ReGeo ISSN: 2177-3246

BUROCRACIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS EM PARACATU (MG)

BUREAUCRACY AND LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF THE PROCESS FOR APPROVING SUBDIVISION PROJECTS IN PARACATU, MINAS GERAIS

BUROCRACIA Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: UN ANÁLISIS DEL PROCESO DE APROBACIÓN DE PROYECTOS DE URBANIZACIÓN EN PARACATU, MINAS GERAIS

https://doi.org/10.56238/revgeov17n10-166

Data de submissão: 23/09/2026 **Data de publicação:** 23/10/2026

Gabriela Pereira Cota
Doutoranda em Geografia
Instituição: Universidade de Brasília
Orcid: https://orcid.org/0009-0002-4565-4764
Lattes: http://lattes.cnpq.br/1871008610878542

Helia Rosa da Silva Aparecida
Especialista em Governança, Finanças e Gestão Sustentável no Setor Público
Instituição: Universidade de Brasília
Orcid: https://orcid.org/0009-0006-1944-245X
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7117812077127911

Abimael de Jesus Barros Costa
Pós-doutor em Contabilidade Pública
Instituição: Universidade de Brasília
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0404-701X
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6524204350805774

Fernanda Alves Andrade Guarido
Pós-Doutora em Direito
Instituição: Universidade de Brasília
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9910-5299
Lattes: http://lattes.cnpq.br/8381190297515139

Lucas Teles de Alcantara
Mestre em Ciências Contábeis
Instituição: Universidade de Brasília
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-9973-3946
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7298836614539733

Wendell Cardoso Borges
Pós-graduação em Auditoria em Serviços de Saúde
Instituição: Universidade de Brasília
Orcid: https://orcid.org/0009-0007-7385-791X
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7462031115525435

RESUMO
Este artigo analisa o processo de aprovação de projetos de loteamento no município de Paracatu/MG, à luz da Lei Municipal nº 121/2016, com o objetivo de identificar entraves burocráticos e propor melhorias voltadas ao desenvolvimento econômico local. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, que utiliza análise documental, análise legislativa e entrevistas semiestruturadas com técnicos da administração pública e profissionais da iniciativa privada. Os resultados evidenciam divergências entre a legislação municipal e a Lei Federal nº 6.766/1979, além da existência de um fluxo processual excessivamente burocrático, caracterizado por etapas repetitivas, falhas de comunicação intersetorial e exigência de documentação redundante. Tais fatores contribuem para a morosidade dos processos e desestimulam investimentos. Como contribuição, o estudo propõe a revisão normativa, a reestruturação dos fluxos administrativos e a implementação de soluções digitais para o licenciamento urbano, visando maior eficiência na gestão pública e estímulo ao desenvolvimento econômico municipal.

Palavras-chave: Burocracia. Parcelamento do Solo. Desenvolvimento Econômico. Gestão Pública. Licenciamento Urbano.

ABSTRACT
This article analyzes the process for approving subdivision projects in the municipality of Paracatu, Minas Gerais, in light of Municipal Law No. 121/2016, with the objective of identifying bureaucratic obstacles and proposing improvements aimed at fostering local economic development. This qualitative, exploratory, and descriptive study employs document analysis, legislative analysis, and semi-structured interviews with public administration officials and private-sector professionals. The findings reveal inconsistencies between municipal legislation and Federal Law No. 6,766/1979, as well as an excessively bureaucratic administrative process characterized by repetitive steps, shortcomings in interdepartmental communication, and redundant documentation requirements. These factors contribute to delays in the approval process and discourage investment. As a contribution, the study proposes regulatory reform, the restructuring of administrative procedures, and the implementation of digital solutions for urban licensing, with the aim of increasing efficiency in public management and promoting municipal economic development.

Keywords: Bureaucracy. Land Subdivision. Economic Development. Public Management. Urban Licensing.

RESUMEN
Este artículo analiza el proceso de aprobación de proyectos de urbanización en el municipio de Paracatu, Minas Gerais, a la luz de la Ley Municipal n.º 121/2016, con el objetivo de identificar los obstáculos burocráticos y proponer mejoras orientadas al desarrollo económico local. Se trata de una investigación cualitativa, de carácter exploratorio y descriptivo, que utiliza el análisis documental, el análisis legislativo y entrevistas semiestructuradas con técnicos de la administración pública y profesionales del sector privado. Los resultados evidencian divergencias entre la legislación municipal y la Ley Federal n.º 6.766/1979, además de la existencia de un flujo procesal excesivamente burocrático, caracterizado por etapas repetitivas, fallas en la comunicación intersectorial y exigencias de documentación redundante. Estos factores contribuyen a la lentitud de los procesos y desincentivan las inversiones. Como contribución, el estudio propone la revisión normativa, la reestructuración de los flujos administrativos y la implementación de soluciones digitales para el licenciamiento urbano, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en la gestión pública y fomentar el desarrollo económico municipal.

