

GESTÃO POR PROCESSOS E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

PROCESS MANAGEMENT AND DIGITAL TRANSFORMATION IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Jaqueline Franciele Viana Santos¹
Rodrigo Alves Caldeira²
Lidyane Darlem dos Santos Pacheco³

RESUMO: A transformação digital no setor público consolida-se como estratégia para modernização administrativa e ampliação do acesso aos serviços. Nesse contexto, a Gestão por Processos de Negócios (*Business Process Management* – BPM) destaca-se como abordagem capaz de promover a revisão, simplificação e integração organizacional, evitando que a digitalização se limite à mera informatização de práticas ineficientes. O presente artigo analisa o papel do BPM na transformação digital do setor público brasileiro, destacando benefícios e desafios. Trata-se de pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental de arquivos do Governo Federal (2020-2025), como a Lei nº 14.129/2021 e a Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD) 2024-2027, utilizando a Análise de Conteúdo de Bardin. Os resultados evidenciam o BPM como elemento estratégico para simplificação administrativa e valor público, embora persistam desafios como resistência organizacional, baixa maturidade institucional e exclusão digital. Conclui-se que a transformação digital efetiva depende da revisão estruturada dos processos e do fortalecimento das capacidades organizacionais.

Palavras-chave: Transformação digital. Gestão por processos. BPM. Governo digital. Administração pública.

1

ABSTRACT: Digital transformation in the public sector has become established as a strategy for administrative modernization and expanded access to services. In this context, Business Process Management (BPM) stands out as an approach capable of promoting organizational review, simplification, and integration, preventing digitalization from being limited to the mere computerization of inefficient practices. This article analyzes the role of BPM in the digital transformation of the Brazilian public sector, highlighting its benefits and challenges. This is a qualitative, descriptive, and exploratory study, developed through bibliographic and documentary research using Federal Government documents (2020–2025), such as Law No. 14,129/2021 and the National Digital Government Strategy (ENGD) 2024–2027, applying Bardin’s Content Analysis. The results show BPM as a strategic element for administrative simplification and public value, although challenges such as organizational resistance, low institutional maturity, and digital exclusion still persist. It is concluded that effective digital transformation depends on the structured review of processes and the strengthening of organizational capabilities.

Keywords: Digital transformation. Process management. BPM. Digital government. Public administration.

¹Pós-graduação Lato Sensu – Especialização: Gestão de Projetos e Negócios em Tecnologia da Informação, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – IFRJ.

²Pós-graduação Lato Sensu – Especialização: Gestão Pública, Instituto Federal de Mato Grosso – IFMT.

³Pós-graduação Lato Sensu – Especialização: Gestão em Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais, Instituto de Educação Bom Jesus de Cuiabá - Faculdade Afirmativo.

INTRODUÇÃO

O acesso aos serviços públicos constitui um dos principais pilares para o exercício da cidadania e para a concretização de direitos fundamentais, devendo ser assegurado de forma ampla e igualitária pelo princípio da universalidade. Entretanto, historicamente, a administração pública brasileira esteve associada a estruturas burocráticas rígidas, marcadas por processos fragmentados, excesso de formalidade e morosidade. Embora voltado ao controle e à impessoalidade, o modelo tradicional acabou gerando ineficiências no atendimento ao cidadão.

O avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) impulsionou a digitalização como alternativa para ampliar o acesso aos serviços, reduzir custos e aumentar a celeridade administrativa. Contudo, a simples transposição de procedimentos do meio físico para o digital mostra-se insuficiente, pois, quando realizada sem revisão estrutural, tende apenas a reproduzir ineficiências já existentes. Nesse contexto, a transformação digital demanda a reestruturação dos processos organizacionais, tornando-os mais simples, integrados e orientados ao cidadão.

É nesse cenário que o *Business Process Management* (BPM) se destaca como abordagem estratégica. Ao adotar uma visão orientada a processos, superando a lógica funcional tradicional, os órgãos públicos podem direcionar seus esforços para a geração de valor público. No contexto institucional brasileiro, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) fomenta o BPM como instrumento de melhoria contínua e automação eficiente de fluxos. Em consonância com essa perspectiva, a Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD) 2024-2027 estabelece diretrizes para uma administração pública inclusiva, integrada e centrada nas demandas da sociedade.

Apesar dos avanços observados, a adoção do BPM ainda enfrenta desafios relacionados à resistência cultural, às limitações técnicas e à baixa maturidade organizacional. Davenport TH (1993) indica que a transformação digital depende da capacidade institucional de revisar processos e adaptar modelos de gestão. Diante disso, este artigo tem como objetivo analisar o papel do BPM na transformação digital do setor público brasileiro, buscando compreender de que forma o gerenciamento por processos pode evitar a mera informatização da burocracia e promover melhorias efetivas nos serviços públicos.

MÉTODOS

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, com objetivos descritivos e exploratórios, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A escolha desse método justifica-se pela necessidade de analisar fontes primárias que, embora de acesso público, demandam interpretação crítica e reanálise para extração de novos conhecimentos acerca das políticas de modernização administrativa e transformação digital no setor público, seguindo a abordagem metodológica proposta por CELLARD A (2008).

O corpus documental foi composto por documentos oficiais do Governo Federal relacionados às diretrizes de transformação digital e gestão por processos, estabelecendo-se um recorte temporal entre os anos de 2020 e 2025, a fim de contemplar as principais evoluções normativas recentes. Entre as fontes selecionadas, destacam-se a Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD) para o ciclo 2024–2027, os guias metodológicos de *Business Process Management* (BPM) publicados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), além de normativos decorrentes da Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021).

Para o tratamento das informações, utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo proposta por Bardin L (2016), estruturada em três etapas: pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados. Inicialmente, realizou-se a leitura flutuante dos documentos para identificação dos conceitos fundamentais. Em seguida, o material foi categorizado em eixos temáticos relacionados à simplificação de processos, automação de serviços, integração digital e geração de valor público. Por fim, os dados foram submetidos a inferências fundamentadas no referencial teórico adotado, relacionando as metas nacionais aos conceitos de eficiência, inovação e orientação ao cidadão discutidos pela literatura especializada.

Adicionalmente, utilizou-se de ferramentas de inteligência artificial exclusivamente para apoio à revisão gramatical, ortográfica e aprimoramento da clareza textual, sem interferência na elaboração das análises, interpretações ou conclusões do estudo.

Por se tratar de pesquisa bibliográfica e documental baseada exclusivamente em documentos públicos e dados secundários, sem envolvimento direto com seres humanos ou animais, o estudo não demandou submissão a Comitê de Ética em Pesquisa nem autorização institucional específica.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos documentos institucionais e normativos demonstra que a transformação digital no setor público brasileiro vem sendo estruturada não apenas como um processo de incorporação tecnológica, mas como uma estratégia de modernização administrativa associada à revisão de processos organizacionais. Os documentos analisados evidenciam a presença recorrente de conceitos relacionados à simplificação administrativa, interoperabilidade, automação de serviços e orientação ao cidadão, indicando a centralidade do *Business Process Management* (BPM) nas políticas recentes de governo digital.

1. O VIGOR NORMATIVO: DA LEI Nº 14.129/2021 AO DECRETO Nº 12.069/2024

Os documentos legais analisados revelam a consolidação de diretrizes voltadas à construção de uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada ao cidadão. Nesse contexto, a Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital) instituiu um marco normativo para a modernização administrativa, reforçando princípios de simplificação, interoperabilidade, compartilhamento de dados e desburocratização (BRASIL, 2021). Complementando essa perspectiva, o Decreto nº 12.069/2024 instituiu a Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD) 2024–2027, evidenciando a centralidade da transformação digital no fortalecimento da cidadania contemporânea, ao reconhecer que o acesso simplificado, rápido e seguro aos serviços públicos constitui condição essencial para a efetivação de direitos e ampliação da participação social.

Os resultados da análise documental demonstram que a ENGD enfatiza a revisão e o redesenho dos processos organizacionais como condição indispensável para a transformação digital efetiva. Esse resultado aproxima-se das discussões desenvolvidas por Hammer M e Champy J (1994) e Davenport TH (1993), ao evidenciarem que a eficiência administrativa não decorre da mera informatização de fluxos tradicionais, cuja transposição direta tende a perpetuar gargalos e formalismos em ambiente digital. Assim, o arcabouço normativo recente reconhece o BPM como instrumento estratégico para simplificação das atividades antes de sua automação.

Apesar dos avanços legais identificados, os documentos também evidenciam assimetrias significativas entre órgãos e entes federativos quanto à capacidade de implementação das políticas digitais. A heterogeneidade institucional, orçamentária e tecnológica representa um dos principais entraves à consolidação de uma transformação digital integrada. Em muitos

casos, a ausência de infraestrutura adequada, equipes especializadas e mecanismos de governança limita a efetividade das diretrizes previstas na legislação, especialmente em órgãos com menor maturidade digital. Conforme aponta a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2023), capacidades estatais e governança digital constituem fatores determinantes para o sucesso das estratégias de transformação pública.

Os documentos analisados também apontam riscos associados à chamada “digitalização excludente”. A centralização de serviços em plataformas virtuais pode gerar barreiras adicionais para grupos socialmente vulneráveis, como idosos e cidadãos residentes em regiões com baixa conectividade, em razão das limitações de acesso à internet e do letramento digital. Criado JI, et al. (2024) indicam que políticas públicas digitais bem-sucedidas dependem não apenas da implementação tecnológica, mas também da capacidade estatal de assegurar inclusão digital e acessibilidade aos serviços públicos. Cunha MA (2005) destaca que a transformação digital governamental deve considerar fatores sociais e culturais, enquanto Castells M (2003) adverte que o acesso desigual às redes amplia assimetrias sociais e limita a universalização de direitos.

2. O PAPEL ESTRATÉGICO DO MGI E O ESCRITÓRIO DE PROCESSOS

Os documentos institucionais analisados demonstram que, desde sua criação em 2023, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) assumiu posição central na coordenação das políticas de modernização administrativa, governança de dados e aprimoramento da capacidade estatal. Nesse contexto, o gerenciamento por processos aparece como eixo estruturante das iniciativas de transformação digital, materializado no Escritório de Processos, unidade vinculada à Diretoria de Gestão e Estratégia (DGE), responsável por apoiar órgãos federais na simplificação, padronização e geração de valor público.

Entretanto, os resultados documentais também indicam que a institucionalização de estruturas especializadas não assegura, isoladamente, a transformação da cultura burocrática. Iniciativas de BPM no setor público frequentemente enfrentam dificuldades relacionadas à descontinuidade administrativa, alternância de prioridades e baixa integração intersetorial. Wirtz BW e Müller WM (2023) apontam que alinhamento estratégico e continuidade institucional constituem fatores críticos em organizações marcadas por histórica fragmentação funcional.

Os documentos analisados evidenciam ainda que a disseminação do BPM na administração pública federal ocorre de forma heterogênea. Em diversas autarquias e

ministérios, a gestão por processos permanece restrita a iniciativas pontuais de automação, sem consolidação como prática contínua de gestão. Aristovnik A, et al. (2024) destacam que diferenças nos níveis de maturidade institucional impactam diretamente o êxito das iniciativas digitais, as quais dependem da integração entre cultura organizacional, pessoas e tecnologia. Na mesma direção, Escobar M, et al. (2023) ressaltam que fatores gerenciais e organizacionais exercem influência superior aos fatores puramente tecnológicos na transformação digital do setor público.

Identificou-se também que os sistemas legados da administração pública, por carecerem de interoperabilidade, comprometem o fluxo de dados e a automação dos serviços. Janssen M, et al. (2023) defendem que essa defasagem tecnológica é uma barreira central à consolidação do governo digital. Superar esse desafio exige aplicar o BPM como prática estratégica contínua, na linha defendida por Brocke JV e Rosemann M (2015), em perfeita consonância com a perspectiva de Secchi L (2009) sobre integração e foco em resultados na gestão pública.

3. INSTRUMENTALIZAÇÃO E CAPITAL HUMANO: GUIAS E O PROGRAMA STARTUP GOV.BR

Para operacionalizar o conhecimento metodológico, o Governo Federal, por intermédio do MGI, investiu na publicação de ferramentas de orientação, como o Guia Prático de Gestão de Processos e o Guia Prático de Governança em Processos, que servem como bússolas metodológicas para os gestores públicos, democratizando técnicas de mapeamento, análise e melhorias de processos em toda a administração pública.

No entanto, a existência de guias e modelos de referência não assegura, isoladamente, a efetiva implementação da gestão por processos nos órgãos públicos. Pesquisas de Schmiedel T, et al. (2023) evidenciam que fatores relacionados à liderança e à cultura organizacional exercem influência decisiva sobre o sucesso das iniciativas de BPM. A tecnologia e os manuais permanecem inertes se desacompanhados de fatores humanos organizacionais, tidos por Brocke JV e Rosemann M (2015) como pilares essenciais da sustentabilidade operacional.

Neste viés, ciente dessa demanda por capital humano, o MGI realizou a contratação temporária de 200 profissionais especializados para o Programa Startup gov.br, iniciativa voltada a acelerar projetos de transformação digital de alto impacto. A distribuição das vagas revela que a estratégia governamental buscou superar o viés puramente tecnológico: o edital contemplou não apenas desenvolvedores e cientistas de dados, mas também especialistas em

análise de processos de negócios, gestão de projetos e experiência do usuário. A inserção massiva de competências ligadas ao redesenho de processos corrobora o reconhecimento institucional de que a modernização dos serviços perpassa a reestruturação prévia das rotinas administrativas, viabilizando a construção de capacidades organizacionais focadas na experiência do cidadão.

4. O BPM COMO EIXO INTEGRADOR

A análise dos documentos institucionais, legislações e políticas públicas recentes demonstra que o BPM atua como eixo integrador da transformação digital na administração pública brasileira, conectando estratégia, pessoas, tecnologia e governança. Os materiais analisados indicam que a abordagem por processos busca superar estruturas excessivamente departamentalizadas, promovendo visão transversal dos serviços públicos e maior integração organizacional.

Entretanto, os resultados também evidenciam que a implementação dessa visão sistêmica enfrenta barreiras históricas relacionadas à cultura burocrática e à fragmentação institucional. Mergel I, et al. (2019) apontam que estruturas excessivamente verticais e hierarquizadas tendem a dificultar a inovação e a integração necessárias à transformação digital. Quando implementada de forma consistente, a abordagem orientada a processos contribui para a redução do retrabalho, padronização de procedimentos e fortalecimento da interoperabilidade, em consonância com as diretrizes previstas na Lei nº 14.129/2021.

Os documentos analisados e a literatura especializada convergem ainda no entendimento de que iniciativas digitais centradas exclusivamente na aquisição de ferramentas tecnológicas apresentam impactos limitados. Conforme destaca Vial G (2019), processos de transformação digital desprovidos de mudanças estruturais na gestão tendem a apresentar baixa sustentabilidade organizacional. Nesse contexto, o BPM ultrapassa a condição de instrumento operacional e consolida-se como modelo gerencial estratégico para promoção da eficiência administrativa e geração de valor público, cujos eixos centrais de mapeamento estrutural encontram-se sintetizados a seguir (Tabela 1).

Como limitação, destaca-se que a presente pesquisa se baseou exclusivamente em análise bibliográfica e documental, sem realização de estudos empíricos ou entrevistas com gestores públicos, o que restringe a observação prática da implementação do BPM nos órgãos analisados. Dessa forma, recomenda-se que pesquisas futuras investiguem empiricamente os impactos da

gestão por processos em iniciativas específicas de transformação digital no setor público brasileiro.

Tabela 1 – Principais instrumentos de transformação digital e gestão por processos identificados na administração pública federal brasileira, 2020–2025.

Instrumento	Objetivo principal	Relação com BPM
Lei nº 14.129/2021	Modernização e digitalização dos serviços públicos	Simplificação e interoperabilidade
ENGD 2024–2027	Estratégia nacional de governo digital	Integração e foco no cidadão
Guias de BPM do MGI	Padronização metodológica	Gestão e melhoria de processos
Programa Startup gov.br	Fortalecimento de capacidades institucionais	Capital humano especializado

Fonte: Autoria própria (2026); dados extraídos da Lei nº 14.129/2021, da Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD) 2024–2027 e de documentos institucionais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

CONCLUSÃO

A transformação digital no setor público brasileiro não se restringe à simples adoção de tecnologias, exigindo mudanças na forma como o Estado organiza seus processos, presta serviços e se relaciona com a sociedade. Nesse contexto, a Gestão por Processos de Negócios (*Business Process Management* – BPM) evidencia-se como elemento estratégico para promover simplificação administrativa, integração institucional, interoperabilidade de sistemas e melhoria contínua dos serviços públicos.

A análise realizada demonstrou que a Lei nº 14.129/2021 e a Estratégia Nacional de Governo Digital 2024-2027 consolidam diretrizes voltadas à modernização administrativa e à construção de um governo mais digital, integrado e centrado no cidadão. Verificou-se que a transformação digital efetiva depende não apenas da informatização de serviços, mas também da revisão e do redesenho dos processos organizacionais, evitando a mera reprodução eletrônica das burocracias já existentes.

Observou-se, ainda, que o BPM contribui para maior integração entre áreas, redução de retrabalho, padronização de procedimentos e fortalecimento da tomada de decisão baseada em dados. Contudo, persistem desafios relacionados à resistência organizacional, baixa maturidade institucional, limitação de capacidades técnicas, integração de sistemas e exclusão digital de parcelas da população.

Conclui-se, portanto, que a transformação digital no setor público depende da articulação entre tecnologia, governança, cultura organizacional e gestão por processos. Sob essa perspectiva, o BPM assume papel fundamental na construção de uma administração pública mais eficiente, integrada, transparente e orientada ao cidadão.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras investiguem empiricamente a implementação do BPM em diferentes órgãos públicos, analisando seus impactos na qualidade dos serviços prestados e os desafios enfrentados na consolidação da transformação digital na administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

1. ARISTOVNIK A, et al. Digital transformation in public administration: challenges and critical success factors. *Government Information Quarterly*, 2024; 41(1).
2. BARDIN L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016; 279 p.
3. BRASIL. Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024. Institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Rede Nacional de Governo Digital. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2024.
4. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2021.
5. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Guia prático de gestão de processos*. Brasília: MGI, 2025.
6. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Guia prático de governança em processos*. Brasília: MGI, 2025.
7. BROCKE JV, ROSEMAN M. *Handbook on business process management 1: introduction, methods and information systems*. 2nd ed. Berlin: Springer, 2015; 709 p.
8. CASTELLS M. *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003; 243 p.
9. CELLARD A. A análise documental. In: POUPART J, et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008; p. 295-316.
10. CRIADO JI, et al. Digital government and inclusion: challenges for public administration. *Information Polity*, 2024; 29(1).

11. CUNHA MA. Governo eletrônico no Brasil: avanços e desafios. *Revista do Serviço Público*, 2005; 56(1): 5-24.
12. DAVENPORT TH. *Process innovation: reengineering work through information technology*. Boston: Harvard Business School Press, 1993; 337 p.
13. ESCOBAR M, et al. Critical success factors for digital transformation in public organizations. *Procedia Computer Science*, 2023; 219: 1452-1460.
14. HACHEM DW. A universalidade dos serviços públicos e os direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 2014; 14(58): 215-242.
15. HAMMER M, CHAMPY J. *Reengenharia: revolucionando a empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1994; 301 p.
16. JANSSEN M, et al. Challenges of legacy systems in digital government transformation. *Government Information Quarterly*, 2023; 40(4).
17. MERGEL I, et al. Defining digital transformation: results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 2019; 36(4).
18. OECD. *Digital Government Index 2023: results and key findings*. Paris: OECD Publishing, 2023.
19. SCHMIEDEL T, et al. Culture and leadership in business process management initiatives. *Business Process Management Journal*, 2023; 29(2).
20. SECCHI L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 2009; 43(2): 347-369.
21. VIAL G. Understanding digital transformation: a review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 2019; 28(2): 118-144.
22. WIRTZ BW, MÜLLER WM. Digital transformation and public sector governance. *International Journal of Public Administration*, 2023; 46(8): 567-581