas de Pesquisa.....	20
Quadro 3 - Diferenças entre Agências de Desenvolvimento e Agências de Fomento.....	25
Quadro 4 - Entidades do Terceiro Setor e da Administração Pública Indireta.....	30
Quadro 5 – Exemplos de Agências de Desenvolvimento no Brasil: Organizações Sociais.....	36
Quadro 6 – Exemplos de Agências de Desenvolvimento no Brasil: OSCIP.....	38
Quadro 7 – Exemplos de Agências de Desenvolvimento no Brasil: Autarquias.....	39
Quadro 8 – Exemplos de Agências de Desenvolvimento no Brasil: demais formas jurídicas.....	42
Quadro 9 – Aspectos inerentes a Agências de Desenvolvimento.....	43
Quadro 10 – Ações a serem executadas pela TERRACAP como Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Lei Distrital nº 4.586/2011) .....	53
Quadro 11 – Características da TERRACAP.....	58
Quadro 12 – Aspectos positivos e negativos dos tipos de constituição das Agências de Desenvolvimento.....	62

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2 METODOLOGIA</b> .....	<b>15</b>
<b>2 AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO</b> .....	<b>22</b>
<b>2.1 CONCEITO E HISTÓRICO</b> .....	<b>22</b>
<b>2.2 DIFERENÇAS ENTRE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO E AGÊNCIAS DE FOMENTO</b> .....	<b>25</b>
<b>2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAS JURÍDICAS POSSÍVEIS</b> .....	<b>28</b>
<b>3 AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL</b> .....	<b>34</b>
<b>3.1 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: ORGANIZAÇÕES SOCIAIS</b> .....	<b>34</b>
<b>3.2 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: OSCIP</b> ..	<b>37</b>
<b>3.3 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: AUTARQUIAS</b> .....	<b>38</b>
<b>3.4 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: OUTRAS FORMAS JURÍDICAS</b> .....	<b>40</b>
<b>3.5 ANÁLISE DAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO</b> .....	<b>43</b>
<b>4 A COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA</b> .....	<b>48</b>
<b>4.1 BREVE HISTÓRICO</b> .....	<b>48</b>
<b>4.2 O IMPACTO DA LEI DISTRITAL Nº 4.586/2011 NAS ATRIBUIÇÕES DA TERRACAP: AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL</b> .....	<b>51</b>
<b>5 ANÁLISE DO CASO DA TERRACAP</b> .....	<b>58</b>
<b>5.1 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE CARACTERÍSTICAS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO E DA TERRACAP</b> .....	<b>58</b>
<b>5.1.1 O PAPEL DA TERRACAP COMO AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO</b> .....	<b>59</b>
<b>5.1.2 OBJETIVO</b> .....	<b>60</b>
<b>5.1.3 FORMA JURÍDICA</b> .....	<b>61</b>
<b>5.1.4 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO</b> .....	<b>65</b>
<b>5.1.5 FINANCIAMENTO</b> .....	<b>66</b>
<b>5.2 LIÇÕES E DIRETRIZES QUE PODEM SER APLICADAS NA TERRACAP</b> .....	<b>69</b>
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>74</b>

## 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.

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.

O Decreto nº 18.061/1997 já visava incluir nas competências da TERRACAP a atribuição de agência de desenvolvimento. No entanto, com o enunciado normativo instituído em 1997, o objetivo era o de fomentar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal – PADES/DF, que fora implementado pela Lei nº 1.314/1996. No caso do PADES, a TERRACAP contribuiria como agente facilitador na concessão de imóveis, visando os empreendimentos econômicos beneficiados no programa. O Programa PRÓ-DF foi importante desdobramento dessa iniciativa, a fim de conceder benefícios a empreendimentos produtivos no DF e incentivar, dessa forma, a abertura de novos negócios e a modernização ou a manutenção de estabelecimentos já existentes.

Por ser detentora de grande patrimônio, proveniente dos terrenos públicos do Distrito Federal, o GDF, gradualmente, buscou auxílio financeiro da TERRACAP para

implementar suas políticas públicas, o que pode ser comprovado pela sua transformação em agência de desenvolvimento. Nesse sentido, a Companhia tem atuado em projetos que demandam significativos recursos próprios. Os resultados desses empreendimentos, porém, favorecem mais as políticas públicas do Poder Executivo do que os objetivos institucionais da TERRACAP como uma empresa pública.

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.

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.

Para responder à pergunta de pesquisa, 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.

Esta dissertação está dividida em seis capítulos. No primeiro capítulo, expõe-se a introdução do assunto, com justificativa e pergunta de pesquisa, seus objetivos gerais e específicos e a metodologia que serviu de base para a pesquisa. Na sequência, no Capítulo 2, verificam-se conceitos, atribuições e formas jurídicas possíveis a agências de desenvolvimento. No terceiro capítulo, elabora-se análise detalhada das agências de desenvolvimento pesquisadas. No quarto capítulo,

apresenta-se a TERRACAP e como a atribuição de agência de desenvolvimento impactou na sua atuação. No Capítulo 5, por sua vez, utilizam-se características obtidas em comparação com outras agências de desenvolvimento para analisar o caso da TERRACAP. Por fim, na Conclusão, são resumidas as qualificações necessárias para uma agência de desenvolvimento, a partir de estudos comparativos e avalia-se o caso específico da TERRACAP.

## 1.1 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral desta pesquisa é verificar de que maneira a TERRACAP pode se consolidar como agência de desenvolvimento.

Com vistas a alcançar o objetivo geral, será feita uma comparação com as agências de desenvolvimento selecionadas para este estudo, de acordo com as seguintes qualificações:

- a) objetivo: abrangente ou específico;
- b) forma jurídica;
- c) participação no planejamento de políticas públicas;
- d) participação na execução de políticas públicas;
- e) formas de financiamento: público, privado ou misto.

A fim de alcançar o objetivo geral, é necessário verificar os seguintes objetivos específicos:

- a) qual a definição de agência de desenvolvimento?
- b) o que qualifica agências de desenvolvimento?
- c) quais características a TERRACAP apresenta na atualidade?
- d) quais características são necessárias para que a TERRACAP se consolide como agência de desenvolvimento?

## 1.2 METODOLOGIA

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.

Apesar de Yin (2018) entender estudo de caso como predominantemente descritivo para perguntas similares à apresentada nesta dissertação, este trabalho adotará uma abordagem de que um estudo de caso pode ser também prescritivo, uma vez que é elaborado modelo conceitual com sugestões de melhoria. Godoy (1995) entende que um estudo de caso como tipo de pesquisa compreende uma parte descritiva e outra parte reflexiva, em que o pesquisador pode mostrar sua interpretação e apresentar propostas para o caso.

O Quadro 1 retrata os pontos básicos para se desenvolver um estudo de caso, com os critérios recomendáveis, mas não taxativos, de acordo com Yin (2018). Para a elaboração deste estudo de caso, foi aplicado o método de desenvolvimento de Yin (2018). Primeiramente, foi identificado o caso da TERRACAP e idealizada a forma de abordagem. Em seguida, coletou-se material e foi feita a preparação das teorias. Por fim, foram elaboradas as análises esperadas, para compartilhar com o público-alvo, tanto acadêmico quanto corporativo.

Quadro 1 – Método para desenvolver um estudo de caso com pesquisa qualitativa

Etapa	Descrição
<b>Planejar</b>	Identificar uma situação relevante e definir se o método pertinente é o estudo de caso.
<b>Idealizar</b>	Definir o caso a ser estudado, criar as perguntas, optar por comparar os resultados com casos similares ou refutar as conclusões existentes (usar a teoria para criar generalizações, por meio de conceitos ou princípios).

<b>Preparar</b>	Desenvolver técnicas específicas para estudo de caso, discorrer sobre teorias e explicações contrárias. Uma forma de testar se o texto é enviesado é verificar como o autor reage a evidências contrárias à sua conclusão.
<b>Coletar evidências</b>	Buscar diversas fontes, podendo ser documentos, áudios, entrevistas, observação direta, observador-participante e artefatos físicos.
<b>Analisar</b>	Buscar padrões e conceitos.
<b>Compartilhar</b>	Definir o público alvo, mostrar evidências suficientes ao propósito e preparar bom material textual e visual.

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

Em relação à obtenção de informações, Yin (2018) ressalta a importância de buscar múltiplas fontes para embasar os achados de pesquisa, tais como documentos internos, entrevistas, observações diretas e participante observador.

As fontes, em geral, apresentam pontos positivos e negativos, de acordo com Yin (2018). Documentos internos podem ter sido escritos com propósitos específicos, mas, ao mesmo tempo, conduzem a informações valiosas para uma análise detalhada do caso. Entrevistas, a depender de quem as responde, demonstram opiniões pessoais dos entrevistados e não os fatos. No caso de observador participante, o autor tem acesso a dados privilegiados, com o ponto de vista de alguém de dentro. No entanto, deve-se atentar ao viés do observador, por participar do ambiente, ter interesses próprios e por ter o risco de não questionar a respeito de eventos sob diferentes perspectivas.

Godoy (1995) aponta a observação como elemento necessário em um estudo de caso, podendo ser de forma participante ou não participante. Como observador-participante, é possível ter acesso a informações mais detalhadas e compreender como os fenômenos ocorrem dentro de uma corporação.

Consoante Freitas e Jabbour (2011), a pesquisa qualitativa apresenta vantagem sobre a quantitativa, haja vista que aborda os assuntos com maior profundidade e abrangência. Nesse sentido, fontes múltiplas representam aspectos positivos, pois seus resultados, em geral, buscam explicações que não sejam apenas dados estatísticos.

Com base nas teorias exaradas, esta pesquisa consistirá em um estudo de caso. Como método, será realizada uma pesquisa comparada da agência frente a outras agências de desenvolvimento do Brasil, com base em pesquisa bibliográfica e documental.

O grande desafio deste trabalho foi a coleta de informações específicas ao caso. Por um lado, informações sistematizadas sobre agências de desenvolvimento são escassas, por ser um assunto complexo e demonstrado de forma difusa. Por outro, a TERRACAP, apesar de existir há algumas décadas, não dispõe de pesquisas acadêmicas sobre suas funções principais.