Palabras clave: Burocracia. Parcelación del Suelo. Desarrollo Económico. Gestión Pública. Licenciamiento Urbano.

1 INTRODUÇÃO

O município de Paracatu localiza-se na Região Geográfica Intermediária de Patos de Minas e é o polo econômico e demográfico da Região Geográfica Imediata de Paracatu, integrada ao Noroeste de Minas Gerais. Situado no bioma Cerrado e estrategicamente posicionado próximo ao Distrito Federal (cerca de 230 km de Brasília) e a 500 km da capital Belo Horizonte, o município possui uma das maiores extensões territoriais do estado de Minas Gerais, totalizando 8.231,029 km². Essa vasta área resulta em uma densidade demográfica baixa, calculada em 11,42 habitantes por quilômetro quadrado.

A política urbana, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183) e regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), confere ao município a competência para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano é um dos principais instrumentos para o exercício dessa competência, impactando diretamente o desenvolvimento econômico e social ao regular a expansão urbana e a oferta de infraestrutura.

A obrigação de promover o desenvolvimento urbano é do poder executivo, que busca de forma legal estabelecer as políticas públicas capazes de atingir os objetivos da CR de 1988 e do Estatuto da Cidade, por meio do Plano Diretor, Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, das leis orçamentárias Plano Plurianual (PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)) e Lei Orçamentária Anual (LOA), Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e outros.

Tais leis e normativos impactam diretamente o desenvolvimento econômico e social dos municípios, pois, estes instrumentos devem ser aplicados na execução de programas, projetos e ações, sendo normas obrigatórias para análise e aprovação de projetos de engenharia.

O município em potencial de desenvolvimento é aquele que oferece à sua população uma boa educação, saúde e meio ambiente equilibrado e ainda um ambiente favorável aos negócios, proporcionando oportunidades de crescimento às empresas.

O presente estudo concentra-se no município de Paracatu, no Noroeste de Minas Gerais, e tem como foco a análise do processo de aprovação de projetos de loteamento sob a égide da Lei Municipal nº 121, de 15 de julho de 2016.

Como embasamento para o estudo foi analisada a lei de parcelamento do solo urbano do município de Paracatu e como referência teórica foram consultados artigos científicos sobre o tema, leis federais e municipais.

Apesar da importância desse instrumento, observa-se que, em diversos municípios, os processos de aprovação de loteamentos são marcados por elevada burocracia, o que pode comprometer a eficiência administrativa e inibir investimentos privados. A literatura aponta que, embora a burocracia seja essencial para garantir legalidade e controle, seu excesso pode gerar morosidade e reduzir a efetividade das políticas públicas.

Buscando compreender a percepção dos engenheiros responsáveis pela análise dos projetos de loteamentos e dos engenheiros responsáveis pela elaboração dos projetos, quanto aos fatores previstos, ou não, na legislação, que são considerados para as análise e aprovação dos projetos de loteamento, foram realizadas entrevistas qualitativas, abrangendo usuários externos e servidores que fazem parte do fluxo dos processos.

Ao final buscou-se contribuir para a reflexão dos gestores municipais, servidores e cidadãos, das possibilidades de adequação de legislações, fluxos e processos, para simplificar e agilizar a análise e aprovação dos projetos de loteamentos no Município de Paracatu.

A tendência do serviço público é ser burocrático devido à submissão às leis, que de certa forma é essencial, pois as normas estabelecem rotinas e parâmetros de igualdade entre os procedimentos e as pessoas. As leis traduzem realmente a burocracia positiva que de fato contribui para o desenvolvimento ou quando elaboradas de forma inadequada são obstáculos ao crescimento do município. Contudo o que se faz necessário é a análise crítica do exagero da burocracia enquanto entrave ao desenvolvimento.

Entende-se que com a autonomia dada aos gestores públicos para gerenciar sob seus territórios, a desburocratização dos processos de análise e aprovação dos projetos de loteamentos poderá contribuir positivamente para o desenvolvimento da economia local, uma vez que pode viabilizar a oferta de mais vagas de emprego, consequentemente melhorando a vida social das famílias, mais vendas de materiais de construção, mais geração de receita para o município na arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, do Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço – ICMS, do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e arrecadação indireta.

Para Jean Marlo [*et al*] (2017) a atuação efetiva da Administração Pública, por meio da burocracia, determina sua capacidade técnica e administrativa, na forma de tarefas que são transformadas em procedimentos com respaldo na racionalidade técnico científica.

A percepção de morosidade e burocracia nos serviços públicos, conforme apontado por Gevehr e Hedler (2021), motivou a investigação sobre como a legislação e os procedimentos atuais podem estar atuando como entraves ao desenvolvimento.

Weber (1974 apud Paula, 2017) reafirma que a burocracia é fundamental, investe poder à autoridade legal, permitindo que os serviços públicos sejam prestados de forma impessoal e com eficiência, sendo necessárias regras e normas para dar legitimidade aos processos, que se materializam nas ações dos servidores.

