

Elementos fundamentais para a construção do modelo de referência (framework) de governança pública, com escala de maturidade: aspectos teóricos¹

Fundamental elements for the development of a reference framework for public governance with a maturity scale: theoretical aspects)

Elementos fundamentales para la construcción de un marco de referencia (framework) de gobernanza pública, con escala de madurez: aspectos teóricos)

Lúcio Carlos de Pinho Filho²

 <https://orcid.org/0000-0002-3357-4110>

 <http://lattes.cnpq.br/7548673629065244>

FUCAPE Business School, ES, Brasil

E-mail: luciofilho@aluno.fucape.br

Walter Souto de Sousa³

 <https://orcid.org/0000-0002-6657-2541>

 <http://lattes.cnpq.br/3028804701676666>

FUCAPE Business School, ES, Brasil

E-mail: waltersousa@fucape.br

Resumo

O tema deste artigo é a estruturação e a validação de um *Framework* Referencial de Governança Pública adaptado ao cenário federativo brasileiro. Investigou o seguinte problema: “Como identificar, analisar e consolidar um modelo de governança ajustado às assimetrias institucionais do Brasil que direcione a maturidade dos entes públicos?”. Cogitou a seguinte hipótese: “A mera transposição de modelos corporativos gera apenas isomorfismo formal, necessitando de uma escala evolutiva baseada no *Capability Maturity Model Integration* (CMMI)”. O objetivo geral é estruturar um *Framework* de Governança Pública, com níveis de maturidade graduados, aplicável à União, 26 estados e ao Distrito Federal. É utilizado um delineamento de métodos mistos, combinando dados qualitativos e quantitativos, incluindo a Revisão Sistemática de Literatura, um Estudo de Caso Múltiplo (28 entes) e o Método Delphi. Este trabalho é importante para os profissionais da gestão pública ao aliar a conformidade normativa à medição de produtividade, prestação de contas (*accountability*) e governança, induzindo a melhoria na formulação de políticas públicas. Essa é uma pesquisa pragmática e mista baseada em revisão, estudo de caso e validação com especialistas.

Palavras-chave: Governança Pública. *Framework*. Maturidade Institucional. CMMI.

¹ A revisão linguística foi realizada por Roberta dos Anjos Matos Resende.

² Servidor da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC (Auditor de Controle Interno – ACI). Doutorando em Ciências Contábeis e Administração na *FUCAPE Business School*. Professor do curso de pós-graduação (*lato sensu*) em Controle Interno Público da Universidade Estadual de Goiás – UEG, ofertado em conjunto com a Controladoria-Geral do Estado de Goiás – CGE-GO.

³ Coordenador Executivo, Professor e Pesquisador e Coordenador do Curso de Doutorado Profissional em Contabilidade e Administração na *Fucape Business School*. Mestre e Doutor em Contabilidade e Administração pela *FUCAPE Business School*. Possui Especialização em Gestão Estratégica de Pessoas pela Faculdade Atenas Maranhense – FAMA e Graduação em Administração pela Universidade Estadual do Maranhão – UEMA. Tem experiência como coordenador e professor do curso superior de Administração no Instituto Maranhense de Ensino e Cultura – IMEC e na Faculdade do Estado do Maranhão – FACEM. Além disso, atuou como Gestor de *Facilities* na Oi/SA, onde foi responsável pelos estados do Maranhão, Piauí e Ceará, e foi oficial do Exército Brasileiro – EB.

Abstract

The theme of this paper is the structuring and validation of a Reference Framework for Public Governance adapted to the Brazilian federative scenario. The following problem was investigated: how to identify, analyse, and consolidate a governance model adjusted to Brazil's institutional asymmetries that guides the maturity of public entities? The hypothesis considered is that the mere transposition of corporate models generates only formal isomorphism, requiring an evolutionary scale based on the Capability Maturity Model Integration (CMMI). The general objective is to structure a Public Governance Framework, with graduated maturity levels, applicable to the Union, 26 States, and Federal District. A mixed-methods design is used, combining qualitative and quantitative data, including a Systematic Literature Review, Multiple Case Study (28 entities), and the Delphi Method. This work is important for public management professionals as it combines normative compliance with the measurement of productivity, accountability, and governance, inducing improvement in public policy formulation. This is a pragmatic and mixed research based on review, case study, and validation with experts.