A fim de elaborar o caso analisado por esta pesquisa e para alcançar o objetivo de verificar quais características poderiam contribuir com o papel de agência de desenvolvimento para a TERRACAP, de forma sistemática, este trabalho foi dividido em três principais eixos de pesquisa:

- a) conceituação de agência de desenvolvimento e análise de suas características, com base no estudo de agências congêneres no Brasil;
- b) breve histórico e diagnóstico de atuação da TERRACAP como companhia imobiliária e como agência de desenvolvimento;
- c) identificação de características que podem ser implementadas na empresa pública, a fim de consolidar seu papel como agência de desenvolvimento, por meio de análise comparativa com agências de desenvolvimento selecionadas para este estudo.

Existem diversas instituições que se auto intitulam agência de desenvolvimento no Brasil. No entanto, informações sobre a atuação dessas agências ou sobre seus resultados são raramente divulgadas. Esta pesquisa buscou escolher agências com estrutura, localização e tamanho diferentes, tendo em vista aquelas que tenham informações disponíveis em pesquisa documental e por meio de páginas da rede mundial de computadores.

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.

Em consulta ao dicionário Houaiss (2020), verificou-se que descrever significa fazer o relato circunstanciado de algo ou sua descrição objetiva, enquanto prescrever expressa o sentido de recomendar ou preceituar uma conduta ou uma ação. Dessa maneira, esta dissertação busca descrever o papel da TERRACAP na função de agência de desenvolvimento, sem se furtar de sugerir maneiras de aprimorar seu desempenho nesta atribuição.

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. Com isso, verificar-se-ão os

limites e possibilidades de uma agência de desenvolvimento, e, conseqüentemente, da própria TERRACAP.

As características a serem analisadas foram selecionadas por estarem presentes em todas as agências de desenvolvimento estudadas, sendo encontradas em pesquisa bibliográfica e em dados coletados em seus sítios eletrônicos. Como as informações obtidas com essas agências não são padronizadas, esta pesquisa baseou-se em dados mais objetivos e de fácil acesso. Abaixo são listadas as qualificações que serão comparadas:

- a) objetivo;
- b) forma jurídica de constituição;
- c) participação no planejamento e na execução de políticas públicas; e
- d) formas de financiamento da agência.

As qualificações aqui citadas serão explicadas no Capítulo 2, juntamente com os dados obtidos das agências de desenvolvimento pesquisadas.

Para elaboração do texto, foram seguidas as seguintes etapas de pesquisa descritas no Quadro 2.

Quadro 2 - Etapas de pesquisa

Etapa	Fonte	Característica	Objetivo
Definir agência de desenvolvimento, agência de fomento, desenvolvimento e formas jurídicas	Pesquisa bibliográfica	Pesquisa descritiva	Diferenciar e/ou consolidar os conceitos abordados
Pesquisar exemplos de agências de desenvolvimento e elaborar tabela com características comuns	Pesquisa bibliográfica e consulta em sítios eletrônicos oficiais	Pesquisa descritiva e exploratória	Escolher agências de desenvolvimento e compreender as características relevantes comuns a elas

Elaborar diagnóstico da TERRACAP	Pesquisa bibliográfica, consulta em sítios eletrônicos oficiais e em textos publicados na mídia eletrônica, coleta e análise de pesquisa documental e observação participativa	Pesquisa descritiva e exploratória	Compreender os objetivos sociais da instituição, tanto como companhia imobiliária, quanto como agência de desenvolvimento
Analisar as características da TERRACAP em comparação com outras agências de desenvolvimento	Pesquisa bibliográfica, consulta em sítios eletrônicos oficiais e em textos publicados na mídia eletrônica, coleta e análise de pesquisa documental e observação participativa	Análise	Verificar as particularidades da TERRACAP, em relação às características definidas
Formular sugestões a serem consideradas na TERRACAP	Resultados obtidos na pesquisa	Prescritiva	Proporcionar debate institucional que busque efetividade para as ações como agência de desenvolvimento

Fonte: Própria (2020).

## 2 AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo, tratar-se-ão dos conceitos de agência de desenvolvimento, da diferenciação entre agências de fomento e agências de desenvolvimento, da forma como uma agência pode se constituir e da análise das agências pesquisadas.

### 2.1 CONCEITO E HISTÓRICO

Para Bresser-Pereira (2006, p. 2), desenvolvimento econômico é “um processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento da produtividade e dos salários”. Trata-se, conforme o autor, de um fenômeno determinado pela capacidade do Estado de formular uma estratégia eficaz para atingir esse objetivo.

Para Santos e al. (2012), desenvolvimento também apresenta um viés político, tendo como seu marco referencial o discurso de Truman, ex-Presidente dos Estados Unidos, que, em 1949, associou o desenvolvimento a progresso, democracia e distribuição de riquezas.

Em relação ao desenvolvimento social e humano, o conceito está intrinsicamente ligado ao Estado de bem-estar social, voltado a ações de valorização das pessoas e redução das desigualdades, com atuação protagonista dos governos. De acordo com Santagada (1993), diversas agências internacionais foram criadas para monitorar as medidas de desenvolvimento social, sendo as principais: Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) CEPAL.

A dimensão ambiental do desenvolvimento traduz-se, geralmente, em desenvolvimento sustentável. Seu paradigma conceitual foi desenvolvido quando da publicação do Relatório Brundtland (1987), que associava o desenvolvimento sustentável a uma condição em que haveria progresso sem comprometer os recursos necessários para as futuras gerações.

Oliveira (2002) analisa o conceito de desenvolvimento a partir de um entendimento mais abrangente. Para o autor, é necessário diferenciar crescimento

econômico de desenvolvimento, haja vista que este conceito é mais amplo e relaciona-se à melhoria da qualidade de vida da população, bem como à preservação do meio ambiente.

Como desenvolvimento é um objetivo dos Estados, criaram-se formas de pulverizar a atuação estatal de maneira regionalizada. Ribas Junior (2008) argumenta que o desenvolvimento regional se associa à formação de capital social e à acumulação de inovação. Nesse sentido, o surgimento de agências de desenvolvimento está interligado à descentralização de ações de fomento ao crescimento.

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) ressalta que não existe um conceito rígido para explicar o que é uma agência de desenvolvimento.

Para Bonelli e Brito (1997), apesar de ser difícil de conceituar, agências de desenvolvimento são instituições idealizadas para promover o desenvolvimento em uma região determinada, dotadas de autonomia de gestão.

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.

Adicionalmente, é prevista a necessidade do envolvimento de governos, a fim de que os planos engendrados por agências de desenvolvimento tenham maior aceitação e legitimidade pela comunidade.

Outro conceito é o de desenvolvimento local, que se mostra em contraposição aos planos desenvolvimentistas nacionais verificados ao longo do século XX. Nesse sentido, era possível um desenvolvimento alternativo em menor escala, como, por exemplo, em municípios ou regiões com características similares. Com isso, verificou-se a criação de estratégias difusas de desenvolvimento, que não dependem de ações do governo federal para se consubstanciarem (MARTINS et al., 2010).

A partir dos conceitos abordados, para este trabalho, define-se 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.

Além de analisar as características das agências de desenvolvimento, é necessário verificar a diferença entre agências de desenvolvimento e agências de fomento, uma vez que os dois termos podem se confundir, pois, em geral, apresentam atuações complementares entre si.

## 2.2 DIFERENÇAS ENTRE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO E AGÊNCIAS DE FOMENTO

O papel da TERRACAP como agência de desenvolvimento deve ser evidenciado pelos agentes públicos, notadamente pelo Governo do Distrito Federal. No entanto, o que é uma agência de desenvolvimento e como saber se a TERRACAP apresenta as características inerentes a esse conceito?

A fim de verificar se a TERRACAP pode ser considerada uma agência de desenvolvimento ou se ela também tem características de agência de fomento, este trabalho comparou os dois conceitos. De forma resumida, enquanto a agência de fomento presta serviços de financiamento para projetos de terceiros, sejam públicos ou privados, a agência de desenvolvimento escolhe os projetos mais relevantes e os executa.

De acordo com o Quadro 3, é possível constatar que Agências de Fomento têm características de instituição financeira, haja vista que são reguladas pelo Banco Central do Brasil e buscam, principalmente, financiar projetos de terceiros por meio de empréstimos. Levando em consideração o modelo proposto pelo Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEPR, 2010), Agências de Desenvolvimento são criadas para executar projetos de interesse local, por meio de recursos próprios, financiados por terceiros ou em parceria com outros agentes, públicos ou privados.

Quadro 3 - Diferenças entre Agências de Desenvolvimento e Agências de Fomento

Item	Diferença	Agências de Desenvolvimento	Agências de Fomento
1	Objetivo	Planejar e executar projetos de interesse de cada região.	Financiar capital para empreendimentos de cada região.

2	Forma	Não têm uma forma definida, é subordinada ao ente federal que a criou, mas com independência institucional.	Devem obrigatoriamente constituir-se como sociedade anônima de capital fechado, controladas pelo ente federal que a criou e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil.
3	Cooperação institucional	Possibilidade de agregar esforços com outras entidades existentes.	Não pode agregar esforços com outras entidades. Cada Estado/DF pode criar apenas uma agência de fomento.
4	Limitações	Não há limitação a respeito da possibilidade de criação de mais de uma agência de desenvolvimento por Estado.	Cada Estado/DF pode criar apenas uma agência de fomento.
5	Origem conceitual	Criadas na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, como responsáveis por reconstruir os locais mais devastados. Estabeleceram-se no mundo todo como vetores estratégicos do desenvolvimento (MOUNTFORD, 2009).	Conceito implementado pelo Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público na Atividade Financeira (PROES), ao prever que instituições financeiras deveriam ser privatizadas, extintas ou transformadas em agências de fomento, com vistas a financiar projetos locais.
6	Atribuições	Estímulo a ações conjuntas com agentes públicos ou privados para implementar projetos de desenvolvimento.	Podem financiar empreendimentos para pessoas físicas e jurídicas, com capitais fixo e de giro para projetos específicos e outras operações de crédito, além de prestar consultoria.

7	Origem de recursos	Recursos financeiros públicos ou privados para implementar os projetos.	Recursos próprios e advindos de fundos, programas oficiais e orçamentos públicos. Vedado captar recursos privados.
---	--------------------	---	--

Fontes: BCB (2019); FIEPR (2010) – adaptado.

Com vistas a compreender qual o papel da TERRACAP, se seria agência de desenvolvimento ou de fomento, comparou-se o caso em estudo às características do Quadro 3.

Em relação ao item 1 do Quadro 3, que trata das diferenças de objetivo entre agências de desenvolvimento e agências de fomento, a TERRACAP tem o objetivo de planejar e executar projetos de interesse do Distrito Federal, uma vez que busca estar em sintonia com o planejamento estratégico do GDF.