Para Paula (2017) o Brasil desvirtuou o sentido da burocracia considerado por Weber, tornando um modelo administrativo burocrático excessivamente ritualista e de procedimentos, com foco em prazos e documentos desconsiderando a essência das demandas e a eficiência no atendimento à população.

Para Elizabeth (2002) um problema de pesquisa é a busca de informações para esclarecer, resolver, compreender ou contribuir para a sua solução, não podendo ser resolvido pela intuição ou especulação do pesquisador.

É rotineiro ouvir reclamações de que os serviços públicos são bastante burocráticos, conforme (GEVEHR, D. L.; HEDLER, T., 2021) a burocracia quando aplicada de forma harmoniosa no contexto político, econômico e social, se torna importante para organização dos entes federados, porém poderá ser um problema quando utilizada em desacordo com sua finalidade.

Segundo os dados consolidados do Censo Demográfico de 2022 conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população de Paracatu atingiu 94.023 habitantes, o que representa um crescimento populacional superior a 10% em relação ao Censo de 2010. Estimativas recentes apontam que a população do município aproxima-se da marca de 99 mil pessoas. No âmbito educacional, o município apresenta uma taxa de escolarização para a faixa de 6 a 14 anos de idade de 98,52% (Censo 2022). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), registrado em 0,744 no último levantamento abrangente do PNUD/IBGE, classifica o município no intervalo de Alto Desenvolvimento Humano.

O problema de pesquisa central é: Como se dá o processo de aprovação de projetos de loteamento na cidade de Paracatu, segundo a Lei de Parcelamento do Solo Urbano nº 121/2016, e como ele pode ser melhorado para promover o desenvolvimento econômico do município?

O objetivo geral é analisar e descrever esse processo, propondo melhorias. Os objetivos específicos incluem: analisar a Lei nº 121/2016, identificar os procedimentos e fluxos adotados e apontar os elementos que burocratizam a análise e aprovação de projetos de loteamento.

A economia paracatuense é altamente dinâmica e impulsionada pela mineração de ouro em escala industrial, pela agropecuária intensiva de alta tecnologia e por um setor de serviços diversificado. O Produto Interno Bruto (PIB) do município ultrapassa a marca de R$ 7,1 bilhões, gerando um PIB per capita expressivo de aproximadamente R$ 72.300 a R$ 76.100 (a depender do

ano-base do IBGE), valor significativamente superior à média do estado de Minas Gerais. No mercado de trabalho formal, Paracatu registra mais de 31.000 postos de trabalho ocupados, com uma média salarial dos trabalhadores formais estimada em 2,6 salários mínimos mensais (IBGE).

Para fins de obter respostas para o problema levantado, a análise da lei de parcelamento do solo urbano foi realizada de forma crítica, para identificar os pontos que favorecem ou dificultam a aprovação dos projetos de loteamento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com engenheiros civis da prefeitura, outros servidores participantes do processo e engenheiros responsáveis pela elaboração dos projetos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O MARCO LEGAL DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO BRASIL

O ordenamento territorial brasileiro é regido por uma hierarquia de normas que buscam conciliar o direito de propriedade com a função social da cidade. No topo, a Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, estabelece a política de desenvolvimento urbano e a competência municipal para sua execução.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é o instrumento que regulamenta esses artigos constitucionais, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana e os instrumentos para sua implementação, como o Plano Diretor. A lei federal específica para o tema é a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos.

De acordo com a Lei nº 6.766/1979, o parcelamento é admitido em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, desde que definidas pelo Plano Diretor ou lei municipal. Essa flexibilidade visa permitir o crescimento planejado das cidades.

2.2 A LEI MUNICIPAL DE PARACATU E A DIVERGÊNCIA COM A NORMA FEDERAL

A política urbana está prevista nos art's. 182 e 183, da Constituição da República de 1988, tendo por objetivo o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes, sendo o plano diretor, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana nos municípios.

E para regulamentar os art's. 182 e 183 da CR de 1988, o Estatuto da Cidade estabelece detalhadamente as diretrizes que os municípios deverão pautar para regimento das leis municipais, seguindo as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em função do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (Estatuto da Cidade, 2001).

Antes mesmo da Constituição da República de1988, a Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, já regulamentava o parcelamento urbano dispondo que poderá ser feito por meio de loteamento ou desmembramento, observadas a citada lei e as legislações estaduais e municipais e em seu art. 2º § 1º, define o que é loteamento, "considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes" (BRASIL, 1979).

Esta lei federal determina parâmetros que embasam os municípios na criação de sua legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, sendo, portanto, norteadora para elaboração e análise dos projetos de loteamento.

Tanto o engenheiro responsável pela elaboração dos projetos, quanto o engenheiro analista, devem ter conhecimento de que os loteamentos para fins urbanos deverão ser em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, aprovadas no plano diretor ou por lei municipal e que é vedado o parcelamento em terreno que sejam alagadiços e sujeitos a inundações, onde houve aterro de material nocivo à saúde, com declividade igual ou superior a 30%, não adequados geologicamente, áreas de preservação ou poluídas, Lei 6.766/1979 (art. 3º e parágrafo único – I, II, III, IV e V).

