

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**TERRACAP:** UMA ANÁLISE ACERCA DOS SEUS ARRANJOS DE GOVERNANÇA

**FELIPE RAMALHO DE SOUZA SANTOS**

Brasília-DF, 2022

## FELIPE RAMALHO DE SOUZA SANTOS

### TERRACAP: UMA ANÁLISE ACERCA DOS SEUS ARRANJOS DE GOVERNANÇA

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) para a obtenção do título de mestre em Administração Pública: Políticas Públicas e Gestão Governamental.

#### Orientador

Professor Doutor Pedro Lucas de Moura Palotti.

Brasília-DF 2022

## FELIPE RAMALHO DE SOUZA SANTOS

### DEFESA DE INTERESSES NO COMÉRCIO EXTERIOR: TERRACAP – UMA ANÁLISE ACERCA DOS SEUS ARRANJOS DE GOVERNANÇA

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 Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Aprovado em 31 / 05 / 2022

#### Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti - Orientador

---

Prof. Dr. Alexander Cambraia

---

Profa. Dr. Diogo Ribeiro da Fonseca

---

S237t Santos, Felipe Ramalho De Souza Santos  
TERRACAP: uma análise acerca dos seus arranjos de governança / Felipe  
Ramalho De Souza Santos. – Brasília: IDP, 2022.

92 p.: il. Color.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em  
Administração Pública, Brasília, 2022.  
Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti.

1. Terracap. 2. Governança. 3. Arranjo de governança. 4. Políticas públicas.  
I. Título.

CDD: 341.2

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado à minha mãe, Antônia Ramalho de Souza (in memoriam), e à minha irmã, Jussara Ramalho Sotelino de Moura, peças essenciais no meu desenvolvimento pessoal e profissional.

## AGRADECIMENTOS

À minha família, que é a base para o meu crescimento.

À minha companheira, Aylana Mayara, que sempre incentivou meus estudos.

À Terracap, por ter subsidiado este programa e estimular a minha constante capacitação.

Aos meus colegas de trabalho que me motivaram a cursar o mestrado e estiveram dispostos a compartilhar os assuntos atinentes à companhia.

Ao meu orientador, professor Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti, pelos feedbacks, competência e tranquilidade que teve em passar o seu conhecimento.



*“A educação exige os maiores cuidados, porque  
influi sobre toda a vida.”*

*Sêneca*



## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar quais são os arranjos de governança da Terracap, empresa estratégica no âmbito do Distrito Federal. Além de atuar como companhia imobiliária, possui a função de agência de desenvolvimento, razão pela qual participa de inúmeros empreendimentos sensíveis no Distrito Federal. Considerando essa dupla natureza, foram selecionados projetos que se referem diretamente à função da entidade nesses dois modos de atuação, a fim de comparar os arranjos de governança dessa estatal. A metodologia utilizada foi o estudo de caso comparativo descritivo, uma vez que se pretende analisar com profundidade um pequeno número de casos. Após análise documental e bibliográfica, foi possível realizar a comparação dos projetos selecionados, ocasião em que se obtiveram os seguintes achados: não foi observada uma multiplicidade de atores, sendo que, quando atua diretamente como companhia imobiliária, há uma centralização na execução das suas atividades. Quando exerce diretamente as funções de agência de desenvolvimento, verificou-se que a estatal recorreu à iniciativa privada, principalmente na fase de formatação dos negócios. Quanto ao ambiente institucional, tendo em vista a amplitude do seu escopo de atuação, constatou-se uma variedade significativa de normativos, porém esses estão consolidados nos editais, o que facilita o entendimento do arcabouço normativo. O instrumento predominante para regular a relação entre as partes foi o contrato, não obstante a empresa também ter feito uso do acordo de acionistas. Os mecanismos de coordenação hierárquico, mercado e redes estiveram presentes, havendo a predominância dos dois primeiros. Por fim, observou-se que cada projeto possui uma finalidade específica, o que justifica as diferenças nos arranjos. A partir da descrição e comparação dos projetos, foram sugeridas as seguintes melhorias: incentivo aos empreendimentos que gerem receitas efetivas e perenes, tendo em vista a atual dependência financeira na venda de lotes; atuação do setor privado nos projetos sociais; e maior participação da sociedade, não só como cliente ou por meio do controle social, mas também na fase de formatação dos negócios.

**Palavras-chaves: Terracap; Governança; Arranjo de Governança; Políticas Públicas.**

## ABSTRACT

The objective of this work is to identify the governance arrangements of Terracap, a strategic company within the Federal District. In addition to acting as a company, it has the function of a development agency, which is why it participates in its projects in the Federal Real Estate District. Considering this dual nature, projects that directly refer to the entity's function and two modes of action were selected, in order to compare the state governance arrangements. One methodology used was the descriptive case study, since it is intended to study with a small number of cases. The documentary and bibliographic analysis of the selected projects made it possible to make a comparison, which did not occur in that the following findings were sought: after the analysis of the analysis, and when it acts directly as a company of real estate companies, there is a centralization in the execution of the your activities. When directly as a development agency, it took over the private sector, mainly in the business formatting phase. As for institutional, in view of the breadth of its scope of environmental action, which establishes a significant normative, but those consolidated in the notices are related to what facilitate the understanding of the framework. The predominant instrument to regulate the relationship between the parties was the contract, although the company also made use of the shareholders' agreement. The mechanisms of coordination, market and reminiscence presented, with a preview of the first two. Finally, it was observed that each project has a specific purpose, which justifies the differences in the arrangements. Based on the description and comparison of the projects, the following alternatives were suggested: incentive to revenue and perennial projects, with the current perspective having financial dependence on the sale of lots; performance of the private sector in social projects; and larger of society, not only as a customer or through social control, but also in the phase of business participation.

**Keywords:** Terracap; Governance; Governance Arrangement; Public Policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>APC</b>	Aeródromo Planalto Central
<b>CCNW</b>	Centro Comercial Noroeste
<b>CGDF</b>	Controladoria Geral do Distrito Federal
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CLDF</b>	Câmara Legislativa do Distrito Federal
<b>CODHAB</b>	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
<b>CONAD</b>	Conselho de Administração da Terracap
<b>GDF</b>	Governo do Distrito Federal
<b>IBGC</b>	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
<b>IBRAM</b>	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Brasília Ambiental
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>MPDFT</b>	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>PDOT</b>	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
<b>PDRAE</b>	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
<b>PHIS</b>	Programa Habitacional de Interesse Social
<b>PMI</b>	Procedimento de Manifestação de Interesse
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PRÓ-DF II</b>	Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal
<b>PVS</b>	Projeto de Viabilidade Simplificado
<b>SDE</b>	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
<b>SEDUH</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
<b>SPE</b>	Sociedade de Propósito Específico
<b>TCDF</b>	Tribunal de Contas do Distrito Federal
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> Abordagem dos arranjos institucionais de implementação	<b>28</b>
<b>Figura 2</b> Cadeia de Valor da Terracap	<b>39</b>
<b>Figura 3</b> Classificação dos projetos selecionados	<b>43</b>
<b>Figura 4</b> Edital de licitação n° 12/2021	<b>48</b>
<b>Figura 5</b> Edital de venda direta n° 10/2021	<b>50</b>
<b>Figura 6</b> Representação do PHIS	<b>53</b>
<b>Figura 7</b> Aeródromo de Brasília	<b>55</b>
<b>Figura 8</b> Volumetria do empreendimento	<b>58</b>
<b>Figura 9</b> Usos destinados para cada edificação	<b>59</b>
<b>Figura 10</b> Edital do Desenvolve-DF n° 10/2021	<b>64</b>

## LISTA DE QUADROS

### **Quadro 1**

Quadro 1 - Características dos mecanismos de coordenação: hierárquico, mercado e rede

.....**35**

### **Quadro 2**

Arranjos de governança dos projetos selecionados

.....**71**



## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Licitações públicas em 2021

.....**47**

### **Tabela 2**

Dados do programa venda direta dos editais publicados em 2021

.....**52**



# SUMÁRIO

## **1 INTRODUÇÃO ..... 16**

1.1	Pergunta de pesquisa .....	17
1.2	Objetivos final e intermediários .....	17
1.3	Justificativa do Estudo .....	18

## **2 REVISÃO DE LITERATURA ..... 20**

2.1	Governança .....	21
2.1.1	Trajectoria dos estudos sobre governança pública.....	24
2.1.2	Perspectiva analítica-operacional e críticas à abordagem prescritiva-formal.....	23
2.1.3	Arranjos de Governança .....	27
2.1.4	Elementos do arranjo de governança.....	29
2.1.4.1	Atores.....	29
2.1.4.2	Ambiente institucional.....	31
2.1.4.3	Instrumentos.....	32
2.1.4.4	Mecanismos de coordenação.....	34
2.1.4.5	Finalidade.....	36
2.2	A Terracap.....	37

## **3 MÉTODOLOGIA DE PESQUISA..... 41**

3.1	Metodologia de estudo de caso.....	41
3.2	Descrição do método.....	42

## **4 ARRANJOS DE GOVERNANÇA DOS PROJETOS SELECIONADOS..... 45**

4.1	Licitação de venda de imóveis.....	46
4.2	Venda direta.....	49
4.3	Programa Habitacional de Interesse Social do DF (PHIS).....	53
4.4	Aeródromo Planalto Central (APC).....	55
4.5	Centro Comercial Noroeste (CCNW).....	58
4.6	Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo (DESENVOLVE-DF).....	63
4.7	Discussão.....	65
4.8	Proposição de melhorias.....	72



# SUMÁRIO

5 CONCLUSÃO..... 74

6 REFERÊNCIAS..... 78



## 1

## INTRODUÇÃO

Governança é um dos temas em voga na administração pública. Há inúmeros estudos a respeito do assunto, observando-se, em vários casos, uma extrapolação do seu escopo e até mesmo a sua banalização, sendo utilizado muitas vezes como conceito mágico ou solução para todos os problemas de gestão (MARTINS, 2018).

Assim se faz necessário delimitar o seu objeto, a fim de que o conceito e suas consequências tenham utilidade efetiva na gestão das organizações. Observa-se na literatura duas perspectivas sobre o tema: a prescritiva-formal e a analítica-operacional. A primeira lança mão de mecanismos prescritivos, boas práticas, a fim de alcançar o melhor resultado, enquanto a segunda objetiva investigar o funcionamento da entidade, lançando mão de instrumentos analíticos e descritivos.

Feita essa distinção, o presente estudo adotará a perspectiva analítica-operacional do construto, por considerar que as organizações são variadas e os contextos são diversos, logo entende-se que é pouco efetivo realizar determinada prescrição e esperar que ela tenha êxito em todas as organizações, independente do cenário em que estas estão inseridas, dos objetivos perseguidos e dos atores que estão envolvidos.

Tendo em vista que os arranjos de governança possibilitam investigar o funcionamento da ação do Estado, o que vai ao encontro da perspectiva analítico-operacional de governança, serão analisados os arranjos da Terracap, empresa estatal que ocupa papel estratégico no Governo do Distrito Federal, tendo em vista as quantias vultuosas de recursos que movimenta, bem como as políticas públicas em que atua.

A análise desses arranjos consistirá na identificação dos atores, ambientes institucionais que delimitam a atuação de cada empreendimento, instrumentos, mecanismos de coordenação e finalidades de cada projeto. Trata-se de um estudo de caso comparativo descritivo, visto que se pretende analisar com profundidade um pequeno número de casos, sem se ater a relações causais. Serão utilizadas como técnicas de levantamento de dados as análises documental e bibliográfica.

Em termos estruturais o presente trabalho está organizado da seguinte forma: após esta introdução, que contém a apresentação do problema de pesquisa, objetivos (final e intermediários) e justificativa do estudo, há o capítulo que trata da revisão da literatura, oportunidade na qual serão descritos: a trajetória dos estudos sobre governança, as perspectivas analítica-operacional e prescritiva-formal, o conceito de arranjo de governança e os elementos que o compõe, a história da Terracap, inicialmente atuando como Companhia Imobiliária e, com o advento da Lei 4.586/ 2011, assumindo também o papel de Agência de Desenvolvimento do DF. Após o referencial teórico, no capítulo 3 será demonstrada a metodologia de pesquisa. No capítulo seguinte contém o mapeamento e a comparação dos arranjos de governança dos projetos selecionados. Por fim, há as conclusões do estudo, ocasião em que, de posse da descrição e comparação dos arranjos dos empreendimentos estudados, são formuladas propostas de melhoria para a Terracap, com vistas à entrega de maior valor público às diversas partes interessadas.

## **1.1 PERGUNTA DE PESQUISA**

Quais são os arranjos de governança adotados pela Terracap?

## **1.2 PERGUNTA DE PESQUISA**

O objetivo final dessa pesquisa é descrever e comparar os arranjos de governança adotados pela Terracap, seja atuando diretamente como Companhia Imobiliária, seja como Agência de Desenvolvimento. Para isso serão identificados os atores, ambiente institucional, instrumentos, mecanismos de coordenação, bem como as finalidades que esses arranjos se propõem. Ao final, a partir das descrições e comparações, serão propostas melhorias, caso detectadas deficiências nessas arquiteturas.

Antes de chegar ao objetivo final do presente estudo, pretende-se alcançar os seguintes objetivos intermediários:

- i) **Fomentar o debate sobre governança pública, adotando a perspectiva analítica-operacional do construto em oposição à prescritiva-formal;**
- ii) **Obter um diagnóstico dos arranjos de governança dos projetos da Terracap, tanto quando atua diretamente como Companhia Imobiliária, quanto como Agência de Desenvolvimento;**



- iii) Verificar as finalidades desses arranjos;
- iv) Identificar as principais barreiras, bem como as potencialidades dos empreendimentos selecionados;
- v) A partir do diagnóstico e da comparação, propor melhorias, a fim de qualificar as entregas públicas.

### 1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O presente trabalho se mostra relevante tendo em vista o papel de destaque que o tema Governança ocupa nos debates de administração e políticas públicas. Todavia, considerando a diversidade de publicações sobre o assunto, tem-se observado um alargamento do seu escopo e, muitas vezes, sua banalização, sendo observado o uso como sinônimo de “governo”, “governar” ou até mesmo conceito mágico, o qual é adotado indiscriminadamente como solução para qualquer problema de gestão. Assim se mostra necessário delimitar o conceito de governança, a fim de que os estudos sobre essa temática tenham aplicabilidade efetiva para as organizações.

Tendo como ponto de partida as perspectivas prescritiva-formal e analítica-operacional, a presente pesquisa lançará mão desta última abordagem, uma vez que as organizações são variadas e os contextos distintos, logo entende-se ser pouco efetivo prescrever determinada situação e esperar que esta tenha êxito em todos os cenários. Ademais, a visão adotada não restringe seu foco ao atendimento das necessidades dos acionistas, mas sim considera todas as partes interessadas.

A Terracap, entidade integrante do complexo administrativo do Distrito Federal, é uma empresa pública que tem como proprietários o Distrito Federal, possuidor de 51% das ações, e a União, detentora dos 49% restantes. Por se tratar de um ente público, sua finalidade não está adstrita ao alcance de lucros e repasse para os acionistas, mas sim atender a população, o setor privado, terceiro setor e demais partes interessadas, razão pela qual se justifica a adoção da visão analítica da governança.

Por fim, entende-se que os estudos sobre a Terracap devem ser incentivados, tendo em vista o papel estratégico que essa empresa possui na implementação de políticas públicas no Distrito Federal. Além de executar a venda e regularização dos lotes públicos, o que gera receitas expressivas para os acionistas, a Empresa também atua como

Agência de Desenvolvimento, participando de projetos sociais, obras de infraestrutura e grandes empreendimentos, tais como o Estádio Nacional de Brasília, Aeroporto Executivo, Centro Comercial Noroeste, entre outros.