Quanto ao item 2, a TERRACAP é uma empresa pública independente, que deve prestar contas a seus acionistas União e GDF, mas que tem autonomia para gerenciar seus negócios.

Os itens 3, 4, 5, 6 e 7 estão em consonância com a possibilidade de a companhia investir em parcerias com entes públicos e privados, para implementar seus projetos e buscar soluções inovadoras.

Dessa forma, verifica-se que a TERRACAP apresenta as características de uma agência de desenvolvimento e não de agência de fomento, haja vista que não é regulamentada pelos enunciados jurídicos expedidos pelo Banco Central do Brasil. Com isso, é possível analisar quais são as implicações dessa condição e se, de fato, a Companhia está conseguindo desempenhar esse papel de forma satisfatória.

Ressalta-se que, no caso específico da TERRACAP, existe a função de financiadora de seus clientes. Nesse sentido, a Companhia financia o pagamento da aquisição de terrenos por pessoas físicas e jurídicas. Apesar de a companhia não ser considerada um banco, ela consegue atuar como financeira e receber seus recursos parceladamente. Com isso, pode-se verificar uma forma híbrida de atuação: de um lado, a companhia imobiliária arrecada recursos, e, de outro, a agência de

desenvolvimento poderia utilizar esses recursos para custear projetos estratégicos, como se percebe na Figura 1.

Figura 1 - Fluxo de atuação da TERRACAP



Fonte: Própria (2020).

Mesmo não sendo considerada uma agência de fomento, a TERRACAP, atualmente, aplica parte de seus recursos em projetos públicos e subsidia a venda de imóveis com finalidade social, como ocorre no caso do Programa Pró-DF. Nesse sentido, embora a TERRACAP não seja uma instituição financeira e não siga os enunciados jurídicos emitidos pelo Banco Central do Brasil, ela apresenta algumas características inerentes a agências de fomento.

A fim de compreender um conceito mais amplo, mas não determinante, no caso de agências de desenvolvimento, serão analisados exemplos de outras agências. Dessa forma, torna-se possível ter uma base de comparação entre a TERRACAP e outras agências de desenvolvimento. Adicionalmente, cria-se um referencial pragmático de melhores práticas e parâmetros institucionais e de gestão que podem ser implementados na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal.

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAS JURÍDICAS POSSÍVEIS

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.

Considerando o caráter coletivo, as políticas públicas podem ser ações voltadas para o bem-estar e o desenvolvimento social, características que se encontram no escopo de atuação das agências de desenvolvimento.

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.

Em paralelo, conforme Mendes e Paiva (2017), entende-se que as políticas públicas seguem a lógica dos agentes públicos. Embora possam existir outras instituições que atuem como intermediárias, notadamente após a reforma do aparelho do Estado, protagonizada por Bresser-Pereira, esses agentes influenciarão as ações que devem ser tomadas na condução das políticas públicas.

Buscando esquematizar modelos de descentralização administrativa, elaborou-se o Quadro 4, em que se diferenciam as formas possíveis que uma agência de desenvolvimento poderia ser constituída.

Apesar de, no Quadro 4, não constarem exemplos de agências que sejam fundações públicas, é relevante citá-las neste trabalho. No caso de fundações públicas, parece ser uma forma admissível, pois são instituições sem fins lucrativos e que integram a Administração estatal indireta.

Quadro 4 – Entidades do Terceiro Setor e da Administração Pública Indireta

<b>Instituição</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Financiamento</b>	<b>Instrumento</b>
<b>Organização Social (OS)</b>	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
<b>Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)</b>	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
<b>Serviço Social Autônomo</b>	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
<b>Sociedade de Economia Mista</b>	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
<b>Empresa Pública</b>	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	Lei

		aportes estatais não relacionados à atividade econômica.	
<b>Fundação Pública</b>	Entidade com personalidade jurídica de direito privado, criada por lei, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa (SCAFF, 2001).	Público e outras fontes.	Lei
<b>Autarquia</b>	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).

Embora Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público não sejam propriamente um tipo jurídico, essas instituições adquirem este título jurídico especial, quando atuam em colaboração com o Estado, consoante os ensinamentos de Carvalho Filho (2020). Por esse motivo, a fim de simplificar o entendimento, este trabalho considerará OS e OSCIP como um tipo jurídico.

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, agências executivas, fundações públicas e autarquias. As agências executivas não serão consideradas na análise, por não apresentarem relação com o tema deste trabalho.

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.

Considera-se que o patrimônio de empresas públicas e sociedades de economia mista são bens privados e, portanto, podem ser penhorados ou adquiridos por meio de usucapião. 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.

### 3 AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO 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 tivessem características diferentes, como, por exemplo, atuação local ou regional, tamanho da instituição e se pertence à estrutura estatal ou se é não governamental.

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”.

Importante ressaltar que cada uma das agências tem finalidade específica, tamanho e atuação diferentes. Todas têm como propósito fundamental, contudo, o desenvolvimento econômico, que está ligado diretamente ao impacto econômico e social no local de atuação.

Nos próximos itens, constam os resumos das características de cada agência de desenvolvimento analisada, após compilação de dados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica e em fontes oficiais de cada agência. A fim de facilitar o entendimento, as agências foram subdivididas em quatro quadros, que serão explicados na sequência.

#### 3.1 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

O Quadro 5 trata das agências de desenvolvimento que são Organizações Sociais.

A primeira delas é a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, que foi uma iniciativa do ex-prefeito de São Bernardo do Campo, Celso Daniel. O objetivo era criar uma rede de desenvolvimento regional, que pudesse servir de apoio ao progresso por meio de investimentos privados, públicos, nacionais e internacionais. Embora tivesse

a intenção de se tornar o “BNDES do ABC”, não houve continuidade nem grande engajamento político de outros municípios, além de São Bernardo do Campo (SOUZA, 2003).

Agência de Desenvolvimento do Grande ABC é uma organização não governamental mista, em que 49% do capital pertence a 7 municípios e 51% a 7 Associações Comerciais e Industriais, 4 Centros das Indústrias do Estado de São Paulo, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 4 Sindicatos de Trabalhadores, 8 Instituições Universitárias e empresas do Polo Petroquímico de Capuava. Seu grande empecilho foi o escasso financiamento para seus projetos, que ficaram relegados a pesquisas e pequenas consultorias (SOUZA, 2003).

A Agência de Desenvolvimento Econômico Local (ADEL), de Pentecoste (CE), tem atuado em pequenos projetos profissionalizantes no interior do Ceará. Com apoio de financiamento público, tem conseguido obter êxito em suas ações. No entanto, seus resultados podem ser considerados muito específicos e de pequeno alcance (SOUZA et al., 2015).

A Agência de Desenvolvimento Regional – Leste Paulista e Sul de Minas também depende de recursos públicos para manter seus projetos. Iniciou seus trabalhos no município de São João da Boa Vista e, a partir de 2017, expandiu seu escopo para o Leste Paulista e o Sul de Minas Gerais (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – LESTE PAULISTA E SUL DE MINAS, 2020).

A Agência de Desenvolvimento Regional – Leste Paulista e Sul de Minas atua, principalmente, com consultoria e qualificação profissional, em parceria com entes públicos. Percebe-se que, apesar de importante ator na região em que atua, tem participação limitada nas ações de desenvolvimento em razão de não fazer parte da estrutura governamental (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – LESTE PAULISTA E SUL DE MINAS, 2020).

Quadro 5 - Exemplos de Agências de Desenvolvimento no Brasil: Organizações Sociais

Item	1	2	3
<b>Agência</b>	Agência de Desenvolvimento do Grande ABC	Agência de Desenvolvimento Econômico Local (ADEL)	Agência de Desenvolvimento Regional - Leste Paulista e Sul de Minas
<b>Objetivo</b>	Coordenar e implementar projetos especiais, relacionados ao desenvolvimento econômico do Grande ABC / gestão do Fundo de Desenvolvimento Regional com captação de recursos de agências de fomento nacionais e internacionais.	Foco em apoiar agricultores familiares e jovens empreendedores rurais para desenvolver o semiárido do Ceará.	Elaborar projetos para o desenvolvimento dos municípios do Leste Paulista e do Sul de Minas, com foco na criação de empregos e aumento da renda.
<b>Forma</b>	Organização não governamental mista	ONG – Organização Social	ONG – Organização Social
<b>Local</b>	Grande ABC Paulista	Pentecoste - CE	Leste Paulista e Sul de Minas
<b>Criação</b>	1998	2007	2000
<b>Destaques</b>	Maiores resultados com pesquisas regionais (produção de análise sobre economia local) e apoio ações educativas / Ideia inicial de agência de fomento como um "BNDES do ABC".	2 programas: Soluções Rurais (profissionalização da gestão rural de agricultores familiares) e Jovem Empreendedor Rural (incentivo a investir no campo).	Negócios nas áreas de Agricultura, Comércio, Serviço e Turismo, além de implantação de escolas de capacitação.
<b>Financiamento</b>	Relevância: projetos financiados pelo BID e pelo HABITAT/ONU - resultados modestos / Protagonismo do município de Santo André e dificuldade na divisão dos custos entre os municípios.	Criação de fundos próprios para financiamento dos programas - apoio de empresas privadas e do governo do CE.	Investimentos públicos e privados.

Fonte: Elaboração própria, com informações obtidas por meio de pesquisa em sítios eletrônicos de cada agência e por meio de pesquisa bibliográfica (2020).

### 3.2 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: OSCIP

O segundo grupo expõe exemplos de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, conforme verificado no Quadro 6.

A Agência de Desenvolvimento Terra Roxa (TR) mostra-se como mais uma instituição dessa natureza no estado do Paraná. Segundo Ribas Junior (2008), na época de sua pesquisa, existiam 50 agências de desenvolvimento no Sul do país, sendo 13 no Paraná, 22 no Rio Grande do Sul e 15 em Santa Catarina. O autor destaca que a TR se encontra em região abrangida por mais de uma agência. É instituída em forma de OSCIP, o que a permite assinar Termos de Parceria com órgãos estatais. Um dos focos da TR é elaborar estudos na região para atrair investimentos econômicos, sobretudo internacionais, seguindo influência de um de seus fundadores, Caio Koch-Weser, *vice-chairman* do Deutsche Bank e ex-vice-ministro de finanças da Alemanha (TR, 2020).

A Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná (AGÊNCIA) presta consultorias e desempenha pequenos projetos para órgãos públicos e privados em diversas áreas, como, por exemplo, turismo e piscicultura. (AGÊNCIA, 2020)

A Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) instituiu a Rede de Agências de Desenvolvimento Regional (ADR), com vistas a integrar todas as agências do estado em ações de desenvolvimento, com a participação da AGÊNCIA. Tendo em vista o grande número de agências de desenvolvimento no estado do Paraná, a ADR parece ser um mecanismo importante para convergência dos esforços, em busca de um objetivo compartilhado.

A Agência de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico de Lins (ADETEC), do interior de São Paulo, é mais um exemplo de OSCIP. Considerando que seu objetivo principal é o desenvolvimento tecnológico, a instituição atua como incubadora de novos negócios e capacita a mão de obra local. A Agência de Lins propõe e implementa pequenas políticas públicas, dependendo de recursos da prefeitura para manter suas atividades (ADETEC, 2020).

Quadro 6 - Exemplos de Agências de Desenvolvimento no Brasil: OSCIP

Item	4	5	6
<b>Agência</b>	Agência de Desenvolvimento Terra Roxa (TR)	Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná (AGÊNCIA)	Agência de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico de Lins (ADETEC)
<b>Objetivo</b>	Aumentar o investimento nas regiões Norte e Nordeste do PR de forma integrada entre as cidades.	Integração e desenvolvimento do Sudoeste do Paraná.	Proposição de políticas públicas e execução de ações relacionadas a desenvolvimento econômico e tecnológico.
<b>Forma</b>	OSCIP	OSCIP	OSCIP
<b>Local</b>	Norte e Nordeste do Paraná	Sudoeste do Paraná	Lins - SP
<b>Criação</b>	2005	1996	2001
<b>Destaques</b>	Busca de investimentos nacionais e internacionais, organização de palestras e atividades ligadas ao fomento de projetos de desenvolvimento econômico regional.	Integração de forças políticas, sociais e empresariais.	Incubadora de empresas e cursos profissionalizantes.
<b>Financiamento</b>	Investimentos privados nacionais e internacionais / apoio governamental.	Privado e público.	Público e Privado.

Fonte: Elaboração própria, com informações obtidas por meio de pesquisa em sítios eletrônicos de cada agência e por meio de pesquisa bibliográfica (2020).

### 3.3 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: AUTARQUIAS

O terceiro grupo de agências mostra exemplos de instituições em formato de autarquia, em consonância com o Quadro 7.

A Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (ADETUC) é uma autarquia que busca apoiar o desenvolvimento de atividades culturais e turísticas no Tocantins. Por ser parte da Administração Indireta, esta agência visa participar tanto no planejamento quanto na implementação de políticas públicas. No entanto, como a ADETUC foi criada em 2019, por meio da Lei 3.421, de 8 de março de 2019, não é possível analisar os resultados de sua atuação (TOCANTINS, 2020).

A Agência Paraná de Desenvolvimento (APD), autarquia do Paraná, busca priorizar o investimento do estado em setores considerados estratégicos, como, por exemplo, automotivo e de agroindústria e biotecnologia. Com isso, este ente elabora diagnóstico do ambiente produtivo, envolve-se em ações de capacitação e atrai financiamentos privados (APD, 2020).

A Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) é uma autarquia do Mato Grosso do Sul, responsável pelo planejamento de políticas públicas na área rural e tem abrangência sobre todo o estado. Seu objetivo é promover o desenvolvimento rural sustentável, sendo responsável por efetuar regularização fundiária, por transferir tecnologia e inclusive oferecer crédito fundiário e rural por meio de outras instituições (AGRAER, 2020).

A Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí (ADH) foi instituída em substituição da Companhia de Habitação do Piauí (CHAB), ambas autarquias, com a finalidade de implementar programas habitacionais por meio de análises na área. Assim como acontece com a AGRAER, a ADH busca viabilizar a verba do Governo Federal para o público-alvo em suas regiões de atuação. Nesse sentido, essas agências funcionam como intermediárias, em nível estadual, de programas instituídos federalmente.

Quadro 7 - Exemplos de Agências de Desenvolvimento no Brasil: Autarquias

Item	7	8	9	10
<b>Agência</b>	Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (ADETUC)	Agência Paraná de Desenvolvimento (APD)	Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER)	Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí (ADH)

<b>Objetivo</b>	Fomentar atividades turísticas e culturais que desenvolvam o estado.	Apoio para empresas e investimentos locais, com acompanhamento dos projetos.	Definição de políticas ligadas a questões rurais.	Elaborar estudos para os problemas habitacionais, principalmente para população de baixa renda.
<b>Forma</b>	Autarquia	Autarquia	Autarquia	Autarquia
<b>Local</b>	Tocantins	Paraná	Mato Grosso do Sul	Piauí
<b>Criação</b>	2019	2011	2006	2007
<b>Destaques</b>	Planejar e implementar políticas públicas que visem à melhoria da cadeia produtiva e da infraestrutura necessária para questões turísticas e culturais.	Criação do Programa Municipal de Atração de Investimentos (PMAI).	Presente em todo o estado.	Regularização fundiária.
<b>Financiamento</b>	Público	Público e privado	Público	Público

Fonte: Elaboração própria, com informações obtidas por meio de pesquisa em sítios eletrônicos de cada agência e por meio de pesquisa bibliográfica (2020).

### 3.4 EXEMPLOS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: OUTRAS FORMAS JURÍDICAS

Por meio do Quadro 8, são citadas as últimas agências brasileiras estudadas.

A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) estabeleceu-se como um Serviço Social Autônomo, com atuação no país todo. Tem como fundamentos a articulação institucional, com a finalidade de conformar uma estrutura única em política industrial no país. Apesar de ser parte do chamado “terceiro setor”, os serviços sociais autônomos dependem de contribuições sociais, que são tipos de

tributo, para se financiar. Levando em consideração que se trata de órgão que tem orçamento próprio e autonomia de atuação, buscando conciliar interesses públicos e privados, sua atuação pode ser ampla e obter êxito com maior facilidade que agências que sejam OS ou OSCIP (BARBOSA, 2018).

A Agência Amazonense do Desenvolvimento Econômico e Social (AADES) é outro exemplo de Serviço Social Autônomo. Esta agência tem o objetivo de executar políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, por meio de parcerias com entidades públicas e privadas. Verifica-se que seu papel é de intermediário na implementação das ações definidas pelo Governo do Amazonas. Com isso, facilita-se a descentralização dessas políticas, já que sua forma jurídica tem maior autonomia para formar parcerias (AMAZONAS, 2020).

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), assim como a TERRACAP, é uma empresa pública. Embora tenha tido sua denominação alterada ao longo do tempo, estabeleceu-se como um importante instrumento político de incentivo ao desenvolvimento, desde meados do século XX. O resultado de sua atuação é percebido nos estados em que atua, intrinsecamente ligado às bacias hidrográficas do São Francisco e do Parnaíba. De acordo com informações verificadas nas Demonstrações Financeiras de 2019, a CODEVASF é empresa dependente de capital público proveniente da União. Outras receitas da estatal advêm de convênios realizados com instituições ou entes públicos (CODEVASF, 2020).

A Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD DIPER) é uma sociedade de economia mista de capital fechado surgida após diversas mudanças de denominação da antiga Companhia de Desenvolvimento de Pernambuco, criada em meados dos anos 1960. Seus principais objetivos são atração de investimento para o estado por meio de incentivos fiscais, estímulo de arranjos produtivos locais e exportação. Para obtenção de receitas, a AD DIPER pode comercializar imóveis, participar de outras sociedades, exercer comércio varejista e de energia elétrica, além de fornecer assessoria, consultoria e intermediação de negócios. Apesar da diversidade de fonte de recursos, a sociedade apresenta pouco lucro, com praticamente a receita necessária para se sustentar.

Quadro 8 - Exemplos de Agências de Desenvolvimento no Brasil: demais formas jurídicas

Item	11	12	13	14
<b>Agência</b>	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)	Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social (AADES)	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF)	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD DIPER)
<b>Objetivo</b>	Aumento dos investimentos em inovação e tecnologia na indústria brasileira.	Execução de políticas de desenvolvimento econômico e social.	Desenvolvimento da agricultura e da irrigação.	Implementar ações indutoras de desenvolvimento.
<b>Forma</b>	Serviço Social Autônomo	Serviço Social Autônomo	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista
<b>Local</b>	Brasília - atuação nacional	Amazonas	Vales do São Francisco e do Parnaíba, com Sede em Brasília-DF	Pernambuco
<b>Criação</b>	2004	2010	1974, na esteira de outras instituições criadas a partir de 1948, tendo sua atuação ampliada para o Rio Parnaíba em 2000.	1992
<b>Destaques</b>	Parcerias nacionais e internacionais, público e privadas para desenvolvimento tecnológico nas mais variadas áreas.	Parcerias público privadas por meio de contratos de gestão.	Revitalização, desenvolvimento territorial, irrigação e Integração do Rio São Francisco com outras bacias / Instituição de PPPs / "agência de desenvolvimento à moda antiga" (MACEDO, 1999)	Concessão de incentivos fiscais, integrar médio e pequeno produtor, apoiar industrialização e comércio exterior.

<b>Financiamento</b>	Público	Público	Público	Público e privado
----------------------	---------	---------	---------	-------------------

Fonte: Elaboração própria, com informações obtidas por meio de pesquisa em sítios eletrônicos de cada agência e por meio de pesquisa bibliográfica (2020).

### 3.5 ANÁLISE DAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO

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.

Após o entendimento individualizado de cada agência de desenvolvimento, o Quadro 9 explora os aspectos inerentes a essas instituições, de forma a se compreender suas características em comum.

Quadro 9 - 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 Paulista e Sul de Minas	Abrangente	OS	Não	Sim	Público e Privado
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 Desenvolvimento Industrial (ABDI)	Abrangente	Serviço Social Autônomo	Sim	Sim	Público
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 (AD DIPER)	Abrangente	Sociedade de Economia Mista	Sim	Sim	Público e privado

Fonte: Própria (2020).

Para segmentar as características verificadas no Quadro 9, 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 constituída;
- 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.

O objetivo refere-se a que tipos de questões esta agência busca focar suas ações. Se for específico, significa que seus trabalhos são voltados a uma ou a poucas áreas de atuação, que podem ser de turismo ou de agricultura, por exemplo. Agências com objetivo abrangente, por outro lado, não têm apenas um tema como referência e podem atuar em projetos com finalidades variadas.