Define ainda a infraestrutura mínima para os loteamentos, que devem abranger equipamentos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação, identificação das áreas de circulação, de instalação de equipamentos urbanos e comunitários e os espaços de uso público, entende-se que estes requisitos devem ser observados, analisados e avaliados nos projetos de loteamentos (art. 2º, § 5º).

Percebendo a contribuição da lei de parcelamento do solo urbano para o desenvolvimento de uma cidade, uma vez que o crescimento urbano depende de aprovação de projetos de engenharia pelas prefeituras, buscou-se neste estudo analisar as normas da lei de parcelamento do solo consideradas pelos engenheiros civis para aprovação de projetos de loteamentos, conhecer o fluxo do processo, como se dá a comunicação entre prefeitura e requerente, a documentação exigida, para que ao final fossem sugeridas melhorias no processo, contribuindo para agilidade na aprovação dos projetos de loteamento.

A análise da legislação municipal de Paracatu, Lei nº 121/2016, revelou uma divergência significativa com a norma federal. Enquanto a Lei nº 6.766/1979 é mais abrangente, permitindo o parcelamento em zonas de expansão urbana ou de urbanização específica (que podem se estender além do perímetro urbano, conforme Battini, 2021, a Lei nº 121/2016 limita o parcelamento do solo para fins urbanos somente às macrozonas urbanas definidas na lei do perímetro urbano.

A Tabela 1, ilustra essa e outras discrepâncias entre as leis, focando no processo de expedição de diretrizes:

Quadro 1. Comparativo entre a Lei Federal nº 6.766/1979 e a Lei Municipal nº 121/2016 (Paracatu)

Aspecto	**Lei Federal nº 6.766/1979**	**Lei Municipal nº 121/2016 (Paracatu)**	**Observação**
Área de Parcelamento	Zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica.	Somente nas macrozonas urbanas definidas na lei do perímetro urbano.	Restrição da área de atuação, limitando o crescimento planejado.
Requisitos para Diretrizes (Loteador)	Planta do imóvel, certidão de matrícula, certidão negativa de tributos, etc.	Planta do imóvel, indicação das APP's, divisão das quadras por lotes, tabela com informações quantitativas e qualitativas (Art. 13 e Anexo III).	A lei municipal exige mais detalhes na fase inicial, o que pode ser prematuro e oneroso.
Expedição de Diretrizes (Prefeitura)	Indicação de ruas, traçado básico do sistema viário, localização de equipamentos urbanos e comunitários, áreas livres, faixas de escoamento, áreas não edificáveis.	Diretrizes contendo: dimensões dos lotes, classificação das vias, indicação das APP's, áreas não edificáveis, localização aproximada dos equipamentos públicos.	Ambas buscam o planejamento, mas a municipal exige mais informações iniciais do loteador.

Fonte: Elaborado pelos autores

Essa restrição, embora possa ser uma escolha de política urbana local, gera confusão, pois a lei municipal cita a lei federal como base, mas adota um escopo mais restritivo. A limitação pode ser um fator de inibição para novos empreendimentos em áreas estratégicas de expansão.

2.3 BUROCRACIA, EFICIÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

A burocracia, conforme a concepção clássica de Max Weber, constitui um modelo organizacional baseado na racionalidade, na impessoalidade e na formalização de regras, sendo fundamental para o funcionamento do Estado moderno. No entanto, a literatura contemporânea aponta que a burocracia pode assumir características disfuncionais quando há excesso de formalismo e rigidez procedimental, comprometendo a eficiência administrativa.

Nesse sentido, Luiz Carlos Bresser-Pereira destaca que a administração pública brasileira historicamente evoluiu de um modelo burocrático para um modelo gerencial, no qual a eficiência e os resultados passam a ser centrais. Para o autor, o desafio reside em equilibrar controle e desempenho, evitando tanto a ausência quanto o excesso de burocracia.

De forma complementar, Leonardo Secchi argumenta que a gestão pública contemporânea demanda maior foco em resultados, simplificação de processos e orientação ao cidadão, o que implica revisão de estruturas excessivamente burocratizadas.

Assim, a burocracia, embora essencial para assegurar legalidade e padronização, pode atuar como entrave ao desenvolvimento econômico quando não alinhada aos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa.

Quando o país é muito burocrático, que não acompanha a dinâmica empresarial, prejudica o desenvolvimento local, conforme coloca Oliveira (1970) o sistema administrativo brasileiro é um dos mais sérios entraves para o crescimento do país. O desenvolvimento econômico requer que os empresários tenham retorno rápido do negócio, não podendo esperar as formalidades da burocracia.

Os empresários buscam instalar em local cuja burocracia seja adaptável, pois a dinâmica do mercado não permita perda de tempo, assim GEVEHR, D. L.; HEDLER, T. (2021) concluíram que a burocracia vai muito além da esfera pública ou dos escritórios corporativos. A burocracia é capaz de fomentar o desenvolvimento, através das boas práticas de governança e que a burocracia weberiana está presente em toda agenda governamental, existente no mundo democrático e sua racionalidade é a base que sustenta o desenvolvimento.