Considerando a centralidade da governança no âmbito dos estudos sobre administração, a perspectiva analítica-operacional do construto, bem como o papel de relevo que a Terracap exerce no âmbito do DF, o presente estudo irá analisar os arranjos de governança dos projetos dessa empresa pública, com vista a explorar a sua forma de atuação.



?



## 2

## REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 GOVERNANÇA

#### 2.1.1 TRAJETÓRIA DOS ESTUDOS SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA

Governança é um tema relativamente recente, tendo o trabalho de 1932 de Berle e Means - *The modern corporation and private property* - como marco inicial das pesquisas sobre o assunto, uma vez que trouxe a problemática da Teoria da Agência, basilar nos estudos dessa temática (OLIVEIRA e PISA, 2015; FONTES-FILHO, 2018; SILVA e SEIBERT, 2015).

Essa teoria se caracteriza quando os proprietários não são os mesmos que administram a organização, sendo que os interesses daqueles dependem das ações destes (BORGES e SERRÃO, 2005). Dessa forma, é essencial que os gestores atuem em conformidade com os interesses dos controladores, buscando os objetivos e a perenidade da entidade.

Outro trabalho que trata da Teoria da Agência, e que merece relevo, é o de Jensen e Meckling, publicado no ano de 1976, tendo como objeto empresas americanas e britânicas. Para esses autores, apesar de serem contratados pelos proprietários (principal), os gestores (agente) tinham a tendência de agir na busca de seus próprios interesses, ainda que fossem em sentido contrário aos objetivos da entidade pela qual atuavam. Essa atitude é acentuada pela assimetria informacional entre as partes. Dessa maneira, para inibir o comportamento oportunista dos executivos, bem como para que estes atuassem convergentes com os objetivos da organização, os pesquisadores sugeriram que os proprietários adotassem práticas mais rígidas de monitoramento, controle e prestação de contas. A esse conjunto de ações, convencionou-se chamar de Governança Corporativa (IBGC, 2021).

Segundo Fontes Filho e Picolin (2007), da profissionalização e especialização dos gestores, com a separação entre propriedade e controle, tem-se início à preocupação com o tema Governança. Para

Silva (2006) e Jensen (2001), Governança apresenta mecanismos para minimizar os conflitos de interesse entre proprietários e executivos, conforme descrito pela teoria da agência, a fim de que os executivos atuem de acordo com os interesses da entidade.

Os estudos sobre Governança Corporativa ganharam destaque na década de 1980, nos Estados Unidos, tendo em vista pressão dos grandes investidores para que as empresas fossem mais éticas e transparentes, bem como adotassem mecanismos de monitoramento e controle das ações dos agentes/gestores, a fim de evitar casos de fraudes contábeis e demais atos de corrupção (SOUZA, 2005).

Segundo Silva e Seibert (2015), os escândalos financeiros de repercussão mundial da década de 1980 levaram à regulamentação e aprofundamento do tema Governança, com vista a diminuir o oportunismo do agente, proteger os acionistas, recuperar a confiança, bem como ser um instrumento de prevenção e combate à corrupção.

Com a projeção do assunto, vários organismos internacionais trataram dessa matéria. Em 1992 foi divulgado, na Inglaterra, o Relatório Cadbury. Esse documento, que tem como eixos fundamentais a transparência e a prestação de contas, é considerado o primeiro código de boas práticas de governança (SILVA e SEIBERT, 2015; ANDRADE e ROSSETTI, 2004).

Andrade e Rossetti (2004, p. 68) informam que o Relatório Cadbury, divulgado em 1992, “destacou-se pelo seu caráter pioneiro e por ter apresentado, em resposta a fortes pressões de influenciadores, um conjunto de novas propostas que atingiu em cheio a forma como vinham sendo governadas as corporações britânicas”.

Nesse mesmo ano, o Banco Mundial publica o documento Governance and Development, o qual demonstra atenção para as questões da Governança como parte fundamental para a promoção da equidade e desenvolvimento das nações. Registre-se a criação por essa entidade do termo “good governance” ou “boa governança”, que se refere a boas práticas (rule of law, transparency, participation, accountability, sustainability) que as entidades devem adotar para se ter um governo mais efetivo.

Em 1999 a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publica os Princípios da Governança Corporativa, a fim de ser um direcionador para as empresas e demais interessados. Em sua conclusão, consta que:

During the last decade, considerable efforts have been undertaken in all OECD countries to tackle the perceived shortcomings of both the outsider and the insider approach to corporate governance. Despite the fact that this task has been approached from different historical and cultural traditions, there now seem to be general agreement on the necessary ingredients of good corporate governance in public companies. These core elements consist of: a) transparent ownership and corporate structures; b) enabling informed shareholder participation; c) effective minority protection, and; d) high quality corporate information. There is also a broad consensus that policy-makers and self-regulatory bodies have an important responsibility for creating an efficient legal and regulatory framework that supports the emergence of good corporate governance. In this process, the presence of competent authorities that effectively can monitor compliance with existing rules, has proven to be a critical factor if well-intended initiatives are to become more than hollow aspirations.

No Brasil, em 1995 ocorre a fundação do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), que mais tarde seria renomeado em Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), principal entidade que trata do tema no país. Em 1999 ocorre o lançamento por esse instituto da primeira versão do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (SILVA e SILVEIRA, 2015).

Para essa entidade, Governança Corporativa pode ser entendida como:

sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. Ademais, informa que as boas práticas de governança corporativa possuem a “finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. (IBGC, 2021).

Assim como no modelo da administração gerencial, em que várias práticas do setor privado foram incorporadas no contexto do setor público, os princípios e diretrizes da governança corporativa foram adotados pela Administração Pública, ocasião em que o governo

representa o agente e o cidadão, o principal (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016).

Nos últimos anos, tem-se observado esforço do Estado brasileiro em formalizar nos seus órgãos estruturas de governança bem definida, vide a publicação da Lei 13.303/2016, que determina que as empresas estatais deverão observar regras de governança corporativa; o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autarquica e Fundacional; e os manuais/cartilhas de boas práticas de governança, como os do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU) no âmbito federal, e da Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF), na esfera local.

Dessa forma, observa-se governança pública sendo adotada com foco no controle das organizações, além de hegemonicamente ser abordada com uma visão prescritiva, ou seja, que estabelece boas práticas (good governance) para as demais entidades do Estado, independente dos atores envolvidos, do setor que estão inseridas, bem como das suas finalidades.

## **2.1.2 PERSPECTIVA ANALÍTICA-OPERACIONAL E CRÍTICAS À ABORDAGEM PRESCRITIVA-FORMAL**

Cavalcante e Pires (2018) criticam a ênfase que se dá à governança pública como função atrelada ao controle organizacional, tendo em vista as outras dimensões que a matéria pode assumir. Ademais, opõem-se à abordagem prescritiva-formal do construto, pois as organizações são bastante díspares, atuando em contextos distintos e perseguindo diferentes objetivos. Logo, a perspectiva prescritiva-formal tende a não oferecer uma contribuição efetiva para a elaboração e implementação de políticas públicas. Por conseguinte, sugerem um olhar para governança pública com uma visão analítico-operacional, a fim de fortalecer a coordenação das ações do Estado em face da multiplicidade de agentes que atuam nos problemas públicos.

Apesar de a abordagem prescritiva ser a predominante, uma vez que concentra a maior quantidade de estudos acadêmicos e publicações de organismos internacionais, tem-se observado um movimento em direção à adoção da visão analítico-operacional. O Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que tem como objetivo

divulgar reflexões e estudos acerca de temas relevantes da agenda político-institucional do país, em sua publicação de dezembro de 2018, tratou da temática da governança pública com a adoção da perspectiva analítico-operacional.

Dessa forma, observam-se duas abordagens acerca do assunto: prescritiva-formal e analítica-operacional. A primeira visa prescrever melhores práticas organizacionais, caminhos a serem seguidos a fim de que a entidade alcance os seus objetivos, ou seja, possui um enfoque prescritivo.

As críticas a essa teoria residem no fato de governança ser considerada conceito mágico, com alta carga positiva, solução para todos os problemas, aplicável a todas as organizações, independente do contexto em que estão inseridas e dos objetivos que perseguem. Ademais simplificam realidades complexas, o que tende a não possuir efetividade na implementação das ações da entidade.

Já a visão analítica-operacional objetiva descrever a organização e o contexto em que estão inseridas, com fito de possibilitar reflexão acerca das deficiências e potencialidades. Segundo Cavalcante e Pires (2018), governança-pública como estratégia analítica possibilita investigar o funcionamento dos programas do Estado, como ocorre a interação dos atores, quais os seus interesses, os instrumentos e os mecanismos de coordenação que são usados. Dessa forma oferece ferramentas de estudo, a fim de proporcionar mudanças nas políticas públicas com vista à qualificação das entregas.

Uma vez que o presente trabalho irá descrever e analisar o modo de atuação da Terracap, por se tratar de uma empresa pública, em que a sua finalidade não está adstrita ao aspecto econômico, mas sim busca satisfazer todas as partes que são impactadas pelas suas ações (estado, setor privado e população), a visão de governança pública a ser adotada será a analítica-operacional.

Além disso, entende-se que a perspectiva prescritivo-formal não é a mais apropriada, pois as entidades, tanto do setor público, como do privado, são bastante díspares, atuam em contextos distintos e com focos específicos. Logo parte-se da ideia de que simplificações de realidades complexas e recomendações exógenas uniformes para todas as entidades tendem a não ser efetivas.

Por fim, a visão analítica da governança se mostra mais adequada para o presente estudo, pois visa lidar com o relacionamento entre os

diversos atores que exercem influência ou são influenciados pelas políticas públicas, bem como averigua os desafios de coordenação que o agente estatal enfrenta quando da elaboração e implementação de suas ações. Essa abordagem tem como enfoque a coordenação dos múltiplos agentes que participam do policy making.

Para Capano, Howlett e Ramesh (2015), governança pública é a forma em que a sociedade e o processo político são organizados e dirigidos. Para Rhodes (2010), o termo representa o arranjo de atores (estatais, de mercado, da sociedade civil) que participam das políticas públicas.

Segundo Cavalcante e Pires (2018), três aspectos principais são responsáveis pela disseminação da temática da governança no âmbito da administração pública: i) paradigma da administração burocrática vigente até a década de 1970, sendo esse modelo de gestão o mais apropriado para a solução das demandas públicas, ocasionando, por conseguinte, a baixa utilização do termo governança; ii) início do século XXI e o paradigma da administração gerencial, que visava à descentralização das atividades do estado, a fim de diminuir a máquina estatal, o que acabava por provocar a ideia de governança associada a integração, coordenação e articulação do Estado com o setor privado e organizações do terceiro setor; iii) cenário de crise fiscal aliado à transparência, participação social e maior qualidade dos serviços públicos, os quais se caracterizam como wicked problems, tendo governança aparecido como ferramenta essencial para estudar o relacionamento dos diversos atores no policymaking em face da complexidade do ambiente e das demandas do estado.

De acordo com Menicucci e Gontijo (2016) e Secchi (2009), Governança Pública tem como fundamento a alteração e ampliação do relacionamento entre os diversos agentes (público, privado e sociedade) que atuam nas políticas públicas. Assim, governança apresenta como marca a dimensão relacional entre os atores.

Segundo Gomide e Pereira (2018, p. 87), “representa o processo no qual um conjunto de atores (estatais e não estatais) relacionam-se (formal e informalmente) em ambientes institucionais específicos na produção de políticas públicas”.

Para Filgueiras (2018), quando se trata de Governança Pública, o Estado ganha destaque na coordenação, articulação, promoção e incentivo na solução dos problemas públicos.

De acordo com Cavalcante (2017a), tem como principais características: a colaboração e parcerias entre os atores estatais e não estatais; a atuação em rede na solução dos problemas públicos (wicked problems); a visão integrada e holística, bem como fortalecimento da coordenação e controle da atuação estatal; o aumento da participação social, não apenas no controle, mas também na formação e execução de políticas públicas, que é facilitado pelo governo eletrônico e pelas mídias sociais; accountability; importância do papel da liderança, principalmente em ações empreendedoras; e o fortalecimento da burocracia pública, a fim de torná-la mais eficiente, interdisciplinar e responsiva à sociedade.

Tendo em vista que os problemas públicos são complexos (wicked problems) e o Estado se mostra incapaz de sozinho resolvê-los, faz-se necessária a participação de vários atores para tentar solucionar ou ao menos atenuar as demandas da população. Em razão da multiplicidade de agentes no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, mostra-se necessário o fortalecimento da coordenação e do controle da atuação do Estado. Dessa forma, a temática da Governança Pública se apresenta como ferramenta valiosa para aumentar a coordenação do Estado frente aos atores que atuam em determinada política pública, a fim de entregar um maior e melhor valor público às diversas partes interessadas.

Considerando a abordagem analítica-operacional, uma das formas de investigar o funcionamento das ações do Estado é por meio dos seus arranjos de governança, que é a forma pela qual determinada política é estruturada, como operam os atores, quais instrumentos e mecanismos de coordenação são utilizados a fim de concretizar as ações públicas (CAVALCANTE, 2018).

### **2.1.3 ARRANJOS DE GOVERNANÇA**

Segundo Pires e Gomide (2014, pg. 2), para compreender o processo de política pública se faz necessário analisar os seus respectivos arranjos de governança, os quais podem ser conceituados como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de cada política”.

De acordo com Lotta e Vaz (2015, pg. 3), os arranjos “são compreendidos como as regras e instâncias específicas estabelecidas

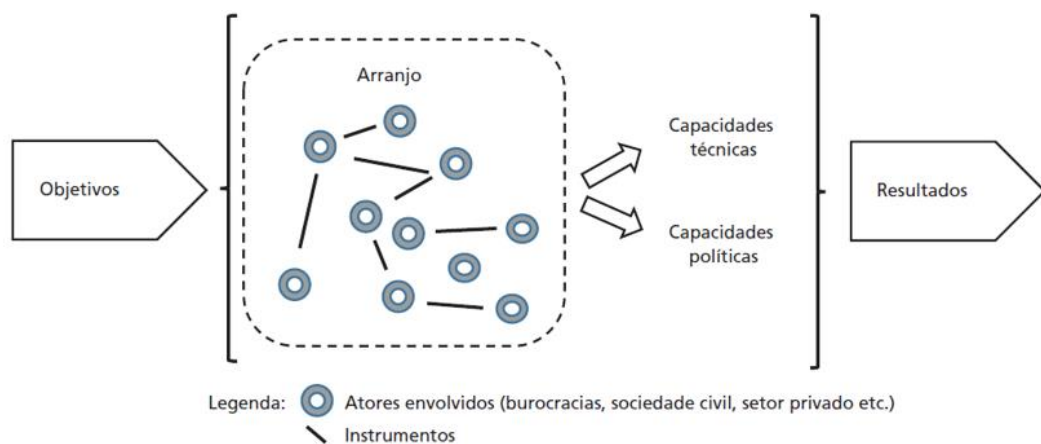


para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas”.

Para Capano, Howlett e Ramesh (2015), arranjos de governança são estruturas de relações institucionalizadas, as quais evidenciam como o poder é distribuído. Por meio deles é possível analisar a complexidade do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Pires e Gomide (2018) desenvolveram uma abordagem que relaciona arranjos de governança, capacidades estatais e desempenho de políticas públicas. Os pesquisadores dão ênfase ao aspecto relacional no qual, a partir da definição dos objetivos de determinada política, os atores (Estado, mercado e sociedade) interagem por meio de instrumentos em um espaço de negociação/decisão, sendo que, a depender de como é composta essa arquitetura de governança, capacidades estatais são ativadas ou desativadas, o que condiciona o alcance de determinado resultado. Os pesquisadores prosseguem informando que cada mudança dos atores e/ou instrumentos produz novas configurações, o que pode influenciar nas capacidades e, conseqüentemente, nos resultados. Ou seja, o sucesso de determinada política pública depende, pelo menos em parte, do arranjo adotado. A Figura 1 ilustra essa proposta.