Keywords: Public Governance. Framework. Institutional Maturity. CMMI.

Resumen

El tema de este trabajo es la estructuración y validación de un Marco de Referencia (Framework) de Gobernanza Pública adaptado al escenario federativo brasileño. Se investigó el siguiente problema: ¿cómo identificar, analizar y consolidar un modelo de gobernanza ajustado a las asimetrías institucionales de Brasil que oriente la madurez de los entes públicos? Se planteó la hipótesis de que la mera transposición de modelos corporativos genera solo isomorfismo formal, requiriéndose una escala evolutiva basada en el Capability Maturity Model Integration (CMMI). El objetivo general es estructurar un Marco de Gobernanza Pública, con niveles de madurez graduados, aplicable a la Unión, 26 Estados y Distrito Federal. Se utiliza un diseño de métodos mixtos, combinando datos cualitativos y cuantitativos, incluyendo Revisión Sistemática de la Literatura, Estudio de Caso Múltiple (28 entes) y el Método Delphi. Este trabajo es importante para los profesionales de la gestión pública al combinar el cumplimiento normativo con la medición de productividad, rendición de cuentas (accountability) y gobernanza, induciendo la mejora en la formulación de políticas públicas. Se trata de una investigación pragmática y mixta basada en revisión, estudio de caso y validación con expertos.

Palabras clave: Gobernanza Pública. Framework. Madurez Institucional. CMMI.

Introdução

A governança pública tem sido consolidada como um elemento central para a efetividade do Estado, baseando-se em mecanismos robustos de avaliação, direção e monitoramento de gestão para gerar um valor sustentável para a sociedade. No entanto, a criação de um valor público exige compreender como a administração converte insumos em resultados por meio de políticas, sistemas, práticas de gestão e análise de dados administrativos.

A mera transposição de modelos corporativos para o setor público frequentemente esbarra nas assimetrias de capacidades institucionais, financeiras e técnicas existentes entre os entes federativos brasileiros.

Diante desse cenário, a razão central desta pesquisa é identificar, propor e validar um *Framework* Referencial de Governança Pública, com o foco no Poder Executivo (União, Estados e Distrito Federal – DF), adaptado ao contexto do Brasil, incorporando uma escala de maturidade fundamentada na lógica de blocos evolutivos do *Capability Maturity Model Integration* (CMMI).

O objetivo principal do estudo é estruturar um *Framework* de Governança Pública, com níveis de maturidade graduados, ajustado ao cenário federativo brasileiro, abrangendo a União, 26 Estados e Distrito Federal.

Para fundamentar a necessidade de um modelo adaptado, a pesquisa se debruça sobre a literatura analítica e os diversos *frameworks* vigentes.

A literatura sobre as métricas analíticas e os dados administrativos em governos [*Government Analytics* (World Bank Group (2023))] enfatiza que a governança requer uma base para medir a produtividade e a responsabilização, além de monitorar as dimensões que impulsionam a confiança da sociedade nas instituições.

O Quadro 1, abaixo, apresenta os *frameworks* e normativos analisados, delineando taxativamente todas as dimensões, os critérios e as áreas de processo abordadas por cada um, bem como a existência de escalas de maturidade:

Quadro 1. Resumo e dimensões taxativas dos frameworks e normativos de governança analisados