A Constituição da República de 1988 (art. 37) determina que: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". É ordem constitucional que os entes federados obedeçam a tais princípios, sendo aqui destacados os princípios da eficiência e da legalidade.

No que se refere ao princípio da eficiência, este leva a uma reflexão sobre a atuação dos gestores, servidores públicos e da estrutura administrativa, aumentando a responsabilidade de prestar serviços que satisfaçam as reais necessidades das pessoas. Conforme dispõe Gabardo (2017) este princípio possui quatro atributos a ele vinculados, a racionalização, a produtividade, a economicidade e a celeridade, sendo a "racionalização como um processo de busca do modo ótimo ou do melhor modo possível na realização do fim".

Entende-se que os serviços devem executados do melhor jeito, entregando à população um produto de excelência, de forma econômica para a administração pública e para o cidadão, no menor prazo possível. E assim o princípio da eficiência, para Gabardo (2017), vai além dos limites da razoabilidade à medida que fazer o básico, o necessário, não é suficiente, deve ser feito o melhor entre as possibilidades, "entre duas opções que observem o princípio da razoabilidade, deve o administrador optar pela mais eficiente".

A eficiência é um princípio constitucional da Administração Pública (art. 37 da CR/88). A busca por um processo de licenciamento ágil e transparente é um imperativo para a gestão pública que visa o desenvolvimento econômico. A simplificação administrativa e a desburocratização são ferramentas

que, ao reduzir o "custo de transação" para o empreendedor, fomentam o ambiente de negócios e a geração de empregos e renda.

A pesquisa apontou que a burocracia em Paracatu se manifesta em etapas repetitivas com um fluxo processual que exige que o empreendedor apresente os mesmos projetos ou informações em diferentes setores. Foi detectado falta de comunicação. Com a ausência de um canal de comunicação eficiente entre os órgãos envolvidos (Prefeitura e Concessionária de Água/Esgoto) e entre a Prefeitura e o empreendedor e ainda diretrizes insuficientes, expedidas pela prefeitura de forma não claras o suficiente para a elaboração dos projetos complementares, gerando retrabalho.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, configurando-se como um estudo de caso aplicado ao município de Paracatu/MG. Os procedimentos metodológicos envolveram três etapas complementares:

I. Análise documental e legislativa: Foram examinadas a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei Federal nº 6.766/1979, o Plano Diretor Municipal e a Lei Municipal nº 121/2016, com o objetivo de identificar os parâmetros normativos aplicáveis ao parcelamento do solo urbano.

II. Análise de processos administrativos: Foram analisados dois processos de parcelamento do solo, selecionados de forma intencional, sendo um referente à vigência da Lei nº 061/2009 e outro à Lei nº 121/2016. A análise considerou as etapas processuais, a documentação exigida, os atores envolvidos e o tempo de tramitação.

III. Entrevistas semiestruturadas: Realizaram-se entrevistas com quatro participantes: dois técnicos da administração municipal e dois engenheiros atuantes na iniciativa privada. Os dados foram analisados por meio de técnica de análise de conteúdo, buscando identificar padrões, percepções e divergências entre os atores envolvidos.

A triangulação dos dados permitiu uma análise mais robusta do fenômeno estudado, garantindo maior consistência aos resultados.

Para embasar o desenvolvimento e conclusão do estudo de caso foram consultados a Constituição da República de 1988 especificamente os art's 182 e 183, o Estatuto da Cidade Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, a Lei 6.766/1979 que regulamenta o parcelamento do solo, o Plano Diretor do município de Paracatu Lei 158 de 17 de maio de 2023, leis de parcelamento do solo urbano de outros

municípios e artigos científicos relacionados ao desenvolvimento econômico, princípios constitucionais, burocracia nos serviços públicos, análise e aprovação de projetos de engenharia, especificamente de loteamentos.

No âmbito municipal realizou-se consulta ao Plano Diretor, Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e uma análise de conteúdo detalhada da Lei 121 de 15 de julho de 2016 de Parcelamento do Solo Urbano, retiradas do site da Câmara Municipal de Paracatu, afim de compreender os parâmetros legais, a documentação exigida na apresentação dos projetos de loteamento e quais os procedimentos e fluxo dos processos nos termos de legislação.

Foram analisados 02 (dois) processos físicos solicitados oficialmente à gestora da Secretaria Municipal de Infraestrutura e selecionados de forma aleatória, sendo 01 na vigência da Lei 061/2009 e 01 na vigência da Lei 121/2016, pois não há processos iniciados e concluídos no período de 2016 a 2024, todos ainda estão em andamento.

A análise foi com o objetivo de melhor entender as etapas do processo, as competências de cada setor, a documentação exigida e o prazo temporal desde a data do primeiro protocolo até a emissão do alvará de aprovação dos projetos e descaucionamento dos lotes dados em garantia de execução das obras de infraestrutura.