**Figura 1** – Abordagem dos arranjos institucionais de implementação.



Fonte: Pires e Gomide (2018).

Dessa forma, observa-se que, a partir da análise dos arranjos de governança, é possível identificar os atores, seus respectivos papéis, a forma em que interagem e os instrumentos que utilizam na elaboração e/ou implementação de determinada política pública. Ademais,

possibilita-se observar os mecanismos que o Estado lança mão a fim de coordenar as ações desses agentes, bem como os normativos que disciplinam determinado programa. Por conseguinte, a análise dos arranjos de governança permite explicar o resultado alcançado por determinada política.

A descrição do arranjo de governança se mostra relevante, a fim de aperfeiçoar a ação do Estado, uma vez que possibilita identificar as deficiências de determinado programa, o que permite os devidos ajustes, bem como os cases de sucesso que podem servir de benchmarking para outras ações do poder público.

Ademais, essa abordagem permite analisar tanto os processos que se encontram concluídos, como os em andamento, ou mesmo aqueles que ainda estão em fase de formatação. Em relação àqueles, os arranjos adotados podem fornecer explicações para os resultados que foram obtidos. Quanto aos programas em andamento, permite a correção tempestiva dos elementos que não estão respondendo como o esperado. Por fim, na formatação do arranjo, os atores podem antecipar os gargalos ou problemas de implementação que tem potencial de influenciar negativamente nos objetivos então traçados (PIRES e GOMIDE, 2018).

## **2.1.4 ELEMENTOS DO ARRANJO DE GOVERNANÇA**

As políticas públicas são elaboradas e implementadas a partir de determinado arranjo de governança, os quais são compostos por atores, que fazem uso de instrumento(s), devendo observar o ambiente institucional vigente, estando sob determinada forma de coordenação, a fim de alcançar determinada finalidade.

Nos próximos itens serão detalhados cada um desses elementos do arranjo de governança.

### **2.1.4.1 ATORES**

Conforme já relatado, vários atores interferem e/ou sofrem influência nas políticas públicas. No cenário nacional, observou-se que o incentivo à participação de outros agentes no policy making foi

evidenciado com a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Em um cenário de inflação, crise fiscal e ineficiência da máquina pública, o governo brasileiro entendeu ser necessário diminuir o seu escopo de atuação, transferindo para o mercado e terceiro setor as atividades que não eram exclusivas do Estado, vide processos de privatização e publicização.

Referido documento informa que “Em suma, a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995, p. 16).

Observa-se que os princípios e diretrizes desse plano de governo tinham como objetivo a consolidação da administração gerencial no país. Todavia, apesar de vários pontos positivos, houve os efeitos indesejáveis desse modelo de gestão, como a redução da coordenação e do controle das ações estatais, provocados principalmente pela descentralização excessiva das atividades do Estado (CAVALCANTE, 2018).

A fim de combater as ineficiências do gerencialismo, surgiu o atual paradigma de gestão: o Novo Gerencialismo Público, também conhecido como Pós-New Public Management (pós-NPM).

Se no período militar havia uma forte atuação estatal, principalmente como agente executor, e no gerencialismo pregava a descentralização e desagregação da máquina pública, a fim de diminuir o tamanho do Estado, no modelo do Pós-NPM pretendeu-se ampliar a forma de relacionamento com os diversos atores que exercem influência nas políticas públicas, as quais não estão adstritas ao setor público, mas sim tem participação de organismos internacionais, atores do setor privado, entidades paraestatais, bem como da sociedade civil. Ademais, nesse paradigma, governo significa governar para (e com) a sociedade.

De acordo com Capano, Howlett e Ramesh (2015), além dos aspectos formais, é essencial que se analise o comportamento dos atores nas suas interações informais, visto que uma parte significativa da formulação das políticas públicas envolve atividades nesse tipo de relação.

Esses estudiosos prosseguem, informando que, no geral, apesar de os governos serem os atores mais poderosos, atualmente é cada vez

mais comum o processo de formulação de políticas públicas ter a influência de outros agentes, o que se mostra necessário avaliar todos aqueles que fazem parte do arranjo de governança de determinada ação do Estado, ainda mais pelo fato de esses arranjos demonstrarem os papéis e os poderes que cada um irá ter na política em análise.

Salamon (2000) alerta que, tendo em vista a participação de vários atores, até tarefas aparentemente simples podem se tornar complexas. Dessa forma se mostra essencial o fortalecimento da coordenação por parte do Estado. O autor faz uma interessante analogia entre essa função e a de um maestro em uma orquestra. Para ele, não cabe ao maestro tocar todos os instrumentos, mas sim selecionar um bom grupo de músicos e provocá-los, no momento certo, atentando-se para a capacidade de cada um, a fim de que a melodia tenha sintonia e satisfaça o seu público. Dessa forma, tem-se que a atuação do maestro pode determinar o sucesso ou não de uma orquestra.

Assim tem-se que vários atores – públicos, privados, societários – podem participar das políticas públicas, seja no processo de formulação, execução ou até mesmo no monitoramento/controle, o que se faz necessário estudar a participação, relacionamento e a contribuição de cada agente nas ações estatais. Ademais, observa-se, com o atual paradigma de gestão, um movimento de alteração na função do Estado, migrando este da centralização da execução das políticas para a implementação em conjunto com o mercado e/ou sociedade, ou até mesmo não atuando diretamente, mas sim agindo na coordenação dos programas.

#### **2.1.4.2 AMBIENTE INSTITUCIONAL**

Um Estado de Direito se caracteriza pela sujeição de todos aos ditames da lei. A atual constituição federal traz, em seu capítulo sobre os direitos individuais, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, ou seja, aos particulares é permitido tudo o que a lei não proíbe. Quanto aos entes públicos, esse princípio é ainda mais restritivo, visto que estes só podem agir quando houver lei que determine ou autorize (Alexandrino e Paulo, 2016).

As leis, para entrar em vigor, devem passar por um devido processo, sendo aprovadas pelo poder legislativo, o que demonstra que

as ações do Estado representam, ainda que de forma indireta, a vontade da população.

Permanecendo no texto constitucional, em seu capítulo sobre administração pública, há a determinação de que todo ente estatal, independentemente da esfera, poder ou personalidade jurídica, deve obedecer, entre outros, ao princípio constitucional da legalidade.

Ademais, cabe aos entes públicos atenção aos decretos, regulamentos, portarias e demais normativos em vigor, os quais devem estar vinculados aos limites estabelecidos em lei formal.

Em políticas públicas a lógica permanece, visto que se tratam de uma escolha do governo (Dye, 1972). Assim, independente dos atores que participam na implementação de determinada ação do Estado, todos devem obedecer ao ambiente institucional que disciplina aquela ação.

Consigne-se que, além das leis, decretos, regulamentos e demais normativos fixados unilateralmente pelo Estado em sua função imperativa, os instrumentos que são pactuados entre estado e demais atores (setor privado, terceiro setor, organismos internacionais) também fazem parte do ambiente institucional que regem determinado programa público. Ou seja, os instrumentos estão contidos no ambiente institucional, visto que trazem direitos e obrigações entre as partes, mas se diferem deste por ser o elemento que concretiza a ação do estado. Exemplificando, em uma Parceria Público-Privada (PPP), o contrato de concessão é o instrumento que regula a relação entre as partes, cabendo à lei 11.079/2004 instituir as normas gerais para a licitação e contratação da parceria.

Segundo Gomide e Pires (2021, p. 4), “um arranjo – e sua definição e reformulação – não opera no vácuo institucional, mas sim sob um conjunto de regras e procedimentos formais mais amplo, que fundamenta o funcionamento dos sistemas político, econômico e administrativo, fornecendo os parâmetros da atuação estatal”.

Além de proteger os bens públicos e os direitos e garantias dos cidadãos, o ambiente institucional possibilita o direcionamento do comportamento, visto que podem possuir mecanismos de incentivos e/ou punições. Segundo North (1990, p. 03):

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens

que dão a forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, quer seja ele político, social ou econômico.

Dessa forma o ambiente institucional compõe-se de leis, decretos, regulamentos, instrumentos e demais normativos formais, de observância obrigatória dos atores. Além disso, possui a função de delimitar as ações dos agentes, bem como direcionar os seus comportamentos, a fim de alcançar o interesse público.

### **2.1.4.3 INSTRUMENTOS**

Os instrumentos são o método identificável que os atores utilizam para concretizar as políticas públicas (Salamon, 2002). Podem ser caracterizados como o meio para se alcançar um objetivo, a forma pela qual uma intenção é operacionalizada (HOWLETT, 2011). Para Capano e Howlett (2020), as políticas são formuladas e perseguem os seus objetivos por meio dos instrumentos.

Segundo Salamon (2000), há uma mudança no foco de análise dos programas ou atores para os instrumentos. Essa mudança de ênfase se justifica, uma vez que os instrumentos definem os atores, os papéis que cada um irá exercer, bem como os relacionamentos entre esses agentes. Dessa forma, os instrumentos estruturam o arranjo de governança, impactando diretamente os resultados de determinada política pública.

Para Capano, Howlett e Ramesh (2015), os atores têm ciência de que os instrumentos adotados impactarão diretamente nos interesses e objetivos que almejam, daí a importância do estudo dessas ferramentas na elaboração e implementação de uma política pública.

Em razão disso, as escolhas dos instrumentos não são neutras, fundamentando-se apenas em aspectos técnicos, nas ferramentas mais adequadas para atingir o objetivo de um programa. Pelo contrário, sofrem forte interferência política dos mais diversos atores, que buscam aumentar a sua influência nas ações do Estado.

De acordo com Le Gales (2011), a escolha dos instrumentos, além dos aspectos técnicos, considera o cenário ideológico e político em que são lançados. Esses dispositivos organizam a relação de poder entre os atores, impactando diretamente na forma como eles irão se comportar,

determinam em parte a maneira como os recursos serão utilizados, enfim, estruturam os processos, o que acaba por influenciar a implementação e o resultado da ação pública.

A análise por meio dos instrumentos possibilita criticar os argumentos de atores que, para aprovar determinada ferramenta e ter seus interesses atendidos, alegam que a sua escolha se fundamenta em critérios estritamente técnicos. Por conseguinte, os instrumentos são um quesito central na compreensão de determinada política pública. A partir do seu entendimento é possível ter uma melhor análise sobre o modo de agir do Estado e os interesses dos demais atores envolvidos.

Se antes as ferramentas eram em menor número, tendo em vista que o Estado centralizava as ações públicas, com o atual paradigma de gestão e o aumento do número de atores na elaboração e implementação dos programas governamentais, a quantidade de instrumentos ampliou consideravelmente, vide vouchers, seguros, garantia de empréstimos, contratos, entre outros exemplos. Muitas dessas novas ferramentas se caracterizam como indiretas, ou seja, são implementadas por agentes não estatais, os quais tem a atuação não restrita à implementação da política, mas também participam de sua gestão (SALAMON, 2000).

Além do entendimento dos instrumentos de forma individual, é fundamental compreender como eles agem quando são combinados, visto que podem produzir efeitos complementares, neutros e até contraproducentes, cabendo aos formuladores de políticas públicas buscarem maximizar aqueles e minimizar esses (CAPANO e HOWLETT, 2020).

Os instrumentos produzem efeitos específicos, independentemente dos objetivos atribuídos a eles, visto que cada uma dessas ferramentas tem seus próprios procedimentos, requisitos, mecanismo de entrega, entre outras especificidades, o que aumenta a complexidade no estudo desse elemento do arranjo de governança (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007).

Dessa forma, verifica-se a importância do estudo dos instrumentos nos arranjos de governança de determinada política pública, uma vez que por meio deles se concretizam as ações do Estado. Ademais essas ferramentas definem o papel dos agentes, bem como o relacionamento entre eles, sendo um elemento fundamental na distribuição de poder de determinada ação estatal.



#### 2.1.4.4 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Em relação aos mecanismos que o Estado lança mão para coordenar as ações dos atores que participam da implementação de políticas públicas, Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) os classificam em três: hierarquia, mercado e redes.

O primeiro caracteriza-se por ser uma relação entre desiguais, visto que o Estado se encontra em posição superior, em razão da supremacia do interesse público. A comunicação tem sentido top-down e o controle é feito por meio de supervisão/inspeção. Possui como base teórica a burocracia weberiana, pautada na autoridade racional-legal, na qual o governo elabora as regras, as quais devem ser seguidas pelos demais. Além disso a formalização/rotinização é predominante, o que provoca baixa flexibilidade e criatividade (PIRES e GOMIDE, 2018). Podem ser citados como exemplos dessa forma de coordenação as leis e demais normativos, bem como a existência de uma unidade de coordenação.

Os mecanismos de mercado são baseados na competição, trocas e negociação entre os atores, numa relação entre comprador e vendedor ou principal-agente, tais como os contratos de gestão e concessão. Os ganhos e as perdas monetárias balizam as ações. Trata-se de uma relação entre iguais, em que a coordenação é obtida na medida em que cada parte procura atender os seus interesses, numa lógica semelhante à da “mão invisível” de Adam Smith. A base teórica é a economia neoinstitucional, em que o papel do governo está na proteção dos mercados, bem como na criação de incentivos. Para Pires e Gomide (2014), o aumento dessa forma de coordenação se justifica pelas crises fiscais que as nações atravessam.

Por fim, a coordenação em rede se caracteriza pela interdependência, cooperação, confiança, reciprocidade e colaboração entre os agentes, os quais assim agem tendo em vista os seus interesses em comum. Ao contrário do mecanismo de mercado, em que uma parte visa maximizar seus resultados em detrimento da outra, na coordenação em rede os objetivos dos atores são convergentes ou complementares. O governo funciona como um facilitador. A finalidade da rede não se limita ao alcance dos objetivos, mas também visa atingir a satisfação das partes. Como exemplos têm-se os acordos, convênios e consórcios.

Apesar da classificação segregada dessas três formas de coordenação, na prática o que se observa é a combinação desses modelos (PIRES e GOMIDE, 2018; CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015). Se antes, com o paradigma burocrático, a estrutura hierárquica se apresentava como dominante, tendo o gerencialismo incentivado as configurações de mercado, com o pós-NPM a ênfase dos estudos está nas estruturas em rede, em razão da presença de inúmeros atores e arranjos de governança cada vez mais complexos.

Abaixo segue o Quadro 2 que sistematiza as principais características desses três mecanismos de coordenação.

Quadro 1 - Características dos mecanismos de coordenação: hierárquico, mercado e rede.			
	Hierarquia	Mercado	Redes
Base de interação	Autoridade	Trocas e competição	Cooperação
Orientação, controle	Top-down, Rotinas, Supervisão Inspeção	Oferta e demanda, Mecanismo de preço, Interesse próprio de cada parte, Mecanismo de preço, Ganhos e perdas como avaliação, "mão invisível"	Valores compartilhados, Problemas comuns, Consenso, Lealdade, Confiança
Papel do governo	Top-down, Governo que elabora as regras, Atores devem obedecer às regras	Criador de incentivos, Proteger os mercados, Atores independentes.	Facilitador, participante
Recursos necessários	Autoridade Poder	Barganha Informação	Cooptação Confiança
Base teórica	Burocracia weberiana	Economia neoinstitucional	Teoria de redes

Fonte: Bouckaert, Peters e Verhoest (2010).

Dessa forma, entende-se não haver um mecanismo de coordenação que seja preferível a outro, sendo que a combinação ou predomínio de determinado tipo vai depender do arranjo e das finalidades de determinada política.

#### **2.1.4.5 FINALIDADE**

Toda atividade do Estado, em última análise, se destina a satisfazer as necessidades da população. Todavia, conforme já fora exposto, considerando a abordagem analítica de governança, o foco de atuação das entidades públicas se expande, com vistas a satisfazer todas as partes interessadas.