A forma como a agência é juridicamente constituída pode ser dos tipos já explicados anteriormente, como parte da Administração Pública Indireta ou do Terceiro Setor. A participação no planejamento, em relação a definição e elaboração, e na execução de políticas públicas são características inerentes a agências de desenvolvimento e, por esse motivo, são muito relevantes para o estudo.

Quanto ao financiamento da agência, que pode ser público e/ou privado, é uma característica que pode demonstrar maior ou menor êxito nos interesses sociais dessas instituições.

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.

Grandes dificuldades observadas nas agências de desenvolvimento que não são controladas somente por órgãos governamentais foram a falta de integração entre

os agentes, pequena influência na elaboração de políticas públicas e financiamento quase inexistente e pouco constante.

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, conseqüentemente, 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.

Apresenta-se a ressalva de que mesmo entes que tenham orçamento essencialmente público podem, por meio de instrumentos jurídicos, receber recursos também privados, como ocorre em parcerias público-privadas.

Após exame das informações obtidas, observa-se que enquanto a atuação de agências de desenvolvimento que têm a forma de OS e OSCIP parece ser mais superficial, sendo, em regra, restrita a consultorias e ações de capacitação, as agências constituídas como serviço social autônomo, autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista têm atuação mais ampla, tanto na formulação de projetos quanto no acompanhamento de seus resultados.

Com o trabalho de Ribas Junior (2008), é possível traçar um paralelo com as agências descritas nesta dissertação. Reitera-se o aspecto mais importante para o bom funcionamento dessas instituições: garantia de recursos. Adicionalmente, destaca-se que as agências carecem de articulação política para participarem da concepção de políticas públicas, o que, na opinião de seus representantes, poderia

ser melhorado mediante maior aproximação com organizações consideradas Serviços Sociais Autônomos.

Importante ressaltar que, com o grande número de agências de desenvolvimento, é necessário atentar-se para a eficácia, pois pode haver fragmentação de esforços e recursos, bem como sobreposição de projetos.

## 4 A COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA

Este capítulo será dedicado a um breve histórico da TERRACAP e da implementação da Lei Distrital nº 4.586/2011, que atribuiu o *status* de Agência de Desenvolvimento à Companhia.

### 4.1 BREVE HISTÓRICO

A TERRACAP pode ser considerada uma empresa pública *sui generis*, haja vista que foi criada para gerenciar o patrimônio imobiliário de um ente federativo. Situação similar também é verificada na Companhia Imobiliária do Tocantins (TERRATINS), criada em 2012, aos moldes da TERRACAP. 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.

Kubitschek formulou a NOVACAP como um ente jurídico diferenciado dos demais existentes. A desapropriação de terras do Distrito Federal serviria tanto para garantir o planejamento urbano futuro quanto para assegurar que as receitas obtidas pertenceriam ao Estado. Com isso, verifica-se que Brasília seria dotada de uma política de planejamento autossustentável financeiramente, ao vender imóveis para obter lucros que poderiam contribuir com o investimento no desenvolvimento local.

Apesar de críticas sobre não haver planejamento regional quando da construção de Brasília pela NOVACAP, percebe-se que uma das preocupações era a articulação urbana do Distrito Federal, com planos de infraestrutura e gestão do território. Mesmo com projetos arquitetônicos reconhecidos internacionalmente, verifica-se uma falha em não prever o crescimento da cidade e a expansão do Distrito

Federal e que o planejamento não foi implementado de forma eficiente pela NOVACAP (DERNTL, 2019).

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 ideia era buscar o desenvolvimento, que ocorreria progressivamente e de forma equilibrada, conforme verificado por Derntl (2019).

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.

Seguindo a interpretação do art. 2º da Lei Complementar nº 101 (2000) – Lei de Responsabilidade Fiscal, consideram-se dependentes aquelas estatais que recebem recursos para pagamento de despesas de custeio e de pessoal, constando no orçamento fiscal e de seguridade social do ente a que pertencem. Por essa lógica, a TERRACAP seria, atualmente, enquadrada como empresa estatal independente, já

que está apenas no orçamento de investimento do GDF, conforme verificado na Lei Orçamentária Anual de 2020.

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.

Desde sua criação pela Lei nº 5.861/1972, a TERRACAP já apresentava duas missões que a distanciavam de uma sociedade estritamente econômica: doação de terrenos para a União e para o Distrito Federal e alocação de seus recursos para investir em obras e serviços de infraestrutura e obras viárias de interesse público do Distrito Federal.

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.

## 4.2 O IMPACTO DA LEI DISTRITAL Nº 4.586/2011 NAS ATRIBUIÇÕES DA TERRACAP: AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL

Na conjuntura dos eventos preparatórios para a Copa do Mundo de 2014, sediada no Brasil, a TERRACAP teve suas funções ampliadas pela Lei Distrital nº 4.586/2011, que dispôs sobre o objeto social da Companhia.

De acordo com o sítio eletrônico da TERRACAP, a Companhia exerce a função de agência de desenvolvimento desde 1997, quando se promulgou o Decreto Distrital nº 18.061/1997. No entanto, por acrescentar nova incumbência, esse instrumento pode não ser o mais adequado para implementar atribuições à instituição.

O Decreto de 1997 apresenta inconsistências conceituais. Em seu artigo 1º, verifica-se que a função da TERRACAP seria de “operacionalização e implementação de programas e projetos de fomento, especialmente no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal”. Na prática, o papel da companhia seria de financiar projetos de interesse do GDF, funcionando como uma agência de fomento.

A promulgação da Lei Distrital nº 4.586/2011 teve como motivação a construção do Estádio Nacional, assim como a gestão de todo o Complexo ArenaPlex, como se verifica na Mensagem nº 122/2011, protocolado como PL nº 427/2011, enviada à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo ex-governador Agnelo Queiroz.

Tendo em vista a importância da Mensagem nº 122/2011 para impulsionar definitivamente a TERRACAP a tornar-se agência de desenvolvimento, transcrevo seus principais trechos:

[...] 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.

O projeto de lei contava com uma proposta que não foi acatada pelos deputados, que se referia à constituição do Fundo de Investimento para o Desenvolvimento do Distrito Federal (FIDF). Para essa solução, justificava-se que “dada a quantidade limitada de terrenos disponível no âmbito do Distrito Federal, tal iniciativa é prudente, necessária e urgente, passando a constituir uma via real para viabilizar o desenvolvimento sustentável que a cidade requer” (PL nº 427/2011, p. 4). Com isso, os possíveis lucros da TERRACAP seriam revertidos para o fundo.

No Quadro 10, 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. A alínea “e”, II, foi modificada pela Lei Distrital nº 5.538/2015, com o objetivo de vincular a contratação da NOVACAP na execução de obras públicas e, apesar de não existir um repositório com Leis Distritais incluindo suas modificações, este trabalho procedeu com a alteração que vigora atualmente.

Quadro 10 - Ações a serem executadas pela TERRACAP como Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Lei Distrital nº 4.586/2011)

<b>Art. 1º, da Lei Distrital nº 4.586/2011</b>
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: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) expansão urbana e habitacional;</li> <li>b) desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola;</li> <li>c) desenvolvimento do setor de serviços;</li> <li>d) desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação;</li> <li>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</li> </ul>
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.

Nos itens enumerados, o primeiro refere-se a seu papel como companhia imobiliária. Implementar novos negócios foi um eixo de atuação advindo do conceito de agência de desenvolvimento. A atribuição de investir em programas sociais, apesar de já ser prevista desde 1972, ganhou um patamar de maior destaque como agência. Esses novos desafios são, predominantemente, de interesse do GDF, acionista majoritário da TERRACAP. Há apenas a ressalva de que algumas obras de infraestrutura são inerentes à venda de terrenos, que já eram de responsabilidade da TERRACAP desde sua origem, e outras compõem equipamentos públicos de responsabilidade do GDF, que passaram a ser também incumbência da Companhia.

A alteração do objeto social da TERRACAP proposta pela Lei Distrital nº 4.586/2011 foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Alegou-se que a referida lei outorgaria à TERRACAP a qualidade de Agência Executiva, qualidade exclusiva a autarquias, além de violar dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal ao permitir a constituição de sociedades com propósito específico.

Apesar de poder haver questionamento em relação à Lei Distrital nº 4.586/2011 por outros motivos que ultrapassariam o escopo deste trabalho, as justificativas apresentadas não eram consistentes, visto que o Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios não entendeu o conceito de agência de desenvolvimento. As alegações foram refutadas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e pelo Supremo Tribunal Federal, como se percebe pelo processo 20110020190947ADI.

Por esse motivo, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2015) entendeu que:

a Lei ora impugnada, ao modificar o objeto social da TERRACAP para atribuir a função de agência de desenvolvimento do Distrito Federal, bem como executar ações mediante o estabelecimento de parcerias público-privada, não ofende qualquer dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Constituição Federal.

TJDFT - 20110020190947ADI. Relator: JOSÉ DIVINO CONSELHO ESPECIAL, Dj-e: 21/05/2015. (TJDFT, 2015, p. 16)

Cabe mencionar um trecho do Acórdão nº 866160 (2015, p. 9-10) proferido pelo Desembargador José Divino, em que se ressalta a possibilidade de uma empresa pública desempenhar serviços públicos, fazendo um paralelo ao caso da TERRACAP:

O art. 5º, II, do Decreto-Lei 200/67 define a empresa pública como a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

Embora o Decreto-lei nº 200/1967 se refira apenas às empresas públicas exploradoras de atividade econômica, é inquestionável que elas podem também visar à prestação de serviços públicos (CF/88, art. 175) como ocorre com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, empresa pública federal.

Assim, em se tratando de empresa pública exploradora de atividade econômica, haverá maior incidência do regime jurídico das empresas privadas (art. 173, §1º), ao passo que se a empresa pública for prestadora de serviços públicos (art. 175), o regime jurídico se aproximará mais daquele aplicável às pessoas jurídicas de direito público (CF/88, art. 173, § 1º, e 175).

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

sociedade, pois visam atender projetos governamentais para o desenvolvimento social do Distrito Federal.

No Item III, do art. 1º, da Lei Distrital nº 4.586/2011, revela-se a possibilidade de a TERRACAP realizar parcerias público privadas para implementar projetos de interesse do GDF. Essa busca de investimentos voltados para o desenvolvimento econômico por meio de parcerias público-privadas, a princípio, não é incoerente com a finalidade de se obter lucro.

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.

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. De acordo com o periódico G1 Globo (2020), o Estádio Nacional foi considerado o mais caro da Copa do Mundo de 2014. Como resultado, a TERRACAP arcou com o investimento, por meio de aporte de grande parcela dos recursos da Companhia, além de manter a estrutura até início de 2020, com custo de manutenção de aproximadamente R\$ 10 milhões anuais.

Por meio de análise técnica, divulgada pelo Correio Braziliense (2017), o Estádio Nacional teria o potencial de gerar apenas R\$ 171 milhões de retorno. Somado a uma depreciação de R\$ 80 milhões em seu valor, a TERRACAP apresenta um prejuízo de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão. Além disso, evidencia-se que, por contabilizar esses gastos como investimento, a Companhia divulgava a existência de

lucros em seus demonstrativos contábeis, como ocorreu em 2014, com lucro líquido de R\$ 785 milhões. No entanto, segundo o periódico, mal existiam recursos para o pagamento de salários, além de não poder realizar a efetiva distribuição de lucro a seus acionistas.

Em razão da decisão de investir no Estádio Nacional, a TERRACAP descapitalizou-se, o que fez que ela deixasse de cumprir com suas obrigações societárias. Como consequência, não foram realizadas obras de infraestrutura obrigatórias, como, por exemplo, no Noroeste, setor nobre da região administrativa do Plano Piloto, e no Guará, região administrativa do Distrito Federal, provocando diversas rescisões contratuais e condenações judiciais milionárias, conforme verificado por meio de informações internas e divulgadas nos periódicos Metrôpoles (2018) e Correio Braziliense (2019).

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.

## 5 ANÁLISE DO CASO DA TERRACAP

O principal objetivo desta pesquisa é analisar como a TERRACAP pode se consolidar como uma agência de desenvolvimento, tendo em vista que, atualmente, seu objeto social está dividido entre ser uma companhia imobiliária e ser o vetor do desenvolvimento do Distrito Federal.

### 5.1 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE CARACTERÍSTICAS DE AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO E DA TERRACAP

A partir das informações verificadas no Quadro 11, com as qualificações da TERRACAP, tendo como referência as características obtidas nas agências de desenvolvimento analisadas no Capítulo 3, serão realizadas análises de cada ponto para o caso em estudo, destacando os possíveis entraves ou vantagens da Companhia em sua atuação. Esses detalhamentos serão realizados nos próximos itens deste Capítulo.

Quadro 11 - Características da TERRACAP

Característica	TERRACAP
<b>Agência</b>	Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal
<b>Objetivo</b>	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.
<b>Forma Jurídica</b>	Empresa Pública
<b>Planejamento</b>	Não
<b>Execução</b>	Sim
<b>Financiamento</b>	Privado próprio

Fonte: Própria (2020).

### 5.1.1 O papel da TERRACAP como Agência 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.

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. Um importante exemplo de iniciativa é a criação da subsidiária BIOTIC.

O Parque Tecnológico de Brasília – BIOTIC foi criado pela Lei Complementar Distrital nº 923, de 10 de janeiro de 2017, que alterava a LC nº 679/2002. Seu objetivo é dar suporte a ações voltadas ao desenvolvimento sustentável do DF. Com isso, verifica-se o estímulo à inovação, previsto como um dos objetivos da Lei Distrital nº 4.586/2011. Apesar de, atualmente, a subsidiária integral depender quase 100% de capital proveniente da TERRACAP, sua perspectiva é de atrair projetos que possam ter grande rentabilidade futura.

Projetos como o da BIOTIC, embora necessários, apenas visualizam retorno financeiro a longo prazo e demandam altos investimentos para que se tornem atrativos a outros agentes. Por esse motivo, é um tipo de investimento de Estado, com o viés mais social do que econômico, que dificilmente seria financiado pela iniciativa privada.

Percebe-se, com isso, que a TERRACAP já viabiliza medidas voltadas ao desenvolvimento do Distrito Federal, o que a caracteriza como uma agência de desenvolvimento de fato.

A Lei Distrital nº 6.468/2019 cria o Programa Desenvolve-DF, em substituição ao antigo PRÓ-DF. A finalidade desse programa é de subsidiar a instalação de novas empresas e incentivar a geração de emprego e renda na região. Busca-se corrigir as falhas dos outros PRÓ-DF, que possibilitavam a alienação dos terrenos. Assim como

os anteriores, o gestor da iniciativa é a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), com a TERRACAP sendo responsável apenas pela disponibilização do imóvel.

O PRÓ-DF foi alvo de auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que questionava a eficiência da política pública. Falta de transparência, por ser um processo que depende de mais de um órgão público, e concessão de benefícios sem retorno econômico comprovado foram questionamentos relatados. Espera-se que o Desenvolve-DF consiga sanar os problemas conhecidos e proporcionar resultados mais satisfatórios para a TERRACAP.

### **5.1.2 Objetivo**

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.

Conforme analisado no Capítulo 3, ter 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.

No Relatório Final de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal (2014), que tratava da regularidade de atos administrativos da TERRACAP em relação à construção do Estádio Nacional e da Torre de TV Digital, foi citado trecho do Relatório de Desempenho de 2011 da Companhia, em que se destacavam diversos empreendimentos que constavam no escopo de projetos da Agência de Desenvolvimento:

Além de empresa imobiliária do Governo, em 2011, a Terracap passa a ser reconhecida como a empresa que promove a sustentabilidade financeira para que o Governo invista em grandes obras como a construção da Torre TV Digital, Estádio Nacional de Brasília, Parque Tecnológico Capital Digital, reforma de espaços turísticos, construção de quadras de esportes, ciclovias e várias outras obras. (Processo 7294/12, p. 268)

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.

### **5.1.3 Forma Jurídica**

A forma jurídica de empresa pública apresenta certa dualidade para a TERRACAP, como já destacado no Capítulo 4. 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.

Tendo como base as informações ressaltadas no Capítulo 2 e as características das agências de desenvolvimento analisadas, elaborou-se o Quadro 12, com aspectos positivos e negativos, em relação à forma que uma agência pode apresentar. Enquanto uma característica marcante de OS e OSCIP é ter autonomia de gestão, os demais tipos têm seus dirigentes indicados pelo Poder Executivo, o que vincula quais interesses serão atendidos pelas possíveis agências de desenvolvimento. Por outro lado, entidades vinculadas ao Estado têm mais acesso a recursos financeiros para atuar na consecução de seus objetivos.

Quadro 12 - Aspectos positivos e negativos dos tipos de constituição das Agências de Desenvolvimento

<b>Tipo de Constituição</b>	<b>Pontos Positivos</b>	<b>Pontos Negativos</b>
<b>Organização Social (OS)</b>	Autonomia de gestão.	Pouca participação na elaboração de políticas públicas. Dependência financeira do Estado.
<b>Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)</b>	Autonomia de gestão.	Pouca participação na elaboração de políticas públicas. Dependência financeira do Estado.
<b>Serviço Social Autônomo</b>	Orçamento próprio.	Autonomia de gestão relativa.
<b>Sociedade de Economia Mista</b>	Orçamento próprio.	Autonomia de gestão relativa. Objetivo de lucro.
<b>Empresa Pública</b>	Orçamento próprio.	Autonomia de gestão relativa. Objetivo de lucro.
<b>Fundação Pública</b>	Orçamento próprio.	Autonomia de gestão relativa. Escopo limitado.
<b>Autarquia</b>	Orçamento próprio. Participação direta na elaboração de políticas públicas.	Pouca autonomia de gestão.

Fonte: Própria (2020).

No caso de OS, OSCIP e Serviço Social Autônomo, o Estado tem mais flexibilidade para estabelecer contratos com particulares, já que essas instituições não estão vinculadas às leis que regulamentam licitações. No caso de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação, diferentemente, há uma série de

regulamentações a serem seguidas, o que burocratiza o processo, ao mesmo tempo em que há exigência de controle externo por organismos específicos, como, por exemplo, tribunais de conta. Entretanto, entidades da Administração Indireta, com inclusão do Serviço Social Autônomo, tem maior influência em ações estatais, o que pode facilitar a execução de questões de interesse político, como ocorre com investimentos voltados para o desenvolvimento.

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 conseqüentemente 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.

Argumentos de representantes da Diretoria Jurídica da TERRACAP, presentes no Processo 0000286-62.2019.5.10.0016 DF, do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região TRT-10, demonstram a dificuldade de caracterizar a Companhia como uma instituição de viés comercial, conforme trecho reproduzido abaixo:

No caso da TERRACAP, aliás, há de se ter em conta que a empresa aufera sua receita quase que exclusivamente mediante alienação de bens públicos, ou seja, não aufera receita mediante o exercício de produção e comercialização de bens ou prestação de serviços, mas sim na obtenção de recursos mediante alienação de patrimônio público e para aplicação em finalidades públicas, conforme previsto no art. 1º da Lei n. 4.586/2011:

[...]

Bem se percebe que embora formalmente empresa pública, a TERRACAP atua com finalidades próprias de autarquia, lançando dúvidas fundadas até mesmo sobre sua natureza de empresa estatal independente, tanto assim que em recente julgado da Eg. 1ª Turma deste Tribunal (0044400-03.1988.8.10.0007), restou decidido pela aplicação do teto remuneratório aos seus empregados, sendo precedente que merece ser respeitado à luz do que dispõem os artigos 489, VI e 926 do CPC. (TRT-10, 2019, p. 451-452)

#### 5.1.4 Planejamento e Execução

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

Dentre as formas constitutivas de agências de desenvolvimento, tendo em vista os exemplos analisados neste trabalho, as OS e OSCIP têm menor participação na formulação de políticas públicas. No caso de instituições que tenham maior influência do Estado, seja por receberem verbas provenientes de tributos ou por fazerem parte da estrutura da Administração Indireta, sua participação no planejamento depende de vontade política. Nesse sentido, se um ente federativo quiser delegar esta competência para uma empresa pública, para uma autarquia ou para qualquer desses órgãos, depende da discricionariedade do governante.

No Brasil, práticas de gestão tendem a consolidar-se com o tempo. Isso significa que, se uma agência de desenvolvimento é instituída com a incumbência de formular políticas públicas e passar a desempenhar esta função, mesmo com alternância nos chefes do Executivo, esses poderes costumam se manter.

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.

Por outro lado, a execução de políticas públicas parece ser um aspecto comum a todas as agências de desenvolvimento estudadas. Esta execução pode ser direta ou indireta.