Os artigos científicos foram utilizados para levantamento teórico do tema, buscando conhecer os estudos realizados por outros pesquisadores, enquanto o estudo das leis municipais de outros municípios serviu para aprofundar na análise da lei de parcelamento do solo urbano do município de Paracatu. Os documentos foram pesquisados no google acadêmico, no scielo, no site do planalto e nos sites das câmaras municipais.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa e exploratória, utilizando ainda a análise Documental e Legislativa

A análise comparativa entre a Lei Federal e a Lei Municipal (Tabela 1) foi crucial para identificar as fontes da rigidez burocrática.

3.1 ANÁLISE DE PROCESSOS FÍSICOS

Foram analisados 02 (dois) processos físicos de parcelamento do solo, selecionados aleatoriamente: Processo 1: Vigência da Lei nº 061/2009 e Processo 2: Vigência da Lei nº 121/2016.

A análise buscou mapear as etapas, a documentação exigida, as competências setoriais e, principalmente, o prazo temporal desde o primeiro protocolo até a aprovação final. A constatação de que não havia processos iniciados e concluídos no período de 2016 a 2024, estando todos ainda em andamento, é um forte indicativo da morosidade do sistema.

3.2 ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

As entrevistas foram realizadas com 01 (um) técnico responsável pela emissão de diretrizes e aprovação de projetos urbanísticos; 01 (um) engenheiro civil da prefeitura que analisa e aprova projetos de engenharia; 02 (dois) engenheiros externos (empreendedores) que elaboram projetos de parcelamento.

O roteiro de perguntas focou em documentos e informações exigidas para emissão das diretrizes, tipos de projetos necessários para aprovação e documentos adicionais exigidos do loteador.

A triangulação dos dados obtidos na legislação, na análise documental e nas entrevistas permitiu uma visão abrangente e crítica do processo.

4 RESULTADOS E ANÁLISES DETALHADAS

4.1 A BUROCRACIA NO FLUXO DE APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS

Nesta análise entende-se que a Lei 121/2016 diverge da Lei Federal nº 6.766/1979, visto que a lei municipal permite o parcelamento do solo somente dentro do perímetro urbano, enquanto a lei federal é mais abrangente no sentido de permitir o parcelamento do solo nas zonas de expansão urbana ou de urbanização específica, que no entendimento de BATTINI (2021), pode estender-se além dos limites do perímetro urbano.

A lei municipal é confusa quanto a sua abrangência, pois ao mesmo tempo que limita o parcelamento do solo às macrozonas, ela cita a lei federal como legislação a ser obedecida para a atividade de parcelamento e esta conforme exposto é mais expansiva quanto às áreas que podem ser parceladas. A lei municipal ainda inclui o zoneamento rural no parcelamento do solo no § 2º do art. 3º, quando afirma que a modificação do uso de propriedade rural para fins urbanos dependerá de certificação da prefeitura e prévia autorização do INCRA.

A Lei Municipal 121/2016 define que o parcelamento do solo será feito considerando a citada lei e a Lei Federal 6.766/1979 e ambas definem, igualmente, o conceito de loteamento, “Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

O fluxo de aprovação de loteamentos em Paracatu é complexo e demonstra a falta de coordenação intersetorial. A Tabela 2 resume os principais pontos de estrangulamento identificados:

Quadro 2. Pontos de Estrangulamento no Fluxo Processual de Aprovação de Loteamentos

Ponto de Estrangulamento	**Descrição**	**Consequência**
Diretrizes Iniciais	Exigência de informações detalhadas (Anexo III da Lei 121/2016) antes da expedição das diretrizes pela prefeitura.	Aumenta o custo e o tempo inicial para o empreendedor, que precisa investir em projetos preliminares sem garantias.
Análise Repetitiva	O processo passa por diversos setores (Urbanismo, Engenharia, Meio Ambiente, Concessionária) que, muitas vezes, solicitam as mesmas informações ou complementações.	Retrabalho, lentidão e percepção de ineficiência por parte do empreendedor.
Análise da Concessionária	A análise do projeto de água e esgoto pela concessionária ocorre em uma fase avançada e, em caso de necessidade de alteração, o processo precisa retornar à fase inicial de análise do projeto urbanístico.	Atraso significativo e descoordenação entre os órgãos públicos e a concessionária.
Falta de Comunicação	Ausência de um canal formal e eficiente de comunicação entre a prefeitura e o empreendedor, e entre os setores internos.	Manifestação de interesse em desistência por parte de empreendedores, conforme relatos.

Fonte: Elaborada pelos autores

A percepção dos engenheiros externos corrobora a análise documental, indicando que as diretrizes expedidas pela prefeitura não são claras e não são suficientes para a elaboração dos projetos complementares (terraplanagem, drenagem, água e esgoto). Isso força o empreendedor a trabalhar com incertezas, resultando em projetos que necessitam de constantes correções.