Dessa forma, tendo em vista a multiplicidade de atores (estatais, mercado, terceiro setor, organismos internacionais e a sociedade) que interferem nas políticas públicas, na estruturação do arranjo de governança, as demandas dos stakeholders devem ser consideradas.

Cada ente da república possui autonomia e tem as suas especificidades. Ademais, o setor público é composto por diversos órgãos, os quais atuam nas mais diversas áreas (saúde, educação, segurança, infraestrutura, mobilidade, assistência social, entre outras), possuindo distintos objetivos. A missão de um hospital é bem diferente de uma empresa pública, por exemplo. Os normativos que regem os sistemas de ensino são distintos do ambiente institucional a ser observado pelas entidades financeiras. Logo, não é plausível que todos entes sejam analisados uniformemente, que todos possuam o mesmo arranjo de governança, que as melhores práticas de organismos internacionais sejam replicadas acriticamente.

Por conseguinte, entende-se que cada política pública deve possuir sua análise individualizada, a fim de observar os seus objetivos, a forma que estrutura seu arranjo de governança, ou seja, quais atores estão envolvidos, os instrumentos que lançam mão, ambiente institucional que delimita a ação, os mecanismos que o Estado usa para coordenar as ações, a fim de se alcançar os resultados. Ou seja, as finalidades desses arranjos devem ser especificadas em cada caso.

Para Salamon (2000), por meio da análise dos arranjos de governança podem ser obtidos insights valiosos sobre os desafios do programa a ser analisado. Todos os elementos do arranjo exercem influência sobre o resultado de um programa, sendo difícil fazer uma correlação direta entre determinado elemento e o seu impacto no

resultado. Logo se mostra necessário a análise de todos em conjunto, a fim de ter uma visão holística do processo de elaboração, implementação e controle de uma política pública.

## 2.2 A TERRACAP

Em 19 de setembro de 1956 foi publicada a Lei nº 2.874/1956, que dispunha sobre a mudança da Capital Federal para Brasília. Esse normativo também trazia, em seu Capítulo II, a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), que tinha como objeto:

1. Planejamento e execução do serviço de localização, urbanização e construção da futura Capital, diretamente ou através de órgão da administração federal, estadual e municipal, ou de empresas idôneas com as quais contratar;
2. Aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis na área do novo Distrito Federal ou em qualquer parte do território nacional, pertinentes aos fins previstos nesta lei;
3. Execução, mediante concessão de obras e serviços da competência federal, estadual e municipal, relacionados com a nova Capital;
4. Prática de todos os mais atos concernentes aos objetivos sociais, previstos nos estatutos ou autorizados pelo Conselho de Administração.

Dentre os órgãos da Novacap havia um departamento que administrava os imóveis

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.

Em 13 de julho de 2011, foi aprovada a Lei nº 4.586/2011, que consolidou a ampliação do escopo de atuação da Companhia Imobiliária de Brasília, passando essa a exercer também a função de Agência de Desenvolvimento do DF.

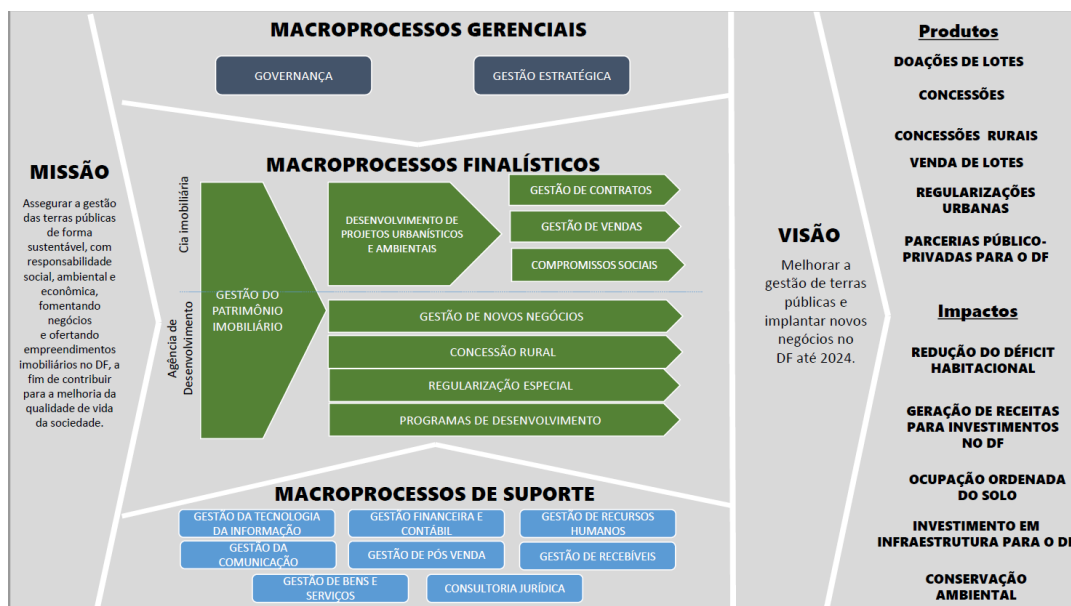
Verifica-se, assim, que a Terracap possui dupla natureza: companhia imobiliária e agência de desenvolvimento. Essa segregação

não é estanque, visto que em muitos casos a empresa atua diretamente como companhia imobiliária, gerindo o patrimônio imobiliário do DF, não obstante, indiretamente, acaba por promover o desenvolvimento econômico e social da área, e vice-versa.

Dessa forma, além da alienação, doação e regularização de imóveis, cabe à Terracap a promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações; 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.

Abaixo segue a cadeia de valor da Terracap, a qual mostra a abrangência do seu escopo de atuação. Observa-se que os produtos/serviços ofertados pela empresa podem ser classificados em seis tipos: doação de lotes, concessões, concessões rurais, venda de lotes, regularizações urbanas e parcerias público-privadas para o DF. Com essas atividades esperam-se os seguintes impactos: redução do déficit habitacional, geração de receitas para investimentos no DF, ocupação ordenada do solo, investimento em infraestrutura e conservação ambiental.

Figura 2 – Cadeia de Valor da Terracap



Fonte: Terracap (2021)..

Constata-se que essa estatal financia grandes obras no Distrito Federal, podendo ser citadas, a título de exemplo: Ponte JK, Metrô, Feira

da Torre, Nova Rodoviária, Torre de TV Digital e Centro de Convenções Ulysses Guimarães.

Além da venda e regularização de imóveis, a Terracap atua em projetos sociais, uma vez que cede imóveis para implementação de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, bem como aliena imóveis a preços subsidiados para atender projetos de geração e manutenção de emprego e renda.

Por fim, em convergência com os preceitos da nova administração pública, verifica a empresa atuando em parceria com o setor privado, vide projetos da Arenaplex, Parque de Exposição da Granja do Torto, Parque Tecnológico (BioTIC) e o recém lançado Centro Comercial Noroeste (TERRACAP, 2022).

Para Telles (2020, p. 55), quanto à sua forma de atuação, as atividades da Terracap podem ser classificadas nos seguintes grupos:

- 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.

Consigne-se que essa estatal ocupa papel estratégico no âmbito do GDF, uma vez que movimenta quantias expressivas de recursos, sendo uma das principais fontes de geração de receitas do governo local. Em 2021 a empresa apresentou um patrimônio de 8,06 bilhões de reais. Nesse exercício sua despesa com obrigações tributárias foi no montante de R\$ 888 milhões, e com dividendos/juros sobre o capital próprio, R\$ 449 milhões. Outrossim, ressalte-se que nesse ano a receita líquida com vendas de bens e serviços totalizaram R\$ 1,25 bilhão (TERRACAP, 2021).





3





## MÉTODOLOGIA DE PESQUISA

### 3.1 METODOLOGIA DE ESTUDO DE CASO

O presente trabalho utilizará como método de pesquisa o estudo de caso, o qual pode ser utilizado quando se pretende analisar com profundidade casos únicos ou pequeno número de casos, admitindo-se a comparação entre eles (MACHADO, 2021).

Segundo Collier (1993), a comparação é uma ferramenta fundamental para análise, bem como amplia o poder de descrição. Para Borges (2007), os estudos de caso são recomendados quando o investigador visa estudar também o contexto em que o objeto está inserido.

Lijphart (1971) informa que a principal dificuldade desse método é que as generalizações são oriundas de poucos casos empíricos, o que é um limitador para as conclusões a serem obtidas neste trabalho, porém servem como ponto de partida para futuros estudos envolvendo a Terracap ou outras organizações.

De acordo com Yin (2001), esse método pode ser classificado em três diferentes tipos: descritivos, exploratórios e explanatórios. O primeiro se baseia na descrição detalhada dos eventos em determinado período. Os estudos de caso exploratórios visam desenvolver hipóteses, já os explanatórios objetivam testar as suposições que foram desenvolvidas.

Partindo dessa classificação, o presente trabalho utilizará o estudo de caso descritivo, uma vez que não se pretende gerar ou validar empiricamente hipóteses, nem entender relações causais entre os fenômenos, mas sim investigar e detalhar os arranjos de governança no complexo processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas da Terracap.

Além de descrever, o presente trabalho visa refletir sobre os arranjos de governança utilizados pela estatal em análise, oportunidade em que serão propostas sugestões de melhoria. De acordo com Godoy

(1995), a técnica de estudo de caso possui essas duas funções: descritiva e reflexiva.

Consigne-se que, segundo Seawright e Gerring (2008 apud MACHADO, 2021), nessa técnica a seleção de casos não é necessariamente um problema, uma vez que esses já teriam sido escolhidos pelo pesquisador, de acordo com as suas preferências. Ademais, ressalte-se que esse estudo não tem a pretensão de mostrar relação de causalidade entre os fenômenos, mas apenas descrevê-los, refletir sobre o modo de atuação da Companhia e, de posse dessas informações, propor melhorias.

Dessa forma, considerando que o estudo de caso descritivo explora com profundidade um pequeno número de casos, amplia o poder de descrição e possibilita melhor compreensão do fenômeno, escolheu-se esse método a fim de examinar os arranjos de governança da Terracap.

### **3.2 DESCRIÇÃO DO MÉTODO**

Considerando que a Terracap além de exercer a função de companhia imobiliária, atua também como agência de desenvolvimento, decidiu-se por escolher projetos que se referem diretamente a cada uma dessas atribuições.

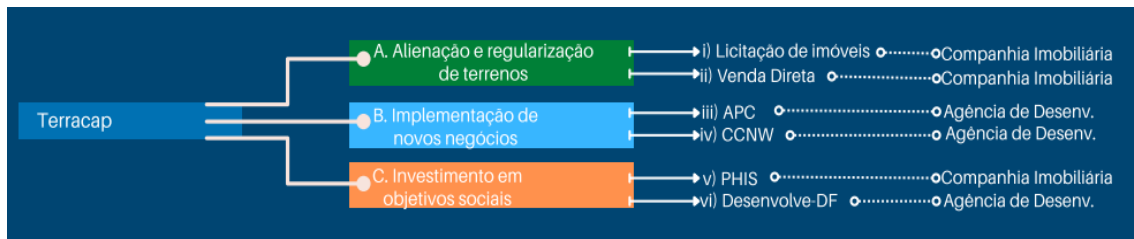
Ademais, foi utilizada a classificação sugerida por Telles (2020, p. 55), que segrega as atividades da empresa em três diferentes grupos:

- 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.

Dessa forma, foram selecionados dois projetos que se referem a cada um desses três grupos, sendo que metade estão diretamente relacionados à função de companhia imobiliária, e a outra à de agência de desenvolvimento. A Figura 3 ilustra qual a classificação dos seis

projetos selecionados de acordo com os dois parâmetros informados acima.

**Figura 3** – Classificação dos projetos selecionados



Fonte: Elaboração própria (2022), a partir da classificação proposta por Telles (2020)

Assim, a fim de identificar o arranjo de governança da Terracap quando atua diretamente como companhia imobiliária, ou seja, exerce a função de gestora das terras públicas, foram escolhidos os processos de Licitação Ordinária, Venda Direta (Regularização) e doação de imóveis para os Programas Habitacionais de Interesse Social (PHIS). O primeiro se justifica em razão de ser o core da empresa, a atividade que gera a maior parte dos recursos e que viabiliza a manutenção e investimentos da companhia. Os programas Venda Direta e PHIS foram escolhidos a fim de abarcar a variedade da atuação da Terracap como Companhia Imobiliária, tendo em vista que se referem aos processos de regularização e com fins sociais. Dessa forma, foram selecionados os projetos que se referem à alienação, regularização e doação, o que reflete a atuação da empresa como Companhia Imobiliária.

Quanto ao arranjo de governança como Agência de Desenvolvimento, ou seja, quando sua finalidade imediata não é a gestão do patrimônio imobiliário do DF, mas sim o desenvolvimento econômico e social de determinada localidade, foram escolhidos os projetos do Aeroporto Planalto Central (APC), Centro Comercial Noroeste (CCNW) e Desenvolve-DF. A escolha daquele recai por se tratar de um empreendimento que adota a modelagem ordinariamente utilizada pela Terracap em suas parcerias com o mercado, oportunidade em que a empresa lança mão do contrato de concessão como instrumento para se relacionar com o parceiro privado. Já o empreendimento do CCNW foi selecionado por envolver uma nova modelagem de negócio, ocasião em que a Terracap celebrará um acordo de acionistas com a empresa selecionada a fim de, em conjunto com o parceiro privado, estruturar, implementar e gerir esse projeto. Por fim, a escolha pelo estudo do Desenvolve-DF se justifica por ser um projeto voltado para a área social, em que a Terracap

concederá benefícios econômicos para as empresas que, além de apresentar a melhor proposta econômica, possuírem o melhor plano que fomente emprego e atenda aos quesitos de responsabilidade social e ambiental.

Consigne-se, ainda, que todos os seis projetos selecionados são recentes, tendo sido analisados a partir dos dados disponíveis no último exercício financeiro.

Dessa forma, as escolhas dos empreendimentos obedeceram aos critérios de representatividade, tendo em vista que se buscou selecionar os empreendimentos que abarcassem as diferentes formas de atuação da empresa, e atualidade, uma vez que a base de dados de todos os projetos se refere ao ano de 2021.



4



## 4

## ARRANJOS DE GOVERNANÇA DOS PROJETOS SELECIONADOS

### 4.1 LICITAÇÃO DE VENDA DE IMÓVEIS

A Terracap é o ente responsável por gerir o patrimônio imobiliário do DF. Dentre as inúmeras atividades que a companhia executa está a venda de lotes públicos por meio de licitação, que pode ser considerada o core da empresa, ou seja, sua atividade precípua.

De acordo com o Relatório de Administração e Integridade, em 2021 o valor alcançado com as vendas homologadas foi de R\$ 1.226.801.000,00 (um bilhão, duzentos e vinte e seis milhões, oitocentos e um mil reais). Dos 1095 lotes ofertados nesse exercício, 486 foram vendidos (44,38%). Consigne-se que a receita obtida foi 24% superior do que o valor de avaliação dos respectivos lotes. A Tabela 1 consolida os dados das licitações de venda de imóveis obtidos nesse exercício financeiro.

Tabela 1 – Licitações públicas em 2021

Licitações públicas							
Ano	Lotes Ofertados (A)	Lotes Alienados (B)	% de Venda (B)/(A)	Mínimo do Aliado (C)	Valor alcançado (D)	% do Valor Alcançado (D)/(C)	Nº de Participantes
2021	1.095	486	44,38%	985.785	1.226.801	124%	1.812

Fonte: Relatório de Administração e Integridade 2021.

Pautado pelos princípios licitatórios da administração pública, como o da isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e promoção do desenvolvimento sustentável, esse procedimento lança mão da modalidade concorrência, do tipo maior lance, a fim de proceder à alienação dos imóveis de propriedade da Terracap.