FRAMEWORK / DOCUMENTO	DIMENSÕES, CRITÉRIOS E ÁREAS DE PROCESSO (TAXATIVO)	ESCALA DE MATURIDADE?
CMMI-SVC V1.3	Áreas de Processo: Gestão de Capacidade e Disponibilidade; Análise e Resolução Causal; Gestão de Configuração; Análise e Resolução de Decisões; Prevenção e Resolução de Incidentes; Gestão de Trabalho Integrado; Medição e Análise; Definição de Processo Organizacional; Foco no Processo Organizacional; Gestão de Desempenho Organizacional; Desempenho de Processo Organizacional; Treinamento Organizacional; Garantia de Qualidade de Processo e Produto; Gestão Quantitativa de Trabalho; Gestão de Requisitos; Gestão de Riscos; Gestão de Acordos com Fornecedores; Continuidade de Serviço; Entrega de Serviço; Desenvolvimento de Sistema de Serviço; Transição de Sistema de Serviço; Gestão Estratégica de Serviços; Monitoramento e Controle de Trabalho; Planejamento de Trabalho.	Sim. Níveis de 1 a 5 (Inicial, Gerenciado, Definido, Quantitativamente Gerenciado, Otimizado).
Referencial Básico de Governança	Mecanismos e Práticas: 1. Liderança: Estabelecer o modelo de governança, promover a integridade, promover a capacidade da liderança. 2. Estratégia: Estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar o alcance dos resultados organizacionais e o desempenho das funções de gestão. 3. Controle: Promover a transparência, garantir a <i>accountability</i> , avaliar a satisfação das partes interessadas, assegurar a efetividade da auditoria interna, gerir riscos.	Não intrínseca. (Aferida externamente por índices como o iGovPub, sem escala evolutiva própria no documento matriz).
ABNT NBR ISO 37004	Dimensões e Aspectos da Maturidade: Condições de Governança (Estrutura, Delegação, Gestão, Sustentabilidade, Partes Interessadas, Adequadamente Equipado, Competente) e Princípios de Governança. Aspectos Avaliados: Comportamento, Eficácia e Eficiência (da aplicação dos princípios).	Sim. Escala de 0 a 5 (0-Indefinido, 1-Limitado, 2-Emergente, 3-Formalizado, 4-Medido, 5-Otimizado).
ABNT NBR ISO 37000	Princípios de Governança (Áreas de Foco): Propósito; Geração de Valor; Estratégia; Supervisão; Responsabilização; Engajamento das partes interessadas; Liderança; Dados e decisões; Governança de risco;	Não. Estabelece diretrizes e princípios, sem uma escala de maturidade quantitativa associada no escopo principal.

FRAMEWORK / DOCUMENTO	DIMENSÕES, CRITÉRIOS E ÁREAS DE PROCESSO (TAXATIVO)	ESCALA DE MATURIDADE?
	Responsabilidade social; Viabilidade e desempenho ao longo do tempo.	
<i>Government Analytics Framework</i>	Dimensões Éticas e de Confiança: Valor Público: Responsabilização (<i>Accountability</i>), Produtividade, Inovação. Impulsionadores da Confiança (Competência): Capacidade de resposta (<i>Responsiveness</i>), Confiabilidade (<i>Reliability</i>). Impulsionadores da Confiança (Valores): Abertura (<i>Openness</i>), Integridade (<i>Integrity</i>), Justiça (<i>Fairness</i>).	Não. Focado em medição analítica e dados administrativos para diagnóstico (<i>analytics</i>), sem níveis predefinidos.

Nota: elaborado pelo autor.

Quanto aos aspectos metodológicos, a investigação adota um delineamento de métodos mistos (*mixed-mode designs*), no qual os dados qualitativos e quantitativos são combinados de forma sequencial.

Conforme a literatura de metodologia da pesquisa em ciências sociais destaca, essa junção é essencial para analisar os fenômenos que requerem uma compreensão teórica profunda e uma avaliação empírica, gerando *insights* únicos que fogem da captura de uma perspectiva puramente qualitativa ou quantitativa.

A pesquisa começa com uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL), evoluindo para um Estudo de Caso Múltiplo que engloba 28 entes federativos. Para assegurar o rigor científico na fase final, será aplicado o Método Delphi Modificado que, ao agregar um painel de 30 especialistas governamentais, fortalecerá a validade de construto do modelo proposto.

De outro lado, a construção de modelos de maturidade aplicados à gestão pública, nos moldes do CMMI, já é uma realidade (Nakano, Pinho Filho & Araújo, 2026), considerando o caso de implantação do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (*Internal Audit Capability Model – IA-CM*), na Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO).