4.2 A DICOTOMIA NA PERCEPÇÃO DA BUROCRACIA E PROPOSTAS DE DESBUROCRATIZAÇÃO

As entrevistas revelaram uma clara dicotomia entre a visão do corpo técnico da prefeitura e a dos empreendedores.

Essa visão, embora baseada na legalidade e na rotina estabelecida, ignora o princípio da eficiência e o impacto da morosidade no ambiente de negócios. A sugestão dos técnicos de criar uma comissão intersetorial para análise consensual é um reconhecimento implícito da falta de coordenação atual.

A insatisfação dos empreendedores é um sinal de que a burocracia está atuando como um fator inibidor do desenvolvimento econômico. A morosidade aumenta o risco do investimento, o custo financeiro (custo de oportunidade e manutenção de equipes) e o tempo de retorno do capital.

Os resultados encontrados corroboram a literatura que aponta a burocracia excessiva como fator limitador do desenvolvimento econômico local. Em consonância com a abordagem de Bresser-Pereira,

observa-se que o modelo analisado ainda apresenta forte orientação procedimental, com baixa ênfase em resultados e eficiência.

Adicionalmente, a fragmentação do processo decisório e a ausência de integração entre os setores envolvidos evidenciam limitações na governança pública, conforme discutido por Secchi (2013). Tais achados reforçam a necessidade de transição para modelos de gestão mais integrados e orientados ao desempenho.

Por outro lado, os dados também indicam que a burocracia existente cumpre papel relevante na garantia da legalidade e controle, o que demonstra a existência de uma tensão inerente entre controle e eficiência, conforme já apontado na literatura clássica.

4.2.1 Propostas de adequação legislativa e normativa

• Revisão da Lei Municipal nº 121/2016: Adequação dos pontos divergentes à Lei Federal nº 6.766/1979, especialmente quanto à abrangência das zonas de parcelamento, permitindo maior flexibilidade para o crescimento planejado.

• Regulamentação por Decreto: Regulamentar a rotina do processo por meio de decreto para dar celeridade às mudanças e evitar a rigidez da lei.

• Licenciamento Simplificado: Previsão de um licenciamento simplificado com regras diferenciadas conforme o zoneamento urbano e a possibilidade de autodeclaração do empreendedor para projetos de menor impacto, focando a fiscalização nos projetos de maior complexidade.

• Inclusão de Regras para Regularização: Inclusão de regras específicas para a regularização de parcelamentos do solo rural com finalidade urbana, visando a regularização dos existentes e o controle mais rigoroso da fiscalização.

4.2.2 Propostas de reestruturação do processo e gestão

• Criação de um Manual de Orientações Técnicas: Elaboração de um documento claro e objetivo, disponível publicamente, que detalhe todas as etapas e o fluxo do processo, documentação exigida (evitando duplicidade), prazos para análise dos projetos e para as correções responsabilidades das partes (prefeitura, profissional técnico, proprietário).

• Comissão Intersetorial Permanente: Formalização de uma comissão composta por técnicos de Urbanismo, Engenharia e Meio Ambiente para análise consensual e simultânea dos projetos, eliminando o retrabalho e a repetição de etapas.

• Coordenação com a Concessionária: Estabelecer um protocolo de análise com a concessionária de água e esgoto que permita a análise preliminar do projeto urbanístico, evitando o retorno do processo à fase inicial.

4.2.3 Proposta de inovação tecnológica

A implantação de uma plataforma de licenciamento digital é a medida mais transformadora para a desburocratização. Essa plataforma deve centralizar a tramitação com todos os documentos e as comunicações devem ocorrer em um único ambiente digital.

Assim, pode-se pensar em uma redução da exigência de documentos físicos e duplicados com o uso da tecnologia para compartilhar informações entre os setores, garantindo a transparência e permitindo que o empreendedor acompanhe o *status* do processo em tempo real.

A adoção dessas medidas é fundamental para que a gestão pública municipal de Paracatu atue como facilitadora do desenvolvimento, e não como um obstáculo, promovendo um ambiente de negócios mais favorável e alinhado com os princípios da eficiência e da legalidade.

Quadro 3. Síntese das Propostas de Modernização e Desburocratização do Processo de Aprovação de Loteamentos em Paracatu/MG

Dimensão de Intervenção	Diretriz / Proposta	Ações Operacionais de Implementação	Impacto / Objetivo Esperado
4.2.1. Adequação Legislativa e Normativa	**Revisão da Lei Municipal nº 121/2016**	Harmonização com a Lei Federal nº 6.766/1979 e ampliação da flexibilidade nas zonas de parcelamento urbano.	Adequação jurídica e incentivo ao crescimento urbano planejado.
	Regulamentação por Decreto	Fixação dos ritos procedimentais em norma regulamentar (Decreto Executivo) em detrimento do texto legal rígido.	Maior celeridade em futuras atualizações administrativas e adaptabilidade do fluxo.
	Licenciamento Simplificado e Autodeclaração	Instituição de rito simplificado por tipo de zoneamento e adoção de Declaração de Responsabilidade para projetos de baixo impacto.	Otimização dos recursos de fiscalização, concentrando o esforço analítico nos empreendimentos de alta complexidade.
	Regras de Regularização de Glebas Rurais	Inclusão de dispositivos específicos para a conversão e regularização de parcelamentos rurais para fins urbanos.	Mitigação do parcelamento clandestino/irregular e fortalecimento do controle fiscalizatório.
4.2.2. Reestruturação do Processo e Gestão	**Manual de Orientações Técnicas**	Publicação de guia instrutivo com o fluxograma detalhado, *checklists* documentais unificados, prazos e matriz de responsabilidades.	Eliminação da assimetria de informação, redução do retrabalho e padronização das exigências técnicas.
	Comissão Intersetorial Permanente	Instituição de comitê único (Urbanismo, Engenharia e Meio Ambiente) para análise concomitante e consensual de projetos.	Eliminação das etapas repetitivas, divergências de pareceres e análises fragmentadas entre Secretarias.
	Coordenação com Concessionária de Saneamento	Pactuação de protocolo técnico para manifestação e análise preliminar paralela dos projetos de água e esgoto.	Prevenção de retrocessos no fluxo processual por alterações tardias na infraestrutura do loteamento.
4.2.3. Inovação Tecnológica	**Plataforma de Licenciamento Digital**	Implantação de ambiente digital único para submissão, tramitação, comunicação e consulta pública/privada de processos.	Desburocratização estrutural, eliminação do papel, integração de setores e transparência dos atos em tempo real (*SLA*).

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos achados da pesquisa (2026)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lei federal e a municipal disciplinam as regras obrigatórias para o parcelamento do solo de modo a respeitar os direitos privados, contudo sem prejudicar a coletividade, seja do futuro loteamento,

como também os então residentes no entorno e região. Bastante relevante esses regramentos que impõem normas de tamanho das quadras, dos lotes, das vias, as áreas públicas, regras dos projetos, a exigência das licenças ambientais, pois desta forma permitem o planejamento das cidades.

A lei federal é bastante taxativa no seu art. 1º, quando diz que o parcelamento do solo para fins urbanos será regido por ela própria e que os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão estabelecer normas complementares para adequação da legislação federal às particularidades regionais e locais. Sendo, portanto, obrigatório seguir o regulamento federal e apenas ajustá-lo à realidade dos municípios.

Após análise criteriosa das leis federal e municipal de parcelamento do solo, de artigos científicos, de processos administrativos da prefeitura e entrevistas realizadas com profissionais técnicos internos e externos, percebe-se pontos compatíveis e pontos e opiniões divergentes.

O estudo demonstrou que o processo de aprovação de loteamentos em Paracatu é marcado por uma burocracia excessiva, que compromete a eficiência da gestão pública e o desenvolvimento econômico do município.

Poderá contribuir também para que gestores e servidores municipais façam análises críticas da legislação em seus territórios, considerando que a liberdade legal contribui para o crescimento e expansão da economia local.

A replicabilidade dos resultados deste estudo será possível, uma vez que os municípios são regidos por legislações estaduais e federais parametrizadas, tornando-os com características e problemas semelhantes.

A Lei Municipal nº 121/2016, ao divergir da lei federal em pontos cruciais e ao não prever um fluxo processual ágil, contribui para a morosidade.

Para a desburocratização e celeridade do processo, propõe-se um conjunto de ações que envolvem a esfera legal, a gestão de processos e a tecnologia.

A superação dos pontos de estrangulamento identificados no fluxo de aprovação de loteamentos exige um reposicionamento do papel da Administração Pública Municipal: transitar de um modelo burocrático e meramente fiscalizador para um modelo de governança urbanística integrada. A revisão normativa pontual da Lei 121/2016, aliada à unificação das análises setoriais em um Comitê Intersetorial com participação da concessionária e à digitalização transparente do processo, constitui a base necessária para garantir a segurança jurídica, a eficiência administrativa e o desenvolvimento urbano sustentável no município.

REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

ELIZABETH (2002). A Formulação do Problema de Pesquisa.

FJP (Fundação João Pinheiro): Contas Regionais e Indicadores Socioeconômicos dos Municípios Mineiros.

Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm.

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BATTINI, A. C. (2021). O Parcelamento do Solo Urbano e a Lei Federal 6.766/79.

GEVEHR, D. L.; HEDLER, T. (2021). A Burocracia e seus Impactos na Gestão Pública.

GUERRA [et tal] (2018). O Parcelamento do Solo Urbano no Brasil.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística): Censo Demográfico 2022, Estimativas Populacionais e Portal IBGE Cidades (Paracatu - MG).

Paracatu (Município). Lei Municipal nº 121, de 15 de julho de 2016. Dispõe sobre o parcelamento do solo e a ordenação da expansão urbana do município.

Paracatu (Município). Lei Municipal nº 158, de 2023 (Plano Diretor).

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento): Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Dados de IDHM).