As licitações de imóveis ocorrem mensalmente e possuem um procedimento padrão, o que significa que a diferença entre os editais reside nos imóveis que são ofertados.

Consigne-se que além dos lotes ofertados pela empresa, há a possibilidade de os interessados solicitarem a inclusão de outros imóveis nos editais de licitação, ocasião em que será avaliada a disponibilidade para a comercialização de acordo com a conveniência administrativa da Terracap.

O processo de licitação tem como atores a Terracap e os licitantes, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas. Consigne-se que todos os negócios dessa estatal, por envolver bem público, contam com a participação dos órgãos de controle – TCDF, CGDF e MPDFT. No entanto, no processo em comento, a participação desses é mais branda, tendo em vista se tratar de um processo ordinário, consolidado e que há poucos registros de irregularidades.

A escritura pública de compra e venda é o instrumento utilizado para regular a relação entre os atores. Nesse documento constam todas as cláusulas referentes aos direitos e obrigações do comprador e vendedor.

O edital é o principal normativo que rege a licitação, uma vez que contém todas as regras que disciplinam esse procedimento, bem como o passo a passo para a participação no certame. Os seus termos vinculam tanto os licitantes como a Terracap, o que vai ao encontro do contido na Lei 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

Figura 4 – Edital de licitação nº 12/2021



Fonte: Terracap (2021).

Os editais são elaborados com base na Resolução nº 253/2018 do Conselho de Administração - CONAD, que dispõe sobre regras para realização de licitações públicas para alienação dos imóveis. Essa resolução está adstrita aos termos da lei nº 8.666/1993, bem como ao Código Civil Brasileiro.

Por se tratar de uma relação entre comprador e vendedor, em que cada parte procura atender os seus interesses, ou seja, a administração visa alcançar o maior valor na venda do imóvel e o licitante pagar a quantia mais próxima da avaliação desse bem, tem-se que o mecanismo de coordenação predominante é o de mercado.

Não obstante, por envolver alienação de um bem público, observa-se também a coordenação hierárquica. A Resolução nº 253/2018-CONAD e os editais são elaborados pela Terracap, não tendo os interessados poder para alterar esses normativos. Assim, tem-se que, nos procedimentos pré-contratação, a autoridade se encontra na Terracap. Isso pode ser visto também em vários dispositivos da Resolução nº 253/2018-CONAD, como no parágrafo único do art. 3º, que diz que os casos omissos são resolvidos pela Diretoria Colegiada da companhia; no capítulo VII, que trata dos recursos, e informa que cabe à Terracap analisá-los; e no capítulo IX, que trata das penalidades, e consigna que cabe à estatal a sua aplicação.

Observa-se que o arranjo de governança dos processos de licitação de imóveis alcança a finalidade a qual se destinam, visto que os licitantes têm fácil acesso para participar do procedimento, bem como a companhia arrecada quantias expressivas de recursos com esse programa, o que viabiliza suas atividades e a execução de inúmeras políticas públicas locais, tendo a Terracap papel estratégico como fonte de arrecadação de recursos para o GDF. Há poucos registros de irregularidades, o que demonstra que o processo está consolidado. Por conseguinte, verifica-se que o arranjo de governança satisfaz as necessidades dos atores envolvidos.

## **4.2 VENDA DIRETA**

O programa de venda direta se caracteriza por ser a alienação do terreno ao atual ocupante do imóvel, por meio de um processo de transformação de ocupações informais em imóveis regulares, integrando a comunidade à estrutura de uma cidade, a qual possui infraestrutura e serviços públicos básicos, tais como água tratada, esgoto, luz, iluminação, escola e hospitais. Essa ação tem como objetivos promover a regularização fundiária, o direito à moradia, o desenvolvimento das funções sociais da propriedade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a arrecadação de recursos.

Ao regularizar os imóveis, os interessados asseguram o direito da propriedade; têm acesso a serviços públicos essenciais e créditos bancários; os imóveis tendem a ficar mais valorizados, dentre outros benefícios. Já a Terracap, além da arrecadação de recursos, realiza a inserção de comunidades urbanas informais ao contexto legal das cidades, atentando-se às medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Figura 5 – Edital de venda direta nº 10/2021



Fonte: Terracap (2021).

Os imóveis são vendidos pelo seu valor de mercado, sendo que são descontados o valor da infraestrutura essencial implantada pelos moradores, bem como a valorização decorrente dessa implantação, conforme preceitua o art. 16º da Resolução nº 268/2021-CONAD. Assim, tem-se que a finalidade imediata com a venda direta é a alienação do terreno para o atual ocupante, a fim de sua regularização fundiária. Apenas se esse processo restar infrutífero, o que ocorre após três editais de chamamento, é que será feita a alienação do bem por meio de licitação, ocasião em que adquire a posse aquele que oferecer a maior oferta.

Consigne-se que para incentivar esse processo de regularização, são concedidos aos ocupantes 25% de desconto sobre o valor de avaliação do imóvel, desde que efetuem o pagamento à vista no primeiro edital de chamamento. A Terracap é autorizada a disponibilizar os imóveis por até três editais, sendo que apenas no primeiro há o desconto descrito acima. No segundo edital, os interessados farão jus apenas aos descontos de infraestrutura e valorização. Por fim, no terceiro e último chamamento, os imóveis serão comercializados de acordo com o seu valor de mercado.

Em 2021 foram regularizados 1176 imóveis, sendo que 994 correspondem aos editais publicados nesse ano e 182, aos publicados no período de 2017 a 2020. Tendo como recorte apenas o ano de 2021, foram lançados dez editais de regularização, referentes aos setores habitacionais Jardim Botânico, Arniqueira e Vicente Pires, os quais continham 2092 imóveis, sendo que 1505 receberam proposta e 994 foram habilitados. A Tabela 2 consolida os dados quanto a esse último exercício financeiro.

**Tabela 2** – Dados do programa venda direta dos editais publicados em 2021.

Setores	Publicados em edital	Receberam proposta	Habilitados	Total
Jardim Botânico, Arniqueira e Vicente Pires	2092 (100%)	1505 (72%)	994 (66%)	R\$ 218.359.406,42

Fonte: Terracap (2021).

Quanto aos atores que participam desse processo, verifica-se a presença da Terracap, visto ser a proprietária e alienante do imóvel; os interessados, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas; e os órgãos de controle (TCDF, CGDF e MPDFT), uma vez que envolve recurso público. Assim como o processo de licitação de imóveis, a atuação desses órgãos de fiscalização é mais branda, tendo em vista o programa de venda direta estar consolidado e haver poucos casos de irregularidades em seu procedimento.

Quanto ao método identificável que é utilizado para concretizar essa política pública, a venda direta lança mão da escritura pública de compra e venda. Esse instrumento regula a relação entre Terracap e interessado, uma vez que contém todas os direitos e obrigações de ambas as partes.

O ambiente institucional é compreendido pela Lei 13.465/2011, que dispõe sobre a regularização fundiária e urbana; Resolução nº 268/2011-CONAD, que disciplina os procedimentos do Programa Venda Direta para alienação de unidades imobiliárias de propriedade da Terracap; e Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012, que trata do PDOT.

A Lei 13.465/2011, que traz normas gerais e procedimentos para a regularização fundiária, tem como objetivos: identificar os

assentamentos informais que devem ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos essenciais; priorizar a permanência dos atuais ocupantes, principalmente em se tratando de população de baixa renda; promover a integração social; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; prevenir e desestimular a formação de novas invasões, entre outros.

A Resolução nº 268/2011-CONAD, que foi elaborada à luz da Lei 13.465/2011 e do PDOT, estabelece condições gerais para execução do Programa de Venda Direta, como dos requisitos para a participação, das condições para venda, dos critérios para definição do preço dos lotes, das condições de pagamento, recursos, prazo, das penalidades, entre outros.

Já o PDOT é o dispositivo legal fundamental para orientar a política de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, tendo por finalidade propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território. Consigne-se que um núcleo urbano informal, para ser regularizado, deve constar nesse normativo.

Por fim, o edital de chamamento contém os imóveis passíveis de regularização bem como as regras que disciplinam esse procedimento. Elaborado com base nos normativos indicados acima, trata-se da “lei interna” que regerá o programa, vinculando tanto os interessados, como a Terracap.

Ao contrário dos editais de licitação de imóveis, que utilizam predominantemente o mecanismo de coordenação de mercado, no processo de venda direta tem-se destaque para o mecanismo hierárquico, uma vez que o foco nesse programa é a regularização dos assentamentos informais, e não a arrecadação de receita. Dessa forma, o Estado detém a autoridade para elaborar as regras, as quais devem ser obedecidas pelos interessados. Conforme já informado, caso o ocupante não responda aos chamamentos públicos, que são limitados a três, e não atenda aos requisitos dos editais, eles perdem o direito de preferência, e o imóvel é posto em licitação para toda a população.

Não obstante, apesar de o processo ter como ênfase a regularização de imóveis, trata-se de uma relação entre comprador e vendedor, em que o mecanismo de preço se faz presente. O Estado ainda tem o papel de criador de incentivos, o que pode ser visto, por exemplo, na concessão aos licitantes do desconto de 25% para o pagamento à vista no primeiro edital de chamamento.

Verifica-se que o arranjo de governança do processo de venda direta alcança a finalidade a qual se destina, uma vez que a Terracap fornece os meios para a regularização do imóvel e ordenação territorial, atentando-se para os aspectos jurídicos, ambientais, urbanísticos e sociais, conforme normativos que regem a matéria.

Apesar de não ser o foco do programa, observa-se arrecadação considerável de recursos. Dos imóveis ofertados em 2021, por exemplo, a receita obtida foi de R\$ 218.359.406,42 (duzentos e dezoito milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e seis reais e quarenta e dois centavos).

### 4.3 PROGRAMA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL DO DF (PHIS)

Além da venda, por meio de processo de licitação pública, e da regularização, por intermédio da venda direta aos atuais ocupantes dos terrenos, a Terracap também realiza a doação dos seus imóveis, via Programas Habitacionais de Interesse Social do DF (PHIS).

Esse processo se dá mediante a doação dos imóveis da Companhia Imobiliária de Brasília ao Governo do Distrito Federal (GDF), que por sua vez os transfere para a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), entidade responsável por realizar a venda subsidiada à população de baixa renda. Essa venda pode ser feita tanto diretamente, quanto por intermédio de entidades privadas sem fins lucrativos, via associações ou cooperativas.

Figura 6 – Representação do PHIS



Fonte: Elaboração própria (2022).



Consigne-se que Terracap, CODHAB e GDF, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), são os atores responsáveis por definir as unidades imobiliárias a serem destinadas para esses programas habitacionais.

A escritura pública de doação é o instrumento utilizado para concretizar o PHIS. É por intermédio dela que se dá o relacionamento entre os agentes, em um primeiro momento entre Terracap e GDF, depois entre CODHAB e o beneficiado.

Os normativos que regem esse programa são a Resolução nº 217/2006-CONAD, que dispõe sobre os critérios e a uniformização dos procedimentos legais para doação de imóveis à União, ao Distrito Federal e a Estado Estrangeiro; a Lei Distrital nº 4.020/2007, que em seu artigo 16 estabelece que a Terracap doará ao DF as unidades imobiliárias, terrenos ou glebas situados em áreas destinadas à execução dos programas habitacionais de interesse social; a Lei 3.877/2006, que dispõe sobre a política habitacional do DF; e o Decreto nº 38.427/2017, que dispõe sobre os procedimentos para distribuição de unidades imobiliárias.

Verifica-se a presença dos mecanismos de coordenação hierárquico e de rede. O primeiro se evidencia por ser o GDF quem elabora as regras, bem como por possuir autoridade e poder de decisão na escolha dos lotes, juntamente com a Terracap e a CODHAB. O mecanismo de rede está presente, uma vez que as partes (Terracap, GDF, CODHAB e entidades privadas sem fins lucrativos) possuem interesses em comum, cujo foco está na redução do déficit habitacional da população de baixa renda. Nesse programa os lotes não são vendidos por meio de processo licitatório, mas sim alienados a um preço fixo e subsidiado, a partir de lista gerida diretamente pela CODHAB ou pelas entidades privadas sem fins lucrativos.

Consigne-se que em 2021 foi efetivada a doação de 891 imóveis da Terracap ao GDF para execução de programas de interesse social pela CODHAB.

Com o presente projeto, observa-se que o escopo de atuação da Companhia Imobiliária de Brasília não se restringe ao aspecto econômico, mostrando preocupação também com a questão social, mais especificamente com o déficit habitacional da população mais vulnerável do Distrito Federal.

## 4.4 AERÓDROMO PLANALTO CENTRAL (APC)

Projeto cujo objetivo é a implantação, modernização, gestão, operação e manutenção do Aeródromo Planalto Central, empreendimento situado na Região Administrativa de São Sebastião/DF, a cerca de 40 quilômetros de Brasília. Registre-se que esse empreendimento figura na carteira de projetos estratégicos da Terracap, conforme Relatório de Administração e Integridade de 2021.

São expectativas da Agência de Desenvolvimento com esse projeto:

- Solução alternativa para operação da aviação geral em Brasília;
- Operação de transporte de cargas e passageiros;
- Operação de táxi aéreo, jatos executivos e serviços aéreos ambulatorios;
- Espaço para operação e treinamento das forças de segurança do Distrito Federal e do Governo Federal;
- Desenvolvimento econômico da Região com a implantação de Fly In, hotéis, Clube de Golfe, Outlet, Hospital, espaço para feiras e eventos e Centro de Convenções.
- Possibilidade de o empreendimento inserir Brasília no cenário nacional de aviação executiva, lazer e desportiva.

Atualmente o local funciona como um aeródromo, utilizado para voos não comerciais e que dispõe de equipamentos de aviação de pequeno porte. Contém uma pista de pouso e decolagem, além de 119 hangares que abrigam cerca de 250 aeronaves.

Figura 7 – Aeródromo de Brasília



Fonte: Terracap (2021)

A fim de viabilizar esse empreendimento, a Terracap objetiva realizar parceria com a iniciativa privada, por meio de uma concessão de direito de superfície, com prazo de 30 anos, cuja administração do empreendimento será de responsabilidade da concessionária, que ficará responsável ainda pela modernização do local, operação e manutenção, além do pagamento de outorga à Agência de Desenvolvimento do DF, cujo montante mínimo a ser considerado nas propostas é de R\$ 8.629.075,40.

O arranjo de governança do APC pode ser dividido em duas partes: formatação do projeto e contratação/execução.

No processo de formatação, verificou-se a presença das empresas Aria Soluções em Empreendimentos Imobiliários Ltda e a RNGD – Consultoria de Negócios Ltda., além da consultoria Ernest Young Assessoria Empresarial Ltda. Inicialmente a Terracap lançou o Edital de Chamamento Público de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 02/2017, o qual acarretou na contratação das empresas Aria Soluções e RNGD a fim de realizar os estudos de viabilidade técnica, econômica-financeira e jurídico-institucional.

De posse desses estudos, a Terracap, junto com a consultoria Ernest & Young, realizou ajustes no modelo de negócio proposto. A contratação da Ernest & Young se mostrou necessária, tendo em vista a especialização que essa empresa possui para a avaliação de estudos relativos a um aeroporto. Esse procedimento foi realizado no âmbito do acordo firmado entre a Terracap e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Tendo em vista outros modelos de negócios de aeroportos de porte similar ao APC, verificou-se que aeroportos que limitam sua fonte de arrecadação apenas a receitas aeroportuárias tem baixa

atratividade econômica. Dessa forma, a modelagem final considerou receitas acessórias voltadas para a exploração comercial do empreendimento, tais como receita de aluguel, serviço de estacionamento, publicidade, promoção de eventos, além do potencial hoteleiro do negócio.