O Modelo IA-CM constitui um referencial amplamente utilizado para o desenvolvimento da função de auditoria interna no setor público, foi desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (The IIA), em 2009, com o apoio do Banco Mundial, e atualizado em 2017 (MacRae & Sloan, 2017), fornecendo os fundamentos necessários para a evolução da capacidade da auditoria interna, com base em práticas internacionais (Pinho Filho, 2017), sendo estruturado em cinco níveis de maturidade:

- 1) Inicial.
- 2) Infraestrutura.
- 3) Integrado.
- 4) Gerenciado.
- 5) Otimização.

Em síntese, uma escala de maturidade representa os estágios progressivos de desenvolvimento, desde as práticas menos estruturadas até os níveis mais avançados, o que no Modelo IA-CM é sintetizado conforme a Figura 1:

Figura 1. Matriz do Modelo IA-CM

Matriz de 1 página do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna						
	Serviços e Papel da AI	Gerenciamento de pessoas	Práticas profissionais	Gerenciamento do Desempenho e Accountability	Cultura e Relacionamento Organizacional	Estruturas de Governança
Nível 5 – Otimização	AI reconhecido como agente-chave de mudança - KPA 34	Envolvimento da Liderança com Organizações Profissionais - KPA 35 Projeção da Mão de Obra - KPA 36	Melhoria Contínua em Práticas Profissionais - KPA 37 Estratégia de Planejamento de AI - KPA 38	Desempenho final e valor para a organização alcançada - KPA 39	Relações efetivas e permanentes - KPA 40	Independência, Poder e Autoridade da Atividade de AI - KPA 41
Nível 4 – Gerenciado	Asseguração da governança, gestão de riscos e controles - KPA 26	AI contribui para o desenvolvimento da gestão - KPA 27	Estratégia de Auditoria alavanca a gestão de risco da organização - KPA 30	Integração de medidas de desempenhos qualitativas e quantitativas - KPA 31	CAE Aconselha e Influencia a mais Alta Gerência - KPA 32	Supervisão Independente das atividades de AI - KPA 33
		A Atividade de AI Apoiar Classes Profissionais - KPA 28 Planejamento de Mão-de-obra - KPA 29				
Nível 3 – Integrado	Serviços de Consultoria - KPA 11	Criação de Equipe e Competência - KPA 13	Estrutura de Gestão da Qualidade - KPA 16	Medidas de Desempenho - KPA 18	Coordenação com Outros Grupos de Revisão - KPA 21	Supervisão e apoio gerencial para a Atividade de AI - KPA 23
	Auditorias de Desempenho / Operacionais - KPA 12	Profissionais Qualificados - KPA 14 Coordenação de força de trabalho - KPA 15	Planos de auditoria baseados em riscos - KPA 17	Informações de Custos - KPA 19 Relatórios de Gestão de AI - KPA 20	Componente Essencial da Equipe de Gestão - KPA 22	Mecanismos de Financiamento - KPA 24 CAE Informa à Autoridade de Mais Alto Nível - KPA 25
Nível 2 – Infraestrutura	Auditoria de Conformidade - KPA 1	Desenvolvimento Profissional Individual - KPA 2 Pessoas Habilidosas Identificadas e Recrutadas - KPA 3	Práticas Profissionais e Processos Estruturais - KPA 4 Plano de Auditoria Baseado em Prioridades da gestão e stakeholders - KPA 5	Orçamento Operacional de AI - KPA 6 Plano de Negócio de AI - KPA 7	Gerenciamento dentro da Atividade de AI - KPA 8	Acesso Pleno às Informações, Ativos e Pessoas da Organização - KPA 9 Fluxo de reporte de auditoria estabelecido - KPA 10
Nível 1 – Inicial	Ad hoc não estruturada; auditorias isoladas ou revisão de documentos e transações com finalidade de aferir conformidade; produtos dependem de habilidades específicas de indivíduos que estão ocupando as posições; ausência de práticas profissionais estabelecidas, além das fornecidas por associações profissionais; financiamento aprovado por gerência, quando necessário; falta de infraestrutura; auditores provavelmente participantes de uma unidade de organização maior; nenhuma capacidade estabelecida; portanto, inexistência de KPAs.					