Execução direta ocorre quando a própria agência realiza o serviço. Esta modalidade é mais comum em pequenos projetos, em que haja disponibilidade de pessoal com todas as competências necessárias para a atividade.

No caso de execução indireta, pode ocorrer com a terceirização de alguns serviços especializados ou com chamada pública para que interessados executem os projetos, entre outras formas de delegação possível. Com isso, a agência de desenvolvimento atua como intermediária ou de forma a controlar e acompanhar o desenvolvimento do que se planejou.

A TERRACAP, a depender do projeto, pode realizar tanto a execução direta quanto indireta de políticas públicas.

### **5.1.5 Financiamento**

Conforme verificado anteriormente, no Capítulo 2, investimentos em infraestrutura são atividades não exclusivas do Estado, mas que exigem financiamento público, já que demandam alto investimento e têm baixa expectativa de retorno ou de restituição dos gastos a longo prazo, o que seria menos atrativo para a iniciativa privada.

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. Este trabalho não entrará em minúcias referentes à situação financeira da Companhia, por não se tratar do escopo da pesquisa.

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. Em dezembro de 2019, a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal notificou a TERRACAP de que existia uma dívida tributária de aproximadamente R\$ 515 milhões em aberto em nome da Companhia, que foi objeto de parcelamento ainda em 2019.

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.

Embora a TERRACAP tenha parcelado a dívida pretérita, o custo no orçamento da Companhia inviabiliza maiores investimentos em projetos de desenvolvimento, representando quase R\$ 10 milhões mensais, além da existência da dívida de IPTU e TLP referente a 2020, que está estimada em, aproximadamente, R\$ 180 milhões.

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.

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 Metrôpoles (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, conseqüentemente, 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.

## 5.2 LIÇÕES E DIRETRIZES QUE PODEM SER APLICADAS NA TERRACAP

Percebe-se que as agências de desenvolvimento analisadas neste trabalho apresentam limitações, seja por terem atuação pouco expressiva, seja por não disporem de capital para implementarem seus projetos.

O principal entrave para todas as agências estudadas é o financiamento, que está associado, na maior parte dos casos, a dependência estatal.

Não há uma solução simples para a questão do financiamento das agências de desenvolvimento. Por um lado, se não há participação direta de órgãos governamentais na estrutura dessas instituições, não há garantia de verbas públicas e, no Brasil, não há tradição de a iniciativa privada financiar de forma contínua e a longo prazo uma entidade que está trabalhando para projetos que nem sempre beneficiarão esses agentes privados. Por outro lado, o financiamento público gera necessariamente uma obrigação de controle dessa verba, além de que a aplicação dos valores investidos comumente beneficiará projetos em que o Estado tenha interesse em financiar.

Verifica-se que o papel do Estado é fundamental tanto para definir quais projetos e políticas públicas serão adotados quanto para implementar essas ações com financiamento primordialmente público. No Brasil, mesmo quando os projetos são implementados pela iniciativa privada, é necessário, na maior parte dos casos, ocorrer por meio de bancos públicos de fomento ou por incentivos tributários e fiscais, o que, na prática, é uma forma de financiamento público.

De acordo com as análises feitas por esta pesquisa, não há problemas de o Estado ter o controle sobre as iniciativas para o desenvolvimento. Essa é uma realidade existente no Brasil que precisa ser entendida e não combatida. Parece mais viável aceitar que existam opções de concertação política, com vistas a objetivos comuns, do que tentar buscar uma realidade não condizente com a deste país. Os defensores de instituições ditas como independentes para a gestão de ações de desenvolvimento, em regra, demandam investimentos públicos para que essas agências tenham operacionalidade. Se dependem de verbas públicas, devem observar os interesses comuns da população. Além disso, embora o controle institucional de órgãos públicos, por vezes, mais dificulte e burocratize ações de desenvolvimento do que as beneficie, trata-se de um acompanhamento decorrente do Estado Democrático de Direito.

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, equilibrando maiores benefícios para a Companhia, caso persista o período de escassez financeira.

## 6 CONCLUSÃO

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.

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 no planejamento e na execução de políticas públicas e forma de financiamento.

Agências com objetivo abrangente podem ter características mais estratégicas, relacionadas ao planejamento de políticas públicas. Por outro lado, agências de escopo limitado, seja geográfico ou temático, podem ter melhor desempenho na execução dessas políticas, já que a especialização pode ser um importante ativo na consecução de objetivos relacionados ao desenvolvimento. Dessa maneira, pode-se evitar sobreposições de funções e buscar uma atuação em coordenação de propósitos, como uma espécie de rede institucional de agências.

A forma jurídica com que uma agência de desenvolvimento é instituída também pode afetar seu poder de atuação. Na TERRACAP, uma proposta de estudo seria rever a sua natureza jurídica, já que não parece a mais adequada em relação a seus objetivos atuais. Dada a amplitude do assunto e as possibilidades que advêm ao tornar-se agência de desenvolvimento, há dificuldade de unir os dois objetos sociais de forma harmônica: ser uma companhia imobiliária que tem a obrigação de apresentar resultados financeiros positivos e atuar como agência de desenvolvimento,

o que demanda investir em projetos, por vezes, não rentáveis, mas que promovam o desenvolvimento do Distrito Federal.

A participação no planejamento de políticas públicas, no sentido de definir e elaborá-las, pode estabelecer melhores condições para uma agência atuar e obter maior sucesso, o que seria vinculado à execução dessas políticas. Para a TERRACAP, seria fundamental como instituição se tornar o principal ator na definição de políticas de desenvolvimento.

Para ser possível obter papel de destaque na elaboração de políticas públicas, a TERRACAP precisa ter mais recursos disponíveis e autonomia em suas decisões.

Todas as mudanças são grandes desafios a qualquer instituição. Para a TERRACAP, isso se mostra um desafio a mais, 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.

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.

## 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://adtec.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.

ALBUQUERQUE, F. **Metodologia para el Desarrollo Económico Local. Sede de la CEPAL en Santiago (Estudios e Investigaciones)**. Santiago, 1997. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/30797>. Acesso em: 20 out. 2019.

ALBURQUERQUE LLORENS, F. **El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local**. 1997. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30782/S9720109\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30782/S9720109_es.pdf). Acesso em 24 mai. 2020.

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

<http://www.amazonas.am.gov.br/entidade/agencia-amazonense-de-desenvolvimento-economico-e-social-aades/>. Acesso em: 17 mai. 2020.

AMAZONAS. **Diário Oficial.** Disponível em: [http://www.aades.am.gov.br/arquivos/imagens/legislacao/20120917153425lei\\_3583.pdf](http://www.aades.am.gov.br/arquivos/imagens/legislacao/20120917153425lei_3583.pdf). Acesso em: 04 jan. 2020.

APD. **Agência Paraná de Desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.investparana.org.br>. Acesso em: Acesso em: 16 nov. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estabilidade Financeira: Agência de Fomento.** 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/agenciafomento>. Acesso em: 11 ago. 2019.

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.

BARBOSA, J. M. **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a Constituição Federal de 1988: desenvolvimento econômico integrativo como “modelo de desenvolvimento” brasileiro.** Cadernos do Desenvolvimento, v. 7, n. 10, p. 85-100, 2018. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/217/200>. Acesso em: 04 jan. 2020.

BIOTIC. **Parque Tecnológico de Brasília.** <https://www.bioticsa.com.br>. Acesso em: 30 mai. 2020.

BONELLI, R. e BRITO, A. **Políticas Industriais Descentralizadas: as experiências europeias e as iniciativas subnacionais no Brasil.** Brasília: IPEA, 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/121/123>. Acesso em: 26 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. **Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3100.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956. **Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L2874.htm](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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5861.htm). Acesso em 13 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. **Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm). Acesso em: 24 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 04 jul. 2020.

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.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico.** 2006.

BRESSER-PEREIRA, 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://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser\\_-\\_novo\\_d\\_ensenvolvimento\\_e\\_a\\_ortodoxia.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_novo_d_ensenvolvimento_e_a_ortodoxia.pdf). Acesso em: 04 jul. 2020.

CAPELLATO, E. C. **A formação da propriedade no Distrito Federal e a necessidade do acerto 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, A. C. N. **As relações entre esferas de governo na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida: um estudo no município de Teresina-PI.** Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/18332/1/Ana%20Carolina%20Nunes%2c%20Carvalho.pdf>.

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.

DA CUNHA JUNIOR, L. A. P. et al. **Serviço Social Autônomo: alternativa à implementação de políticas públicas não exclusivas de Estado.** A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 18, n. 72, p. 255-289, 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/944>. Acesso em: 4 jan. 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.

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

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/octogonal-uniao-autoriza-venda-de-terreno-de-65-mil-metros-quadrados.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/09/16/interna_politica,782608/octogonal-uniao-autoriza-venda-de-terreno-de-65-mil-metros-quadrados.shtml). Acesso em: 05 jun. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 1.314, de 19 de dezembro de 1996. **Cria o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Distrito Federal – PADES/DF e dá outras providências.** Disponível em: [www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/49268/Lei\\_1314\\_19\\_12\\_1996.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/49268/Lei_1314_19_12_1996.html). Acesso em: 21 set. 2019.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/31415/Decreto_18061_05_03_1997.html). Acesso em: 21 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 679, de 30 de dezembro de 2002. **Cria área para instalação do Parque Tecnológico Capital Digital.** Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52506/LC\\_679.html#art2](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/52506/LC_679.html#art2). Acesso em: 02 jun. 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](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](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/87c87c24890b4a8ab3e4879b4e82d8f4/Lei_5538_08_09_2015.html). Acesso em: 04 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 923, de 10 de janeiro de 2017. **Altera a Lei Complementar nº 679, de 30 de dezembro de 2002, que cria área para instalação do Parque Tecnológico Capital Digital.** Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/2cbb87cd021e442ab36c44e0fa38e2e1/Lei\\_Complementar\\_923\\_10\\_01\\_2017.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/2cbb87cd021e442ab36c44e0fa38e2e1/Lei_Complementar_923_10_01_2017.html). Acesso em: 02 jun. 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\\_Lei-6\\_482\\_de\\_09\\_01\\_2020\\_Texto\\_DODF\\_n\\_7\\_Suplemento.pdf](https://static.fazenda.df.gov.br//arquivos/seplag/loa/A_Lei-6_482_de_09_01_2020_Texto_DODF_n_7_Suplemento.pdf). Acesso em: 04 jul. 2020.

EUFRÁSIO, J. **Justiça dá 6 meses para Terracap viabilizar conclusão de obras no Noroeste.** 2019. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/02/06/interna\\_cidade\\_sdf,735909/justica-da-6-meses-para-terracap-viabilizar-fim-das-obras-no-noroeste.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/02/06/interna_cidade_sdf,735909/justica-da-6-meses-para-terracap-viabilizar-fim-das-obras-no-noroeste.shtml). Acesso em: 13 jun. 2020.

FERRAZ, I. **No perrengue, Terracap pede empréstimo de R\$ 35 milhões.** 2018. <https://www.metropoles.com/distrito-federal/apos-gastar-reserva-terracap-pede-emprestimo-de-r-35-milhoes?amp>. Acesso em: 13 jun. 2020.

FIEPR. **Fomento e Desenvolvimento: Agência de Desenvolvimento Regional.** 2010. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/fomentoedesarrollo/agencia-de-desenvolvimento-regional-1-11057-97268.shtml>. Acesso em: 11 ago. 2019.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C. **Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões.** Revista Estudo & Debate, v. 18, n. 2, 2011. Disponível em: <http://www.meep.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/560>. Acesso em: 25 fev. 2020.

GAROFOLI, G., 2009. **Las Experiencias de Desarrollo Económico Local en Europa: las Enseñanzas para América Latina.** San José, Costa Rica, Urb-AI III. Disponível em: <http://www.conectadel.org/wp->

[content/uploads/downloads/2013/03/15Desarrollo\\_economico\\_local\\_en\\_Europa\\_GA\\_ROFOLI\\_1.pdf](#). Acesso em: 26 out. 2019.

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.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38200/36944>. Acesso em: 04 jul. 2020.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Mensagem 122/2011: Projeto de Lei nº 427/2011**. Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!427!2011!visualizar.action>. Acesso em 06 jul. 2020.

HALKIER, H. **Regional Development Agencies: European Trends and Experiences**. 1 Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı, p. 1-9. Malatya, 2011. Disponível em: [https://fka.gov.tr/sharepoint/userfiles/Icerik\\_Dosya\\_Ekleri/ULUSLARARASI\\_BOLGES\\_EL\\_KALKINMA\\_KONFERANSI\\_BILDIRI\\_KITAPLARI/1.ULUSLARARASI%20B%C3%96LGESEL%20KALKINMA%20KONFERANSI%20%20B%C4%B0LD%20%20B%C4%B0R%20K%20C4%B0TABI.pdf#page=11](https://fka.gov.tr/sharepoint/userfiles/Icerik_Dosya_Ekleri/ULUSLARARASI_BOLGES_EL_KALKINMA_KONFERANSI_BILDIRI_KITAPLARI/1.ULUSLARARASI%20B%C3%96LGESEL%20KALKINMA%20KONFERANSI%20%20B%C4%B0LD%20%20B%C4%B0R%20K%20C4%B0TABI.pdf#page=11). Acesso em: 10 out. 2019.

HOUAISS. **Dicionário**. 2020. Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v5-1/html/index.php#0>. Acesso em: 07 mar. 2020.

KORNIN, T. **Agências de desenvolvimento e a ampliação da esfera pública para a gestão territorial**. Caderno IPARDES-Estudos e Pesquisas, v. 1, n. 2, p. 1-16, 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/cadernoipardes>. Acesso em: 04 jan. 2020.

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

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento Econômico Local: Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política**. Tradução de Antonio Rubens Pompeu Braga. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Estudos\\_Especiais/200110\\_1.html](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Estudos_Especiais/200110_1.html). Acesso em: 05 out. 2019.

LLORENS-URRUTIA, J. L.; ALBUQUERQUE, F.; CASTILLO, J. **Estudio de Casos de Desarrollo Económico Local em América Latina**. Serie de informaes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2002. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15056/estudios-de-casos-de-desarrollo-economico-local-en-america-latina>. Acesso em: 05 out. 2019.

MACEDO, M. M. **Agências de Desenvolvimento e Policy Networks: Noções Conceituais e Exemplos das Experiências Internacional e Nacional**. Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD, n.96, p. 49-76. 1999. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/266>. Acesso em: 06 out. 2019.

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\\_cidade\\_sdf,588667/construcao-do-mane-gerou-rombo-de-r-1-3-bi-aos-cofres-da-terracap.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/16/interna_cidade_sdf,588667/construcao-do-mane-gerou-rombo-de-r-1-3-bi-aos-cofres-da-terracap.shtml). Acesso em: 13 jun. 2020.

MARTINS, R. D.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. **A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 559-590, junho 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122010000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em 10 out. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo. Atlas, 2010.

MENDES, G.; PAIVA, P. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOUNTFORD, D. (2009). **Organising for Local Development: The Role of Local Development Agencies**. *Summary Report*, Paris: OECD. Disponível em [https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/organising-local-economic-development\\_9789264083530-en#page42](https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/organising-local-economic-development_9789264083530-en#page42). Acesso em: 01 set. 2019.

NETO, G. C. C.; MARINI, M. J.; GAZOLLA, M. **Políticas Públicas para Arranjos Produtivos Locais: uma análise do Sul do Brasil**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, v. 39, n. 134, p. 179-193, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6547949>. Acesso em: 4 jan. 2020.

OLIVEIRA, G. B. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Revista da FAE, v. 5, n. 2, 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso em: 25 fev. 2020.

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 Brasileiro 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.

RAMOS, A. **Consórcio privado assume gestão total do Estádio Mané Garrincha**. G1 DF (2020). Disponível em:

<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/02/04/consorcio-privado-assume-gestao-total-do-estadio-mane-garrincha-em-brasilia.ghtml>. Acesso em: 21 jun. 2020.

RIBAS JUNIOR, O. T. **Proposições para a melhoria no desempenho de agências de desenvolvimento regional utilizando as experiências em curso na região Sul do Brasil**. Proposta para a Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/92053>. Acesso em: 17 nov. 2019.

RIBAS JUNIOR, O. T. **Avaliação do desempenho de agências de desenvolvimento regional utilizando as experiências em curso na região sul do Brasil**. Iberoamerican Journal of Industrial Engineering, v. 2, n. 3, p. 26-50, 2010. Disponível em: <http://stat.intraducoes.incubadora.ufsc.br/index.php/IJIE/article/view/340>. Acesso em: 17 nov. 2019.

SAETA, J. M. P. **As Agências como Instrumento de Desenvolvimento Local**. Artigo apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17542>. Acesso em: 06 out. 2019.

SANTAGADA, S. **Indicadores sociais: contexto social e breve histórico**. Indicadores Econômicos FEE, v. 20, n. 4, p. 245-255, 1993. Disponível em: <https://revistas.dee.spqg.rs.gov.br>. Acesso em: 07 mar. 2020.

SANTOS, E. L. et al. (2012). **Desenvolvimento: um conceito multidimensional**. DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate, 2(1), 44-61. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/215>. Acesso em: 07 mar. 2020.

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.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – SDE. **Notícias: Governador sanciona lei que cria o Desenvolve DF**. Disponível em: <http://www.sde.df.gov.br/governador-sanciona-lei-que-cria-o-desenvolve-df/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pró-DF II**. Disponível em: <http://www.sde.df.gov.br/pro-df-ii/>. Acesso em: 06 out. 2019.

SOUZA, A. C. A. A.; POZZEBON, M.; DA SILVA FILHO, J. C. L. **ADEL: Jovens no Semiárido Cearense Criando Tecnologias Sociais**. Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração, [S.l.], p. c11, jul. 2015. ISSN 2179-135X. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvcasos/article/view/46469/56410>. Acesso em: 16 nov. 2019.

SOUZA, D. C. **Avanços e dilemas da experiência regional brasileira: o caso da Agência de Desenvolvimento do Grande ABC**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2382>. Acesso em: 10 out. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário com agravo 990.968 Distrito Federal. Apelação cível. Ação de revisão de contrato c/c repetição de indébito. Aquisição de projeções no setor Noroeste. Liminar da justiça federal obstando temporariamente as obras. Revisão de contrato para afastamento dos juros remuneratórios. Terracap. 2016.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=310266733&tipoApp=.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2020.

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

TERRACAP. **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/aceso-informacao/institucional/base-juridica>. Acesso em: 10 mai. 2020.

TERRACAP. **Prestação de Contas.** 2020. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/contexto-prestacao-contas>. Acesso em: 04 jul. 2020.

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

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

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

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

TERRACAP. **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.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Ação direta de inconstitucionalidade. Lei distrital nº 4.586/2011.** TERRACAP. Alteração do objeto social. Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. Parcerias público privadas.

Autorização legislativa. Acórdão n.866160, 20110020190947ADI, Relator: JOSÉ DIVINO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 05/05/2015, publicado no DJE: 21/05/2015. Pág.: 48. Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/190195470/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-20110020190947>. Acesso em: 04 abr. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Auditoria integrada: Programas de Desenvolvimento Econômico (PRÓ-DF II e IDEAS Industrial), Processo nº 5018/2015-e.** Disponível em: <https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Relatório-Final-e-Decisão-5018-15.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório final de auditoria 2014: Auditoria de Regularidade com o objetivo de verificar a regularidade dos atos administrativos da TERRACAP relativos à construção do Estádio Nacional de Brasília e da Torre de TV Digital, bem como à execução de despesas com manutenção de serviços administrativos gerais da Companhia de 2009 a 2012.** (Fiscalização nº 1.1001.12). Processo 7294/2012. 2020. Disponível em: <https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/ConveniosDaTerracapParaConstrucaoDaTorreDigital.pdf>. Acesso em 06 jul. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO. **Processo 0000286-62.2019.5.10.0016 DF, do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.** Data de Julgamento: 29/04/2020, Data de Publicação: 01 mai. 2020.

UNITED NATIONS. **Sustainable Development Goals – Knowledge Platform.** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2020.

VIEIRA, Â. O.; FAÇANHA, A. C. **A produção do espaço urbano e a moradia popular em Teresina (PI).** Geografia, ação, política e democracia. XVIII Encontro Nacional de Geógrafos. São Luís–MA, 2016. Disponível em: [http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1468291971\\_ARQUIVO\\_Artigo\\_E\\_NGXVIII\\_VIEIRA\\_2016.pdf](http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1468291971_ARQUIVO_Artigo_E_NGXVIII_VIEIRA_2016.pdf). Acesso em: 16 nov. 2019.

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