Após a formatação, ocorreu a abertura da Licitação Pública nº 45/2021, a fim de viabilizar a contratação e posterior concessão. Nessa fase têm-se a presença da Terracap como concedente, dos licitantes, da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, além dos órgãos de controle (TCDF, CGDF e MPDFT).

Na contratação dos estudos de viabilidade com as empresas RINGD – Consultoria de Negócios Ltda. e Aria Soluções, a Terracap lançou mão do contrato de prestação de serviços. Quanto à participação da Ernest & Young, o instrumento utilizado foi o contrato decorrente do Projeto de Cooperação Técnica Internacional celebrado entre a Terracap e o PNUD.

Na seleção do parceiro privado para administrar, reformar, modernizar e manter o APC, o instrumento utilizado foi o contrato de concessão de direito de superfície.

Os normativos que regem esse empreendimento são o PMI nº 02/2017 e o edital de licitação de concessão (edital nº 45/2021), sendo que o primeiro se refere à fase de formatação, enquanto que o segundo à contratação efetiva do parceiro privado para administrar o empreendimento. Ambos normativos foram elaborados à luz da Lei Federal nº 7.565/1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica; Lei Federal 10.257/2001, que regula o uso da propriedade urbana; Decreto Federal nº 7.871/2012, que dispõe sobre as condições de delegação da exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização; Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas estatais; e do Regulamento Interno de Licitações e Contratações da Terracap, aprovado por meio da Resolução nº 267/2020 – CONAD.

Quanto aos mecanismos de coordenação, observa-se a presença dos de mercado e o hierárquico. O primeiro se evidencia no processo licitatório para celebração do contrato de concessão, em que a Terracap faz uso da modalidade de maior oferta de preço para a escolha do vencedor. Já a coordenação hierárquica está no fato de a Agência de Desenvolvimento elaborar as regras do jogo, ou seja, apesar dos estudos de viabilidade e da consultoria da Ernest & Young, a Terracap

quem elaborou o edital e o contrato, sendo este caracterizado como de adesão, no qual o interessado não possui poderes para modificar esse instrumento. Ademais, cabe à Agência de Desenvolvimento conduzir todo o processo licitatório, oportunidade na qual julga os recursos, aplica penalidades, fiscaliza o contrato, bem como tem poderes para anular e revogar a licitação.

Registre-se que o edital de concessão foi publicado em 30/12/2021 e que a sessão pública para entrega das propostas estava agendada para o dia 30/03/2022, todavia o TCDF determinou à Terracap, cautelarmente, a suspensão da licitação, conforme Decisão Liminar nº 004/2022, tendo em vista que essa não apresentou à corte de contas os documentos necessários a fim de viabilizar o controle e fiscalização por parte do TCDF, o qual deve acompanhar os processos de licitação e contratação das Parcerias Público-Privadas e das Concessões Comuns, conforme determina a Resolução nº 290/2016 (DISTRITO FEDERAL, 2016).

Resolução nº 290 de 14 de abril de 2016.

(...)

Art. 8º A fiscalização prévia e concomitante dos processos de outorga de Concessões Comuns será realizada em cinco estágios, mediante análise dos seguintes documentos:

(...)

Art. 9º O dirigente do órgão ou da entidade distrital titular do poder concedente encaminhará, mediante cópia, os documentos descritos no artigo anterior ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (...)

Apesar da suspensão do edital, entende-se que o arranjo de governança está no caminho para alcançar a sua finalidade. A atuação da corte de contas no acompanhamento concomitante do processo de licitação dá mais segurança jurídica, bem como possibilita ajustes tempestivos, ou seja, antes da execução do contrato, o que tende a mitigar os riscos. Registre-se que ações dos órgãos de fiscalização são frequentes na Terracap, tendo em vista determinação normativa, não se limitando aos novos projetos, mas também abrangendo ações ordinárias da companhia, vide a recente anulação do pregão eletrônico para contratação de empresa para fornecimento de vale alimentação/refeição, conforme Decisão nº 3982/2011-TCDF.

Ademais, contrato de concessão é um instrumento largamente utilizado pela Terracap quando atua diretamente como

agência de desenvolvimento, vide os cases da Arenaplex e do Parque de Exposições Granja do Torto. A Terracap apresentou os documentos descritos no art. 8º da citada resolução, a licitação tende a retomar o seu curso, com vistas à seleção da maior oferta e desenvolvimento econômico e social da área em que está situada o empreendimento.

#### **4.5 CENTRO COMERCIAL NOROESTE (CCNW)**

Inicialmente, a Terracap pretendia a alienação do imóvel referente ao CCNW, sendo que foram realizadas tentativas de alienações dessa área entre os anos de 2013 a 2017, porém todas infrutíferas. De acordo com a Nota Técnica nº 7/2021 – TERRACAP/PRESI/DINEG/GEFOR, constante no Processo Administrativo nº 00111-00003646/2021-70, as condições econômicas e de mercado à época, o alto valor de avaliação do imóvel, além da falta de estudos de mercado que demonstrassem a viabilidade do negócio podem ser citados como razões para os resultados negativos dos processos de alienação.

Dessa forma, foi contratada a empresa de consultoria Urban System, por meio do contrato nº 66/2019, para realizar um estudo de mercado, a fim de verificar quais atividades viabilizavam o negócio.

O terreno referente a esse empreendimento se situa no Noroeste, área com grande potencial de desenvolvimento imobiliário e urbano. Próximo a esse bairro estão o Parque Burle Marx, Centro Esportivo de Brasília – Arenaplex, Autódromo e vários órgãos públicos distritais e federais.

Após estudos, a Urban System informou ser viável um empreendimento multiuso caracterizado pela edificação de um shopping center (âncora), hotéis de curta e longa duração e lajes corporativas compostas por salas comerciais e escritórios de pequeno e grande porte. A Figura 8 mostra a volumetria do empreendimento, enquanto que a Figura 9 os usos destinados para cada edificação.

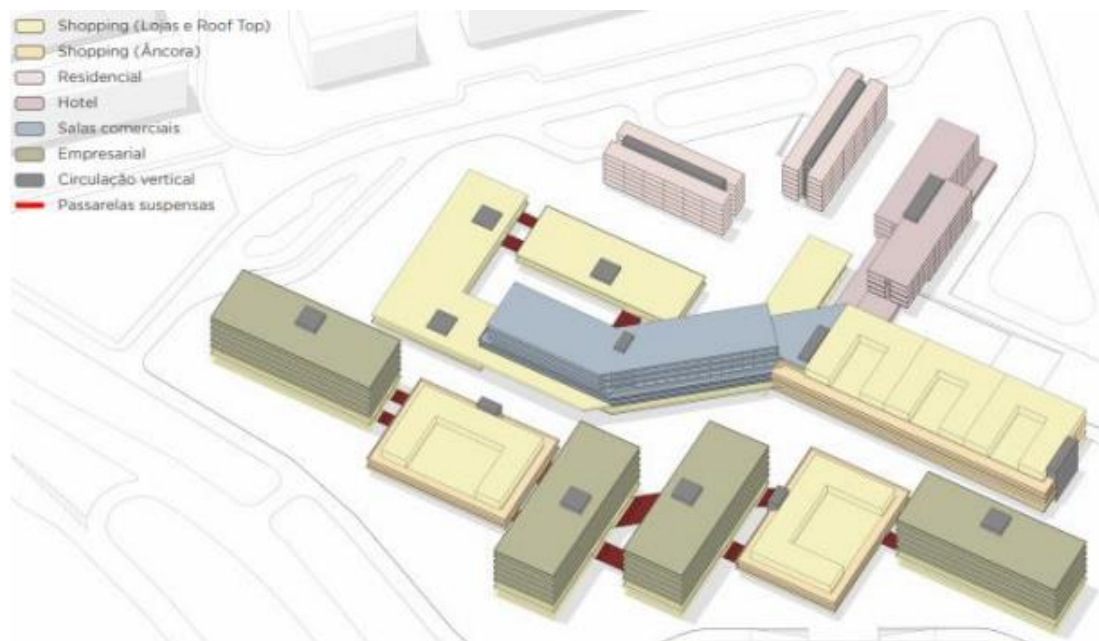


**Figura 8** – Volumetria do empreendimento



Fonte: Estudo de viabilidade – Terracap (2021).

**Figura 9** – Usos destinados para cada edificação.



Fonte: Estudo de viabilidade – Terracap (2021).

O trabalho da Urban System levou em consideração a taxa de atratividade de 6,34% a.a para o parceiro privado, bem como um retorno para a Terracap, nos primeiros 24 anos, entre R\$ 175.000.000,00 e R\$ 193.500.000,00. Após esse período, a remuneração da Agência de



Desenvolvimento será feita com base em um percentual do lucro do empreendimento, porcentagem essa estabelecida em razão da integralização do capital social.

A Terracap apresenta como principal atividade a alienação de lotes públicos, ocasião em que utiliza os recursos financeiros para manutenção das suas operações e implementação das políticas públicas no DF. Trata-se de receita não efetiva, visto que há uma troca do ativo imobilizado pelo financeiro. O projeto em comento se diferencia por proporcionar receitas efetivas e perenes para a estatal, tendo em vista que não haverá a troca de ativos, mas sim o aumento do patrimônio líquido com a participação na sociedade.

Observa-se a singularidade do empreendimento, tendo em vista o seu elevado potencial econômico, o desenvolvimento imobiliário e urbano da região, a atuação da Terracap em conjunto com o setor privado e o fato de a empresa não alienar um bem finito que possui, mas sim obter receitas efetivas e perenes.

O presente projeto pode ser dividido em duas fases: formatação e contratação/execução. A primeira diz respeito à definição do modelo do empreendimento, a forma em que a Terracap irá se relacionar com o setor privado, bem como demais detalhes relativos ao planejamento da operação. A contratação se refere aos procedimentos necessários para se efetivar a parceria com o setor privado, desde a elaboração e publicação do edital de chamamento, até a assinatura do acordo de acionistas e constituição da Sociedade de Propósito Específico (SPE). O presente negócio visa à implementação, gestão e exploração do CCNW.

Assim, na fase de formatação, tem-se como atores Urban System, empresa contratada pela Terracap para realizar o estudo de viabilidade, sociedade civil e o setor privado, uma vez que participaram de reuniões com a estatal para a modelagem do negócio.

Na etapa referente à contratação/execução, tem-se a presença da parceria societária, por meio da SPE, sob a forma de sociedade por ações, a qual terão como acionistas a Terracap e o parceiro privado selecionado. Ademais, por envolver recursos públicos, também atuam nesse arranjo de governança os órgãos de controle (TCDF, CGDF e MPDFT).

Quanto aos instrumentos, tem-se o contrato de prestação de serviços entre a Terracap e a Urban System, a fim de realizar o estudo de viabilidade do empreendimento. Além da atuação da Urban System,

a sociedade civil e empresas interessadas participaram de reuniões com a Agência de Desenvolvimento, dando subsídio para o processo de modelagem. Já no processo de contratação, a Companhia lançará mão do acordo de acionistas, instrumento de composição de interesses celebrado entre a Terracap e a proponente vencedora, a fim de regulamentar as condições de compra e venda de suas ações, o direito de preferência na aquisição dessas, o exercício do direito de voto e do poder de controle, entre outros direitos e obrigações. Após esse acordo, será constituída a SPE, que se trata de uma sociedade comercial, cujo capital é dividido em ações, estando a responsabilidade de cada acionista limitada à respectiva integralização.

Os principais normativos que regem o empreendimento são os editais de contratação e o de chamamento, que se referem, respectivamente, às fases de formatação e contratação. O edital é a lei interna do certame, ou seja, contém as regras do jogo, vinculando tanto a Terracap quanto os licitantes. O edital de contratação foi feito à luz da Lei 8.666/93, que é a lei de licitações e contratos. Já o de chamamento foi elaborado à luz dos seguintes normativos: Lei 13.303/2016, em especial o §4º do artigo 28, que dispensa a realização de licitação quando se tratar de oportunidade de negócio; Resolução nº 267/2020-CONAD, que trata do Regulamento Interno de Licitações e Contratações da Terracap; e lei federal 6.404/1976, que dispõe sobre as sociedades por ações.

Na fase de formatação, observaram-se mecanismos de coordenação de mercado e hierárquico. O primeiro se mostra presente na contratação do estudo de viabilidade com a Urban System, em uma relação de comprador e vendedor. Já o segundo está no poder de decisão da Terracap em definir as regras e os procedimentos que orientaram a consolidação do negócio.

Na fase da pré-formação da parceria, ou seja, antes de ser celebrado o acordo de acionistas e estabelecida a SPE, a coordenação hierárquica também se mostra presente, uma vez que cabe à Terracap, por meio de uma comissão especial, coordenar e conduzir todo esse processo. Esse colegiado tem poderes para julgar recursos, aplicar penalidade e até mesmo revogar o edital de chamamento. Porém, constituída a SPE, a coordenação se dará por meio de mecanismos de cooperação, tendo em vista os valores compartilhados e a convergência de interesses dos acionistas.

O arranjo de governança do CCNW, apesar do pioneirismo, se mostra promissor. É pioneiro por lançar mão do acordo de acionistas como forma de conduzir a relação entre as partes. Normalmente, a Companhia usa o contrato de concessão quando celebra parcerias com o setor privado. Este último apresenta como desvantagem a divergência de interesses, visto que a Terracap objetiva a maior arrecadação, enquanto que o contratado, o pagamento do menor valor. Ademais os contratos de concessão podem necessitar de ajustes ao longo de sua execução, porém, em razão da divergência de interesses, essas alterações tendem a apresentar resistência, a depender da parte que será prejudicada.

Já o acordo de acionistas tem como vantagem justamente a convergência dos interesses e recursos entre a Terracap e o parceiro privado. Por meio desse instrumento, ambos integram capital, oportunidade na qual se tornam proprietários da nova entidade.

Além disso, observa-se nesse arranjo a participação da sociedade civil, do setor privado e dos órgãos de controle, o que tende a aumentar a legitimidade do empreendimento.

O projeto encontra-se na fase de seleção do parceiro privado. Apesar de publicado, o edital de chamamento está suspenso pelo TCDF, o qual solicitou que fossem elaborados estudos para justificar a escolha do instituto jurídico a ser adotado em detrimento de outras alternativas, e revisão dos estudos de viabilidade econômico e financeira, conforme Decisão nº 4122/2021 (e-DOC 8767D0E9-e).

Dessa forma observa-se a atuação da corte de contas na salvaguarda do bem público, o que não necessariamente significa falha no instrumento escolhido ou no arranjo de governança, mas sim solicitação de esclarecimentos a fim de o empreendimento não infringir o ambiente institucional vigente, bem como atender à finalidade a qual se destina.

Considerando o potencial econômico, a possibilidade de trazer receitas efetivas e perenes, bem como pela nova forma de se relacionar com o setor privado, o projeto do CCNW se mostra como um leading case para a Agência, a qual poderá expandir essa forma de atuação para outras áreas com vistas tanto ao desenvolvimento econômico, como social.

## 4.6 PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENDIMENTO PRODUTIVO (DESENVOLVE-DF)

O Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo (Desenvolve-DF), criado por meio da Lei 6.468 de 27 de dezembro de 2019, é um programa de concessão de benefício econômico que visa “ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária, além de promover o desenvolvimento econômico social, sustentável e integrado do Distrito Federal” (Terracap, 2022).

A concessão de benefício econômico se dá após processo licitatório, no qual é selecionado aquele interessado que apresentar a maior taxa de retribuição mensal, a fim de assinar contrato de concessão de direito real de uso, sem opção de compra. Nesse ponto está uma das principais mudanças em relação ao programa antigo, o Pró-DF II (Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal), no qual o GDF, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), era quem indicava o terreno para determinada empresa, o que dava margem para desvios de finalidades dessa política. Ademais, no programa antigo, o contrato de concessão de direito real de uso era com opção de compra, o que possibilitava ao escolhido pelo governo a preferência em adquirir um imóvel público.