Nota: adaptado de MacRae e Sloan (2018).

Os elementos representam dimensões essenciais para o desenvolvimento da auditoria interna:

- 1) Serviços e Papel de AI.
- 2) Gerenciamento de Pessoas.
- 3) Práticas Profissionais.
- 4) Gerenciamento do Desempenho e *Accountability*.
- 5) Cultura e Relacionamento Organizacional;
- 6) Estruturas de Governança.

A interseção entre os elementos e os níveis de maturidade constituem os processos-chave, os KPAs (*Key Process Areas*), que constituem os requisitos necessários para o alcance de cada nível de maturidade, conforme critérios previamente elicitados (Pinho Filho, Chagas & Venturi, 2022), constituindo uma bússola para o desenvolvimento organizacional.

Resultados e Discussões

Os resultados esperados devem evidenciar que a adoção de *frameworks* de governança no Brasil está fragmentada e altamente sensível à capacidade técnica e fiscal dos entes subnacionais.

Será demonstrado que a simples conformidade normativa, sem avaliações rigorosas de maturidade, produtividade e integridade, gera apenas um isomorfismo institucional formal e não traduz necessariamente a geração de valor público ou de confiança social efetiva.

Considerações Finais

É possível concluir que o conceito de Governança Pública exige estruturas de implementação integradas com níveis evolutivos claros e adaptáveis conforme a realidade. A pesquisa culminará na entrega de um modelo testado e progressivo, atuando como ferramenta para a otimização institucional, a prestação de contas proativa e o avanço real da Governança Pública em todas as esferas federativas do Brasil.

Sugere-se, para trabalhos futuros, a aplicação contínua do modelo de maturidade validado em outros contextos institucionais e políticas públicas específicas para consolidar o aperfeiçoamento das administrações.

Referências

- Associação Brasileira de Normas Técnicas. (2022). ABNT NBR ISO 37000: Governança de organizações: orientações. ABNT.
- Associação Brasileira de Normas Técnicas. (2025). ABNT NBR ISO 37004: Governança de organizações: modelo de maturidade de governança: orientações. ABNT.
- Bhattacharjee, A. (2012). Social science research: Principles, methods, and practices (2nd ed.). University of South Florida.
- CMMI Product Team. (2010). CMMI for services, version 1.3 (Technical Report CMU/SEI-2010-TR-034). Software Engineering Institute, Carnegie Mellon University.
- MacRae, E., & Sloan, B. C. (2018). Internal audit capability model (IA-CM) for the public sector. The IIA.
- Nakano, C. T., Pinho Filho, L. C., & Araújo, K. M. (2026). Maturidade da auditoria interna no setor público: um diagnóstico da controladoria-geral do estado de Goiás sob a ótica do modelo IA-CM. *Revista Coleta Científica*, 10(19), e19229. <https://portalcoleta.com.br/index.php/rcc/article/view/229>
- Pinho Filho, L. C. (2017). Propuesta de fortalecimiento institucional. Control interno – Distrito Federal/Brasil. *Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros*, 8(29). <https://periodicos.processus.com.br/index.php/egif/article/view/88>
- Pinho Filho, L. C., Chagas, L. S., & Venturi, J. L. (2022). A adoção e a indução de boas práticas de governança por parte dos órgãos de controle interno: um estudo de caso com base nos Membros do Conselho Nacional de Controle Interno – Conaci. *Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social*, 4(8), 51–143. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7216007>
- Pinho Filho, L. C. (2026). Pré-projeto - FUCAPE - DPCA - Lúcio Filho - 06-02-2026 [Unpublished doctoral proposal]. FUCAPE Business School.
- Tribunal de Contas da União. (2020). Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (3ª ed.). Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado.
- World Bank Group. (2023). The government analytics handbook: leveraging data to strengthen public administration. World Bank.