Figura 10 – Edital do Desenvolve-DF nº 10/2021



Fonte: Terracap (2021).

Com o Desenvolve-DF, após o processo licitatório, a empresa vencedora deverá apresentar um Projeto de Viabilidade Simplificado (PVS) para a SDE, a fim de análise e aprovação. Esse PVS deve conter ações para a geração e manutenção de empregos, além de observar critério de responsabilidade social e ambiental.

Dessa forma, o Desenvolve-DF apresenta como atores a Terracap, proprietária e cedente da área; o cessionário, que é a empresa interessada que se sagrou vencedora no processo licitatório; e a SDE, que analisa os PVS, bem como os requerimentos de inclusão de imóveis em licitação.

Em 2021 houve o lançamento de dois editais (Editais nº 05 e 10/2021), sendo que no primeiro foram ofertados 61 imóveis e arrematados 36, enquanto que no segundo, foram ofertados 30 e arrematados 20. Registre-se que até o fim de 2021 nenhum licitante ainda tinha sido declarado vencedor, uma vez que todas as 56 propostas arrematadas estavam em análise na SDE para fins de aprovação do PVS.

O instrumento utilizado é a concessão de direito real de uso, sem opção de compra, ocasião em que será celebrado um contrato com vigência de 5 a 30 anos, prorrogável por mais 30. Consigne-se que o direito real de uso pode ser ofertado como garantia nos financiamentos bancários, o que evidencia mais um incentivo à participação no programa.

O normativo que criou o Desenvolve-DF foi a Lei 6.468/2019, tendo o Decreto 41.015/2020 a função de regulamentar o programa. As normas, assim como em todos os projetos anteriormente mencionados, estão consolidadas em edital.

Observa-se a presença de mecanismos de coordenação hierárquico, principalmente na fase de seleção do concessionário, uma vez que a Terracap é quem conduz o processo de licitação, bem como de mercado, visto que essa estatal utiliza o mecanismo de preço, selecionando o particular que apresentar a maior taxa de retribuição mensal, o que favorece a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Ademais, observam-se incentivos que a Agência utiliza a fim de fomentar a economia local e o crescimento de empregos, tais como: para cada 20% de empregos gerados, há redução de 20% da taxa de retribuição; redução única de 20% na hipótese de implementação de medidas de responsabilidade social; redução única de 10% na implementação de medidas de

responsabilidade ambiental; e desconto de 20% para o pagamento antecipado da taxa de retribuição anual. Por fim, tem-se a participação do adjudicado na elaboração do contrato, uma vez que escolhe o prazo de duração, bem como elabora o PVS, que faz parte da pactuação de interesse entre as partes.

O Desenvolve-DF realizou ajustes no antigo programa de desenvolvimento, o Pró-DF II, visto que lançou mão do processo licitatório para seleção do concessionário, bem como o instrumento escolhido nesse arranjo de governança fora o contrato de concessão de direito real de uso sem opção de compra. Dessa forma, além de atender aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, a empresa permanece com a propriedade do terreno, bem como fomenta a geração e manutenção de emprego e renda.

Na medida em que lança mão de incentivos econômicos, a Terracap estimula a promoção da responsabilidade ambiental e social, atendendo à sua função de agência de desenvolvimento que não se restringe aos aspectos econômicos. Dessa forma, entende-se que o arranjo de governança do Desenvolve-DF está adequado para atender às suas finalidades, possuindo elevado potencial para o desenvolvimento econômico e social do DF.

## **4.7 DISCUSSÃO**

Conforme já relatado, a Terracap possui a função tanto de Companhia Imobiliária, ocasião em que gere o patrimônio imobiliário do DF; quanto de Agência de Desenvolvimento, oportunidade em que visa ao desenvolvimento econômico e social local. Consigne-se que essas atividades não estão totalmente segregadas, tendo em vista que, por exemplo, quando atua diretamente como Companhia Imobiliária, na venda de lotes públicos, acaba indiretamente impactando no desenvolvimento econômico e social. Da mesma forma, quando firma parceria com o setor privado para a concessão de um bem com vistas ao desenvolvimento de uma região, atua diretamente como agência de desenvolvimento, não obstante também esteja gerindo o patrimônio imobiliário do DF.

Observou-se um escopo de atuação amplo dessa estatal, dado que aliena e regulariza imóveis, participa de projetos estratégicos com

o setor privado, promove iniciativas de fomento à geração e manutenção de emprego e renda, bem como executa ações sociais com vista à redução do déficit habitacional.

Por meio da descrição dos arranjos de governança dos projetos selecionados, possibilitou-se obter informações da forma como a Terracap formula e executa suas políticas públicas. A seguir tem-se a comparação dos elementos dos diferentes arranjos estudados.

Apesar de o atual paradigma de gestão informar sobre a atuação de inúmeros atores nas políticas públicas, tendo em vista a complexidade dos problemas públicos e a incapacidade de o Estado, sozinho, atender satisfatoriamente as demandas da população, não foi observada a participação de múltiplos agentes nos projetos da Terracap. Quando atua diretamente como Companhia Imobiliária, verificou-se uma centralização na execução das suas atividades, vide processo de licitação ordinária e venda direta. Consigne-se que esses dois processos se caracterizam pela arrecadação de recursos, sendo que mais de 90% da receita bruta da venda de bens e serviços da companhia, em 2021, decorreram dessas atividades.

Já quando exerce diretamente as funções de Agência de Desenvolvimento, observou-se que a estatal recorreu à iniciativa privada, principalmente na fase de formatação dos projetos. Tanto nos empreendimentos do APC, quanto do CCNW, a Terracap celebrou contrato com empresas especializadas para realização dos estudos de viabilidade. Tal fato se justifica tendo em vista a materialidade e especificidade desses negócios, bem como a ausência de know how da Terracap.

Registre-se que no projeto do CCNW, na fase de formatação do negócio, houve também a participação da sociedade e do mercado. Essa iniciativa se mostra interessante, uma vez que expande as fontes de informações e obtém-se a visão da população diretamente interessada, o que tende a aumentar a legitimidade do empreendimento, conforme dispõem os estudos de Milani (2008) e Grass (2011). Tal iniciativa poderia ser incentivada nos demais projetos da agência.

Nos programas Desenvolve-DF e PHIS há a participação do GDF, porém não foi verificada a atuação do setor privado. Apesar de serem projetos voltados para demandas sociais, entende-se que seria interessante a presença do mercado no auxílio desses programas. A Terracap e o GDF poderiam criar mecanismos de incentivos para as



empresas, a fim de atraí-las para a redução do déficit habitacional, foco do PHIS, e geração de emprego e renda, fins do Desenvolve-DF. Quanto ao primeiro, uma sugestão seria a parceria com empreiteiras para a construção de moradias populares, cabendo também ao parceiro privado o monitoramento e controle dos requisitos do programa. Em relação ao segundo, o setor privado poderia auxiliar, por exemplo, na realização de cursos, workshops, oficinas ou demais ações voltadas para o compartilhamento de informações e aprendizados.

Por envolver recursos públicos, todos os projetos contam com a atuação dos órgãos de controle (TCDF, MPDF e CGDF). Nos empreendimentos do APC e do CCNW ocorreu a suspensão da licitação por decisão da corte de contas. A atuação desse ente evidencia acompanhamento do processo de licitação, o que dá mais segurança jurídica, bem como possibilita ajustes tempestivos, ou seja, antes da execução do contrato, o que tende a mitigar os riscos. Registre-se que ações dos órgãos de fiscalização são frequentes na Terracap, tendo em vista a movimentação expressiva de recursos públicos, sendo que paralizações em processos licitatórios não se limitam aos novos projetos, mas também abrangem ações ordinárias da companhia. A título de exemplo, cita-se a recente anulação do pregão eletrônico para contratação de empresa para fornecimento de vale alimentação/refeição aos seus empregados, conforme Decisão nº 3982/2011-TCDF.

Dessa forma, verifica-se um controle concomitante dos órgãos de fiscalização, o que sinaliza o zelo pelo bem público, bem como possibilita adequação ao ambiente institucional.

Em razão da amplitude do seu escopo e, conseqüentemente, a atuação nas diversas políticas públicas do DF, constatou-se uma variedade significativa nos normativos que regem e delimitam a ação da Terracap. Além da lei das estatais (Lei 13.303/2016) e dos normativos internos que regulam as atividades da companhia (vide resoluções do Conselho de Administração - CONAD), foram observados dispositivos referentes à licitação de bens e serviços (Lei 8.666/93), regularização fundiária e ordenamento territorial (Lei 13.465/2011 e LC 854/2012), política habitacional (Lei 3877/2006), Direito Aeronáutico (Lei 7.565/1986), Sociedades por Ações (Lei 6.404/1976), entre outros.

Não obstante essa multiplicidade de normas, verificou-se que a Terracap consolida os principais dispositivos em seus editais, o que facilita a compreensão do ambiente institucional por parte dos diversos

atores. Os editais são as regras do jogo, a “lei interna”, sendo de observância obrigatória tanto da Terracap quanto das demais partes envolvidas, conforme preceitua o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Apenas o PHIS não faz uso dessa técnica, uma vez que nesse programa não está sendo alienado um bem, celebrado um contrato ou constituída uma parceria por meio de acordo de acionistas, mas sim doado um imóvel ao GDF para fins de redução do déficit habitacional das populações carentes. No PHIS o ambiente institucional foi consolidado no Roteiro de Verificação de Conformidade, uma espécie de check-list que visa observar todos os normativos que regem a matéria.

Quanto aos instrumentos utilizados que regulam a relação entre as partes e que possibilitam a concretização das ações da empresa, verificou-se o predomínio do uso da escritura pública e do contrato. Os tipos adotados foram a escritura pública de compra e venda (licitação e venda direta), e os contratos de prestação de serviços (processos de formatação do APC e CCNW) e concessão (APC e Desenvolve-DF).

Apenas na celebração de parceria do CCNW, ferramenta diferente foi utilizada. Consigne-se que nos projetos de parceria com o setor privado, comumente a empresa utiliza o contrato de concessão, vide projetos da Arenaplex, Pontão do Lago Sul, Parque de Exposição da Granja do Torto entre outros. Todavia, na formatação do CCNW, a empresa inovou e fez uso do acordo de acionistas, o qual possibilita a convergência dos interesses das partes.

Enquanto que no contrato, há a descentralização para o setor privado para a gestão de um bem, como se pretende realizar com o Aeroporto Planalto Central, na celebração do Acordo de Acionistas, a Terracap e o parceiro privado, por meio de uma SPE, irão conjuntamente implementar o empreendimento.

Quanto aos mecanismos que a Terracap lança mão para coordenar as ações dos programas selecionados, verificou-se o predomínio dos mecanismos de coordenação de mercado e hierárquico. Essa constatação pode ser explicada pela natureza da Terracap, empresa estatal que explora atividade econômica, bem como participa de políticas públicas, sendo regida assim tanto por normas de direito público, quanto de direito privado.

Em todos os projetos foram observados mecanismos hierárquicos de coordenação, uma vez que a empresa é quem elabora os editais, bem como conduz os processos para a concretização dos seus negócios. Há o predomínio dessa forma de coordenação principalmente nos procedimentos anteriores à publicação dos editais. Após, durante a fase de contratação, verificam-se mecanismos de mercado, tendo em vista que os ganhos e as perdas monetárias balizam as ações. Apenas no PHIS não foi verificado mecanismos de mercado, pois trata-se de programa de doação de imóvel para fins sociais.

Mecanismos de coordenação em rede foram observados nos projetos do PHIS e CCNW. Neste último ele está presente após a seleção do parceiro privado e celebração do acordo de acionistas, ocasião em que os interesses das partes serão convergentes e tende a haver interdependência e cooperação.

Dessa forma observa-se que o instrumento contratual está mais ligado aos mecanismos de coordenação de mercado, enquanto o acordo de acionistas, à coordenação em rede.

Além da arrecadação de recursos, razão de ser de uma empresa, a Terracap também objetiva a regularização fundiária, redução do déficit habitacional, fomento à geração de emprego e renda, e celebração de parcerias com o setor privado para desenvolvimento econômico e social do DF. Esse fato evidencia o escopo amplo de atuação da empresa.

Verificou-se que cada projeto possui uma finalidade específica, ocasião em que a Terracap utilizou diferentes estratégias para alcançar os seus objetivos, vide a diversidade entre os elementos dos arranjos.

Em sua atuação direta como companhia imobiliária, os projetos de licitação de imóveis e venda direta demonstram que estão conseguindo alcançar a sua finalidade, o que sinaliza que o arranjo de governança está consolidado. Nesses projetos não foi observada intervenção dos órgãos de controle, bem como a empresa conseguiu arrecadar quantias expressivas de recursos. Em 2021, por exemplo, a arrecadação com essas duas atividades totalizou cerca de 1,5 bilhão de reais.

Quanto ao PHIS, no ano de 2021 a companhia fez a doação de 891 imóveis ao GDF, o que sinaliza preocupação também com questões sociais. A arquitetura desse projeto é mais simples do que a dos demais,

tendo em vista que, após a doação, a Terracap não se vincula mais com aquele bem. Entende-se que o arranjo está adequado para a finalidade a que se propõe.

Em relação à atuação da Terracap diretamente como agência de desenvolvimento, tem-se que os três projetos analisados ainda não foram efetivamente implementados. As finalidades do APC e CCNW são tanto a arrecadação de receitas efetivas e perenes, quanto o desenvolvimento econômico e social local. Ambos estão com processos de licitação sobrestados pelo TCDF. O APC foi suspenso em razão de aspectos formais, uma vez que a Terracap não apresentou todos os documentos para a corte de contas. Quanto ao CCNW, o edital foi sobrestado a fim de que a Terracap apresente esclarecimentos quanto ao instrumento escolhido. Dessa forma, a atuação da corte não reflete necessariamente falhas no arranjo de governança, mas trata-se de um poder-dever do TCDF na fiscalização das parcerias realizadas com a iniciativa privada.

Por fim o Desenvolve-DF foi implementado a fim de aperfeiçoar alguns elementos do arranjo de governança do antigo programa de concessão de benefício econômico (Pró-DF II). Com a mudança nos normativos - que agora exigem a realização de processo licitatório; e no instrumento - que atualmente é o contrato de concessão sem opção de compra, a Terracap e o GDF objetivam estar alinhados com a isonomia e a finalidade da administração pública, princípios basilares da atuação estatal. Consigne-se que, apesar da publicação de dois editais em 2021, o programa ainda não foi efetivamente implementado, uma vez que todas as propostas estão na SDE para fins de análise do PVS. Assim, referido projeto demanda um maior período de tempo a fim de que sejam observados os resultados que serão alcançados.

A seguir consta o Quadro 2 que contém os elementos dos arranjos de governança dos seis projetos selecionados.

Quadro 2 – Arranjos de governança dos projetos selecionados

Programas	Atores	Ambiente institucional	Instrumento	Mecanismos de Coordenação	Finalidade
Licitação	Terracap Licitantes	Res. 253/2018- CONAD Lei 8.666/93	Escritura pública de compra e venda	Edital (Hierárq.) Escritura (Mercado)	Arrecadação de recursos
Venda Direta	Terracap Atuais ocupantes	Res. 268/2011- CONAD Lei 13.465/11 Lei 854/2012	Escritura pública de compra e venda	Edital (Hierárq.) Escritura (Mercado)	Regularizaçã o fundiária Arrecadação de recursos
PHIS	Terracap GDF, CODHAB População	Res. 217/2006- CONAD Lei 4.020/07 Lei 3.877/06	Escritura pública de doação	Escritura de doação (Hierárq.)	Redução do déficit habitacional
APC	<u>Formatação:</u> Aria, RINGD Ernest Young <u>Contratação/Exec.</u> Terracap, Parceiro privado ANAC	Lei 7.565/86 Lei 10.257/01	<u>Formatação:</u> Contrato de prestação de serviços <u>Contratação/Exec.</u> ec. Contrato de concessão	Edital (Hierárq.) Contrato (Mercado)	Arrecadação de recursos; Desenv. econ. e social
CCNW	<u>Formatação:</u> Terracap, Urban System Sociedade e Mercado <u>Contratação/Exec.</u> Terracap Parceiro privado	Res. 267/2020- CONAD Lei 13.303/16 Lei 8.666/93 Lei 6.404/76	<u>Modelagem:</u> Contrato de prestação de serviços <u>Contratação/Exec.</u> ec. Acordo de acionistas	<u>Modelagem:</u> Edital (Hierárq.) Contrato (Mercado) <u>Contratação/Exec.</u> ec. Edital (Hierárq.) Acordo (Rede)	Arrecadação de recursos; Desenv. econ. e social

Desenvolve -DF	Terracap Cessionário GDF	Lei 6.468/19	Contrato de concessão	Edital (Hierárq.) Contrato (Mercado)	Geração de emprego e renda
-------------------	--------------------------------	--------------	--------------------------	--------------------------------------------	----------------------------------

Fonte: Própria (2022).

## 4.8 PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS

Por meio da descrição e comparação dos arranjos de governança mencionados acima, foi possível investigar o funcionamento da Terracap, obtendo-se informações que possibilitam reflexões sobre o seu modo de atuação e proposições de melhorias.

Verificou-se que mais de 90% da receita bruta das vendas de bens e serviços advém da alienação de imóveis, o que torna a empresa refém dessa fonte de recursos. Entende-se que não é prudente essa dependência, uma vez que os imóveis são bens finitos, bem como suas alienações não proporcionam receitas efetivas, tendo em vista que é a permuta de um bem (imóvel) por outro (crédito ou caixa), não provocando o aumento do patrimônio líquido da entidade.

Dessa forma, congruente com o exposto por Telles (2020), deveria ser cada vez mais incentivada a atuação da Terracap como agência de desenvolvimento. Por meio dos novos negócios, como o CCNW e o APC, a Terracap obtém receitas efetivas e contínuas, o que contribui para a perenidade da entidade.

O presente estudo possibilitou identificar dois instrumentos distintos quanto a esses novos empreendimentos. O APC faz uso do contrato de concessão, ferramenta comumente utilizada pela Terracap em parcerias com o setor privado. Já o CCNW lançou mão do acordo de acionistas como instrumento para disciplinar a relação entre as partes e concretizar esse negócio. Têm-se assim duas formas diferentes que a Terracap pode se relacionar com o parceiro privado, devendo ser analisado esses dois projetos, a fim de observar qual maneira a empresa consegue alcançar os melhores resultados.

Outra reflexão que foi possível realizar é acerca do Desenvolve-DF. Nesse programa a Terracap fez uso de vários mecanismos de mercado a fim de fomentar não apenas a economia local e a geração de empregos, mas também a responsabilidade social e ambiental.

Rememora-se que, nessa política, há redução única de 20% na hipótese de implementação de medidas de responsabilidade social, bem como de 10% na implementação de medidas de responsabilidade ambiental. Assim a viabilidade dessas iniciativas poderia ser estudada em outros programas, tendo em vista que além do aspecto econômico, a Terracap preocupa-se com o desenvolvimento social e ambientalmente sustentável do DF.

Por fim, observou-se que a participação da população nos projetos da Terracap está adstrita ao seu papel como cliente dos bens e serviços fornecidos pela companhia ou agente de fiscalização, atuando por meio do controle social. Apenas no empreendimento do CCNW que a sociedade foi ouvida na fase de formatação/elaboração do projeto. Convergente com os estudos de Milani (2008) e Grass (2011), os quais relatam a importância da sociedade nas diversas etapas do ciclo de políticas públicas, entende-se que a iniciativa de ouvir a sociedade na etapa de planejamento/formatação do negócio poderia ser estendida para os demais empreendimentos da empresa, uma vez que a população é a destinatária final das ações do Estado. Dessa forma, nada mais razoável do que a ouvir, escutar as suas demandas, reivindicações e questionamentos.





5



## 5

## CONCLUSÃO

Verificou-se que o escopo de atuação da Terracap é bem amplo, tendo essa empresa pública tanto a função de Companhia Imobiliária, ocasião em que executa a gestão do patrimônio imobiliário do DF, quanto de Agência de Desenvolvimento, oportunidade na qual visa à promoção do desenvolvimento econômico e social local.

Como companhia imobiliária, principalmente por meio da venda de lotes públicos, seja por meio de licitação ordinária, seja por meio de venda direta, essa estatal consegue a arrecadação da maior parte dos seus recursos, os quais possibilitam a manutenção das suas atividades, aplicação nos projetos que desenvolve como agência de desenvolvimento, bem como distribuição de dividendos aos seus acionistas (DF e União).

A descrição e comparação dos arranjos de governança dos projetos da Terracap em seus dois modos de atuação – Companhia Imobiliária e Agência de Desenvolvimento - possibilitaram conhecer um pouco melhor essa estatal, ter uma noção das políticas públicas que participa, observar os atores que ela se relaciona, o ambiente institucional que delimita sua atuação, os instrumentos e os mecanismos de coordenação que lança mão, e a finalidade a que cada projeto se destina.

Não foi observada uma multiplicidade de atores nos projetos selecionados. Apenas na fase de formatação dos negócios do APC e do CCNW, quando atuou diretamente como agência desenvolvimento, verificou-se a presença do setor privado, por meio de empresas especializadas. Nos projetos responsáveis pela maior parte da arrecadação de recursos (licitação e venda direta), constatou-se que a Terracap centraliza a sua execução. Em relação aos projetos com viés social, observou-se a presença do GDF no PHIS e no Desenvolve-DF.

Tendo em vista a diversidade dos projetos que realiza, constataram-se inúmeros normativos. Todavia a Terracap consolidou o ambiente institucional em editais, o que facilita a compreensão das partes interessadas.

Foi observado o predomínio da figura dos contratos como instrumento para concretizar as políticas públicas. Não obstante,

relevante notar o acordo de acionistas utilizado no projeto do CCNW como ferramenta alternativa para disciplinar o relacionamento entre as partes, uma vez que, ao contrário dos contratos, aquele instrumento se caracteriza pela convergência dos interesses entre a Terracap e o parceiro privado.

Os mecanismos de coordenação predominantes foram os hierárquicos e os de mercado. O primeiro esteve em todos os projetos, enquanto que os segundo só não se fez presente no PHIS. O predomínio dessas duas formas pode ser explicado pela natureza jurídica da Terracap, visto que é uma empresa pública regida por normas de direito público e privado. Quanto à coordenação em rede, esse mecanismo só foi observado no PHIS e no CCNW, sendo que o primeiro tem como foco o aspecto social (redução do déficit habitacional) e o segundo, o econômico (obtenção de receita perene e efetiva). Interessante observar a empresa lançando mão de mecanismo de coordenação em rede em projetos com viés econômico, fato que demanda futuros estudos a fim de melhor analisar essa forma de coordenação.

Por fim foi verificada uma diversidade nas finalidades dos projetos selecionados. Até mesmo quando atua como Companhia Imobiliária, a finalidade da Terracap não foi adstrita ao aspecto econômico. O programa de venda direta tem como uma das suas principais funções a regularização fundiária dos terrenos, enquanto que o PHIS visa à redução do déficit habitacional. Já nos programas como Agência de Desenvolvimento, além da captação de recursos, observou-se a preocupação com o desenvolvimento social e ambiental, vide programa Desenvolve-DF.

A partir da descrição, comparação e reflexão dos arranjos de governança dos projetos selecionados, foi possível propor melhorias. Em síntese, foram sugeridos os seguintes pontos:

- Maior foco nos novos negócios, uma vez que proporciona receitas efetivas e perenes, a fim de que a empresa não dependa substancialmente dos recursos com a alienação de imóveis;
- Incentivos sociais e ambientais, nos moldes dos concedidos no Desenvolve-DF, sejam disseminados em outros projetos;
- Maior participação da sociedade, não apenas no controle social ou como clientes dos produtos/serviços, mas também na fase de formatação dos negócios;

A Terracap é uma empresa estratégica no âmbito do GDF, uma vez que arrecada quantias vultuosas de recursos - em 2021 cerca de 1,5 bilhão de reais foi obtido com as atividades da companhia; atua em projetos sensíveis, como a regularização fundiária, ordenamento territorial e redução do déficit habitacional; participa de grandes projetos em conjunto com a iniciativa privada – APC e CCNW; entre outras atividades. Dessa forma, constata-se a importância de estudos sobre essa estatal, a fim de desenvolver a sua atuação e qualificar as suas entregas, tendo em vista o impacto que suas ações tem no âmbito do DF.

O presente trabalho objetivou mostrar, ainda, a importância dos estudos sobre a abordagem analítica-operacional da governança, em contraposição à perspectiva prescritiva-formal do construto. As organizações são distintas, atuam em contextos diversos, têm diferentes finalidades, logo não é razoável que boas práticas uniformes sejam prescritas e tenham êxito em todos os cenários. Neste trabalho verificou-se que até uma mesma empresa pode possuir finalidades diferentes, a depender dos projetos que conduz. Dessa forma tem-se a importância dos estudos sobre a abordagem analítica-operacional, a fim de investigar o funcionamento específico do ente analisado, refletir sobre o seu modo de atuação e, de posse dessas informações, propor melhorias, com vista a melhor satisfazer as necessidades das partes interessadas.

Considerando o pequeno número de casos observados – seis – e o recorte temporal, o qual teve como demarcador o ano de 2021, as generalizações ficaram prejudicadas, limitando as conclusões obtidas no presente trabalho. Apesar desses limitadores, os resultados obtidos podem servir como ponto de partida para futuros estudos envolvendo a Terracap ou entidades com estrutura semelhante.

Ademais, este trabalho visou descrever e comparar os arranjos de governança, não se preocupando em estabelecer relações causais entre os fenômenos e/ou projetos. Assim, uma sugestão para futuros estudos seria analisar as relações entre as variáveis a partir das descrições que foram feitas, como por exemplo qual efeito a mudança do instrumento contrato de concessão para o acordo de acionistas pode produzir.

Outra agenda futura seria relacionar esses arranjos, as capacidades estatais e o desempenho das políticas públicas, nos

moldes dos estudos desenvolvidos por Pires e Gomide (2018), os quais entendem que, a depender de como é composta a arquitetura de governança, capacidades são ativadas ou desativadas, o que condiciona o alcance de determinado resultado.





# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997.

ANDRADE, A; ROSSETTI, J. P. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências.** – 5 Ed. – São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: maio 2021.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm)>. Acesso em: jan 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.303/16, 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: jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320/64, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm)>. Acesso em: jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)>. Acesso em: abr. de 2021.



BARROS, Mariana. Análise da 'Operação Lava Jato' a luz dos conceitos da governança corporativa. In: **Congresso nacional de excelência em gestão**. 2015. p. 01-14.

BORGES, Luiz F. X.; SERRÃO, Carlos F. de B. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005.

BOUCKAERT, G., PETERS, B.G., VERHOEST, K. 2010. The Coordination of Public Sector Organizations, Shifting Patterns of Public Management.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 58, p. 29-48, 2007.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados*, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, 2010.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. **Sage Open**, v. 10, n. 1, p. 2158244019900568, 2020.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra (Ed.). **Varieties of governance: Dynamics, strategies, capacities**. Springer, 2015.

CAVALCANTE, Pedro. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Texto para Discussão, 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. *Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública*. 2018.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. 2018.

COLLIER, David. The comparative method. **Political Science: The State of Discipline II**, Ada W. Finifter, ed., American Political Science Association, 1993.

DISTRITO FEDERAL. Decreto 39.736/19. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Disponível em: <  
[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto\\_39736\\_28\\_03\\_2019.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html)>. Acesso em: jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.874/56, de 19 de setembro de 1956. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. Disponível em: <  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2874-19-setembro-1956-373749-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.861/1972, 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#art8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm#art8)>. Acesso em: jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.586/2011, 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: <  
[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/68828/Lei\\_4586\\_13\\_07\\_2011.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/68828/Lei_4586_13_07_2011.html)>. Acesso em: jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 18.061/1997, de 5 de março de 1997. Atribui à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. Disponível em: <  
[http://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: jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 290, de 14 de abril de 2016. Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=319975>>. Acesso em: abr. 2022.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 71-88, 21 fev. 2018.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, 2008.

GRASS, Leandro. Políticas públicas. *Centro de Análisis de Políticas Públicas, U. De Chile. Santiago, Chile*, 2011.

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: 17 mar. 2022.

HOWLETT, Michael, & MUKHERJEE, Ishani.(2017). Policy design: From tools to patches. *Canadian Public Administration*, 60(1), 140-144.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Página inicial. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>>. Acesso em: 09 de jun. de 2021.

INSTITUTO, DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas/editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, p. 385, 2014.

JENSEN, Michael. A theory of the firm: governance, residual claims and organizational forms. 1. ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LE GALÈS, Patrick. Policy instruments and governance. *The SAGE handbook of governance*, p. 142-159, 2011.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. *American political science review*, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.

MACHADO, Daniel Baldin. Sete elementos do processo de seleção de casos: contribuições para um maior rigor e transparência nas Ciências Sociais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2021.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, n. 130, p. 42-53, 2014.

MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. SPE, p. 87-96, 2007.

NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Antonio G. de; PISA, Beatriz J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública*, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sônia Maria. *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. 2016.

OLIVIERI, Cecília. **A atuação dos Controles Interno e Externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Texto para Discussão, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICA. Investment, financing and corporate governance: the role and structure of corporate governance arrangements in OECD countries. (1999). Retrieved Oct 25, 2013, from <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/1931532.pdf>.

OSBORNE, Davi; GAEBLES, Ted. *Reinventando o Governo*. Ed. MH Comunicações, Brasília, 1992.

PIRES, R.; GOMIDE, Alexandre, 2014. *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.

PIRES, R.; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 19, p. 25-32, 2018.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, p. 4, 2021.

POUWELS, Randall L.; ELLIOTT, Odus V. **The tools of government: A guide to the new governance**. oxford university press, 2002.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. 7 ed. Maidenhead: Open University Press, 2010.

SALAMON, Lester M. The new governance and the tools of public action: An introduction. *Fordham Urb. LJ*, v. 28, p. 1611, 2000.

SEABRA, Fernando; FORMAGGI, Lenina; FLACH, Lisandra. O papel das instituições no desenvolvimento econômico. **Teoria jurídica e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 71-86, 2006.

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

SILVA, André Luiz Carvalhal da. **Governança corporativa e sucesso empresarial: melhores práticas para aumentar o valor da firma**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Raiziane Cássia Freire da; SEIBERT, Rosane Maria. Governança Corporativa–História e Tendências. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 9, n. 3, p. 74-100, 2015.

TELLES, Carine Vogel Dutra. **A TERRACAP e seu papel como agência de desenvolvimento**. 2020.

TERRACAP. **Prestação de Contas**. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/contexto-prestacao-contas>. Acesso em: 11 nov. 2021.

TERRACAP. **Companhia Imobiliária de Brasília**. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/conheca-a-terracap/competencias>. Acesso em: 09 abr. 2022.

TERRACAP. **Desenvolve-DF**. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/aceso-informacao/desenvolve-df>. Acesso em: 19 maio 2022.

THE COMMITTEE ON THE FINANCIAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE. Report of the Committee on the financial aspects of corporate governance. London: Gee and Co. Ltd., Dec. 1992. Disponível em: <[www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

YIN, R. K.; **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Bookman Editora, Porto Alegre, 2015.



idp

idp

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO