

Inovação na Maturidade Institucional de Universidades Públicas: Limites e integração das capacidades organizacionais

Innovation in the Institutional Maturity of Public Universities: Limits and integration of organisational capabilities

Innovación en la Madurez Institucional de las Universidades Públicas: Límites e integración de las capacidades organizacionales

Recebido: 20/04/2026 | Aceito: 27/04/2026 | Publicado: 29/04/2026

Claudiceia Silva Mendes

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9539-6818>

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

E-mail: claudiceiasm@gmail.com

Renata Maria Abrantes Baracho Porto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8335-9646>

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

E-mail: renatambaracho@gmail.com

Resumo

A inovação, no contexto das universidades públicas brasileiras, manifesta-se menos como resultado da adoção de tecnologias ou da multiplicação de iniciativas e mais como expressão da capacidade institucional de articular práticas, processos e estruturas no funcionamento organizacional. Este artigo objetiva analisar o papel da inovação na maturidade institucional, com foco nos limites e nas condições organizacionais que condicionam sua consolidação como prática institucional. Adota-se abordagem qualitativa de natureza analítico-conceitual, baseada na articulação entre literatura especializada e análise de dispositivos normativos que incidem sobre a atuação das universidades públicas. Os resultados indicam que a presença de iniciativas inovadoras não implica sua incorporação ao funcionamento institucional, sendo recorrentes situações de fragmentação organizacional, baixa coordenação entre unidades e dificuldades na integração de fluxos informacionais. A análise do arcabouço normativo evidencia que a inovação se desenvolve em um ambiente regulado, marcado por exigências de controle, transparência e padronização, que condicionam sua operacionalização, nesse contexto, a maturidade institucional não se expressa pela quantidade de iniciativas, mas pela capacidade de integrá-las e sustentá-las ao longo do tempo. Conclui-se que a inovação depende da articulação entre capacidades organizacionais e exigências normativas, sendo condicionada pelas formas de coordenação e integração que estruturam a ação institucional.

Palavras-chave: Inovação; Maturidade Institucional; Universidades Públicas; Capacidades Organizacionais; Governança.

Abstract

Innovation in the context of Brazilian public universities manifests less as the result of adopting technologies or multiplying initiatives and more as an expression of the institutional capacity to articulate practices, processes and structures within organisational functioning. This article aims to analyse the role of innovation in institutional maturity, focusing on the limits and organisational conditions that shape its consolidation as an institutional practice. It adopts a qualitative analytical-conceptual approach, grounded in the articulation between specialised literature and the analysis of regulatory frameworks that influence the operation of public universities. The findings indicate that the presence of innovative initiatives does not necessarily imply their incorporation into institutional functioning, as situations of organisational fragmentation, weak coordination between units and difficulties in integrating information flows remain recurrent. The analysis of the regulatory framework shows that innovation develops within a regulated environment marked by requirements of control, transparency and standardisation, which condition its operationalisation. In this context, institutional maturity is not expressed by the number of initiatives, but by the capacity to integrate and sustain them over time. It is concluded that innovation depends on the articulation between organisational capabilities and normative requirements, being shaped by the forms of coordination and integration that structure institutional action.

Keywords: Innovation; Institutional Maturity; Public Universities; Organisational Capabilities; Governance.

Resumen

La innovación, en el contexto de las universidades públicas brasileñas, se manifiesta menos como resultado de la adopción de tecnologías o de la multiplicación de iniciativas y más como expresión de la capacidad institucional para articular prácticas, procesos y estructuras en el funcionamiento organizacional. Este artículo tiene como objetivo analizar el papel de la innovación en la madurez institucional, con énfasis en los límites y en las condiciones organizacionales que condicionan su consolidación como práctica institucional. Se adopta un enfoque cualitativo de naturaleza analítico-conceptual, basado en la articulación entre la literatura especializada y el análisis de los dispositivos normativos que inciden en el funcionamiento de las universidades públicas. Se adopta un enfoque cualitativo de carácter analítico-conceptual, basado en la articulación entre literatura especializada y el análisis de marcos normativos que inciden sobre la actuación de las universidades públicas. Los resultados indican que la presencia de iniciativas innovadoras no implica su incorporación al funcionamiento institucional, siendo recurrentes situaciones de fragmentación organizacional, baja coordinación entre unidades y dificultades en la integración de flujos de información. El análisis del marco normativo muestra que la innovación se desarrolla en un entorno regulado, caracterizado por exigencias de control, transparencia y estandarización, que condicionan su operacionalización. En este contexto, la madurez institucional no se expresa por la cantidad de iniciativas, sino por la capacidad de integrarlas y sostenerlas en el tiempo. Se concluye que la innovación depende de la articulación entre capacidades organizacionales y exigencias normativas, estando condicionada por las formas de coordinación e integración que estructuran la acción institucional.

Palabras clave: Innovación; Madurez Institucional; Universidades Públicas; Capacidades Organizacionales; Gobernanza.

1. Introdução

A inovação passou a ocupar posição central no debate sobre universidades públicas, frequentemente associada à transformação digital, à modernização administrativa e à ampliação das formas de interação com a sociedade. Esse enquadramento, embora recorrente, tende a concentrar a análise na adoção de tecnologias e na criação de novos serviços, deixando em segundo plano as condições organizacionais que sustentam sua efetivação. Em contextos institucionais concretos, inovar envolve decisões sobre como processos são reorganizados, como informações circulam entre setores e como estruturas acadêmicas e administrativas se articulam no cotidiano institucional (Cavalcante & Cunha, 2017; OECD, 2020).

Quando se observa o funcionamento das universidades públicas brasileiras, percebe-se que a digitalização de serviços acadêmicos, a implantação de plataformas de gestão e a criação de iniciativas de inovação coexistem com dificuldades recorrentes de coordenação entre unidades, sobreposição de sistemas e fluxos informacionais não integrados. Em termos de governança universitária, a ampliação de estruturas institucionais nem sempre é acompanhada pela consolidação de mecanismos de articulação organizacional, o que limita a integração entre processos administrativos e acadêmicos (Amaral, 2020; Schwartzman, 2020). Essa condição torna-se ainda mais relevante quando confrontada com as diretrizes da Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital), que estabelece a integração de serviços, a interoperabilidade de sistemas e a centralidade do usuário como princípios da ação pública digital (BRASIL, 2021).

Parte da literatura associa a inovação à capacidade de resposta a problemas organizacionais e à melhoria do desempenho institucional, destacando a aprendizagem institucional e a adaptação contínua como motores desse processo (OECD, 2020). No entanto, a incorporação de práticas inovadoras depende de condições organizacionais específicas, especialmente da capacidade de articular processos, alinhar unidades e integrar fluxos de informação.

No caso brasileiro, essa incorporação da inovação às universidades públicas se articula a transformações institucionais e normativas ocorridas nas últimas décadas. A partir dos anos 2000, a Lei nº 10.973/2004 estabelece diretrizes para a promoção da inovação e da interação entre universidades e setor produtivo, sendo posteriormente ampliada pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016), que flexibiliza instrumentos de cooperação e busca reduzir entraves institucionais à inovação (BRASIL, 2004; BRASIL, 2016). Paralelamente, a expansão das universidades federais, impulsionada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096/2007. Ao estabelecer como diretriz a ampliação do acesso e da permanência na educação superior, o

programa contribuiu para a expansão de campi, cursos e estruturas administrativas, ampliando a presença territorial das instituições e, ao mesmo tempo, sua complexidade organizacional (BRASIL, 2007).

Essa condição aproxima o debate sobre inovação das discussões sobre capacidades institucionais. Dagnino (2007) argumenta que a inovação não pode ser analisada de forma dissociada das condições sociais, institucionais e políticas em que se produz. Por outro lado, as abordagens institucionais indicam que regras formais e informais estruturam as possibilidades de ação organizacional, influenciando tanto a estabilidade quanto a mudança (North, 1990; Bevir & Rhodes, 2023). Enquanto a primeira perspectiva enfatiza a dimensão situada da inovação, a segunda evidencia os limites impostos pelas estruturas institucionais. Essa articulação ajuda a compreender por que processos de inovação nem sempre se consolidam, mesmo quando formalmente incentivados, deslocando o foco de modelos generalizantes para a análise de contextos marcados por restrições estruturais, limitações de recursos e arranjos organizacionais heterogêneos.

Diante desse quadro, este artigo objetiva analisar o papel da inovação na maturidade institucional, com foco nos limites e nas condições organizacionais que condicionam sua consolidação como prática institucional. Adota-se abordagem qualitativa de natureza analítico-conceitual, baseada na articulação entre literatura especializada e análise de dispositivos normativos que incidem sobre a atuação das universidades públicas.

2. Metodologia

Realizou-se uma investigação documental de fonte direta e indireta num estudo de abordagem qualitativa (Risemberg et al., 2026; Pereira et al., 2018). O estudo caracteriza-se como pesquisa de natureza exploratória e analítica, esse recorte permite aprofundar a compreensão de fenômenos complexos sem a pretensão de testagem empírica direta (Gil, 2008; Vergara, 2016). Adota-se abordagem qualitativa interpretativa, baseada na articulação entre literatura especializada, voltada à inovação no setor público, capacidades organizacionais e governança, e documentos normativos e institucionais, como legislações federais, instrumentos de planejamento e registros administrativos que incidem diretamente sobre o funcionamento das universidades públicas.

A análise normativa foi conduzida a partir da leitura interpretativa de dispositivos legais que estruturam a atuação das universidades públicas, com ênfase na identificação de suas implicações organizacionais. Foram examinados marcos relacionados à inovação, transparência e governo digital, buscando compreender como essas normas estabelecem exigências que incidem sobre a coordenação institucional, a gestão da informação e a integração de processos.

Conforme Creswell (2010), esse tipo de abordagem permite compreender processos organizacionais em contextos específicos, o que, neste estudo, viabiliza analisar a inovação em sua relação com as condições que sustentam sua ocorrência. A utilização de múltiplas fontes de evidência, conforme Yin (2015), permite confrontar formulações teóricas com situações institucionais concretas.

A análise organiza-se em três movimentos: revisão conceitual, análise crítica da literatura e síntese analítica. A interpretação baseia-se na identificação de convergências, tensões e lacunas entre os referenciais mobilizados, orientando-se pela compreensão de processos institucionais em contextos específicos, sem pretensão de generalização estatística (Creswell, 2010; Flyvbjerg, 2001).

3. Resultados e Discussão

A compreensão da inovação no setor público tem sido progressivamente ampliada nas últimas décadas, inicialmente associada à introdução de tecnologias ou à criação de novos serviços, passou a ser tratada como processo relacionado à

reorganização de práticas institucionais, à adaptação a contextos organizacionais mais complexos e à capacidade de aprendizagem ao longo do tempo (Bason, 2010; OECD, 2020).

No contexto brasileiro, essa mudança ocorreu em paralelo à expansão e reconfiguração das universidades públicas federais, especialmente a partir do REUNI, que ampliou a escala, a expansão territorial e a complexidade organizacional dessas instituições (BRASIL, 2007; Schwartzman, 2014). Esse processo intensificou demandas por coordenação entre unidades acadêmicas e administrativas, gestão de fluxos informacionais e articulação entre planejamento e execução, deslocando a inovação para o campo das capacidades organizacionais, o que desde o princípio se mostrou como um grande desafio para as instituições.

Dessa forma, a inovação nas universidades públicas passa a ser compreendida como parte das capacidades que sustentam o funcionamento organizacional, especialmente em contextos marcados por aumento de complexidade e exigências institucionais crescentes (Cavalcante, 2019; OECD, 2020). Essa leitura desloca a análise de iniciativas isoladas para a forma como práticas, processos e estruturas são efetivamente coordenados no interior das instituições.

3.1 Inovação como prática institucional: entre integração e limites

A incorporação da inovação às universidades públicas ocorre de forma desigual, sendo frequentemente marcada por iniciativas que não se integram plenamente às estruturas organizacionais (Cavalcante & Cunha, 2017; Abrucio, 2007), em muitos contextos, essas iniciativas permanecem restritas a unidades específicas, como projetos, laboratórios ou setores técnicos, sem produzir efeitos estruturais sobre o conjunto da organização. Esse padrão indica que o principal limite à inovação não reside na ausência de iniciativas, mas na dificuldade de articulá-las às rotinas institucionais. A fragmentação entre unidades, a baixa integração entre processos e a dependência de arranjos localizados comprometem a continuidade e a difusão das práticas inovadoras (Gomide & Pires, 2014).

Essa condição pode ser observada em evidências institucionais recentes, no caso da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), iniciativas relacionadas à digitalização de serviços, ao planejamento institucional e à gestão acadêmica indicam avanços na incorporação de práticas inovadoras. O Programa de Modernização da UFMA reúne ações voltadas à digitalização de processos administrativos e à melhoria dos serviços acadêmicos, evidenciando esforços institucionais de reorganização e qualificação da gestão (UFMA, 2023; UFMA, 2024), porém à integração entre sistemas (Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas - SIGAA e os sistemas federais), à articulação entre unidades e à consolidação de fluxos informacionais compartilhados, limita a incorporação dessas iniciativas ao funcionamento institucional de forma integrada.

Ao mesmo tempo, iniciativas recentes no âmbito federal evidenciam avanços na digitalização de serviços públicos, como a divulgação de 41 novos serviços digitais integrados à plataforma gov.br, resultado de cooperação entre o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, ampliando a oferta e a padronização do acesso digital ao cidadão. Ainda assim, documentos institucionais apontam desafios persistentes relacionados à integração entre sistemas, como o Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) e plataformas federais, à articulação entre unidades administrativas e à consolidação de fluxos informacionais compartilhados, o que limita a incorporação dessas iniciativas ao funcionamento institucional de forma efetivamente integrada (BRASIL, 2024).

Nessas condições, a inovação passa a operar na interface da transformação digital no setor público brasileiro não se restringe à oferta de serviços digitais, mas envolve a integração de bases de dados, a interoperabilidade entre sistemas e a reorganização de processos administrativos, nesse sentido, a efetividade da inovação depende da capacidade institucional de coordenar práticas, alinhar decisões e estabilizar rotinas organizacionais ao longo do tempo, evidenciando que a digitalização, por si só, não garante integração, sendo necessário articular estruturas organizacionais capazes de sustentar essas transformações (BRASIL, 2020; BRASIL, 2022).

3.2 Inovação como prática institucional em contextos normativos

A inovação nas universidades públicas se desenvolve em um ambiente normativo que estrutura e condiciona a ação institucional, estabelecendo exigências relacionadas a planejamento, transparência, proteção de dados e transformação digital (BRASIL, 2000; 2004; 2011; 2018; 2021). Esses dispositivos não apenas definem obrigações formais, mas organizam condições de funcionamento que incidem diretamente sobre a incorporação de práticas inovadoras, no âmbito do planejamento e da avaliação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) exige a articulação entre missão, planejamento e resultados institucionais, materializada no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que orienta a gestão universitária (BRASIL, 2004; 2017).

Em paralelo, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) impõem padrões de transparência e governança da informação, demandando estruturas capazes de assegurar circulação, segurança e uso qualificado de dados institucionais (BRASIL, 2011; BRASIL, 2018). Mais recentemente, a Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) e a Estratégia de Governo Digital (BRASIL, 2022) ampliam essas exigências ao estabelecer diretrizes para integração de serviços, interoperabilidade de sistemas e centralidade do usuário na prestação de serviços públicos.

Nesse contexto, a inovação deixa de ser apenas iniciativa localizada e passa a depender da capacidade institucional de traduzir essas exigências em práticas organizacionais integradas, evidenciando que sua efetividade está diretamente vinculada à coordenação entre planejamento, gestão da informação e execução administrativa.

Essa condição desloca a interpretação da regulação como obstáculo para compreendê-la como elemento estruturante da ação pública. Conforme argumenta Bucci (2013), a ação estatal se realiza dentro de um quadro jurídico que define possibilidades e limites, o que implica reconhecer que a inovação não se desenvolve à margem das normas, mas na forma como as instituições traduzem essas exigências em práticas organizacionais.

No caso das universidades públicas brasileiras, esse ambiente normativo articula diferentes dimensões da ação institucional. A Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) e sua atualização pelo Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016) ampliam instrumentos de cooperação entre universidades, setor produtivo e governo, viabilizando acordos de pesquisa, transferência de tecnologia e atuação dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT), o que cria condições para institucionalizar práticas inovadoras para além de projetos isolados (BRASIL, 2004; BRASIL, 2016).

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) incide diretamente sobre a gestão universitária ao exigir transparência ativa e passiva, o que demanda organização de dados, padronização de fluxos informacionais e desenvolvimento de sistemas capazes de garantir acesso público qualificado, condições que tensionam e, ao mesmo tempo, induzem a reorganização administrativa e a digitalização de processos (BRASIL, 2011).

Já a Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) reforça a necessidade de integração de serviços, interoperabilidade de sistemas e centralidade do usuário, exigindo das universidades a articulação entre plataformas institucionais (como sistemas acadêmicos e administrativos) e infraestruturas digitais federais, o que potencializa a inovação ao deslocá-la para o campo da coordenação organizacional e da gestão integrada da informação (BRASIL, 2021).

Nesse conjunto, os marcos normativos não apenas estabelecem obrigações, mas induzem transformações organizacionais ao exigir capacidades de articulação, integração e gestão da informação. Para explicitar esse conjunto de exigências, o Quadro 1 sintetiza os principais dispositivos normativos e suas implicações para o funcionamento institucional das universidades públicas.

Quadro 1 — Marcos normativos e implicações institucionais para a inovação nas universidades federais.

Instrumento normativo	Ano	Objeto central	Implicações para a inovação
Lei Complementar nº 101 (LRF)	2000	Responsabilidade fiscal	Limita a autonomia orçamentária e condiciona a inovação à disponibilidade de recursos e à conformidade fiscal
Lei nº 10.973 (Lei de Inovação)	2004	Promoção da inovação e interação ICT-empresa	Institui mecanismos de cooperação e transferência de tecnologia; cria bases para os NITs
Lei nº 10.861 (SINAES)	2004	Avaliação da educação superior	Estrutura a avaliação institucional, influenciando a incorporação da inovação aos processos formais
Lei nº 12.527 (LAI)	2011	Transparência e acesso à informação	Amplia exigências de circulação de dados, impactando a gestão da informação
Lei nº 13.243 (Marco Legal de CT&I)	2016	Flexibilização das políticas de inovação	Reduz barreiras institucionais e fortalece ambientes de inovação
Decreto nº 9.235	2017	Regulação da educação superior	Reforça a centralidade do PDI e dos instrumentos de planejamento
Lei nº 13.460	2017	Direitos dos usuários de serviços públicos	Introduz diretrizes de melhoria e inovação orientada ao usuário
Lei nº 14.129 (Governo Digital)	2021	Digitalização e integração de serviços	Estimula transformação digital e interoperabilidade institucional

Fonte: Autoria própria, a partir da legislação federal vigente (BRASIL, 2000; 2004; 2011; 2016; 2017; 2021).

A análise do arcabouço normativo evidencia, contudo, um descompasso recorrente entre as exigências legais e as capacidades institucionais disponíveis para sua implementação. Dispositivos como a Lei nº 14.129/2021 e a Lei nº 12.527/2011 pressupõem níveis elevados de integração entre sistemas, coordenação entre unidades e infraestrutura informacional consolidada, na prática, essas condições nem sempre se encontram plenamente estabelecidas no interior das universidades federais, o que resulta em situações nas quais a conformidade normativa ocorre de forma formalizada, sem reconfiguração equivalente dos processos organizacionais.

Como observa Abrucio (2007), a gestão pública brasileira combina mecanismos de controle formal com demandas por maior flexibilidade gerencial, o que produz arranjos institucionais que nem sempre acomodam práticas experimentais, enquanto Bason (2010) destaca que a inovação no setor público exige espaços de teste, aprendizagem e ajuste contínuo, condições que entram em atrito com estruturas organizacionais orientadas à estabilidade, ou seja, enquanto o ambiente normativo privilegia estabilidade, padronização e responsabilização, por meio de regras de controle, prestação de contas e conformidade, a inovação depende de adaptação, experimentação e recomposição organizacional. Essa tensão não é circunstancial; ela decorre de lógicas distintas de ação.

3.3 Inovação e maturidade institucional: uma relação condicionada

A presença de iniciativas inovadoras pode induzir interpretações que associam inovação a avanço institucional, desconsiderando que a maturidade depende da capacidade de integrar essas práticas ao funcionamento organizacional e de sustentá-las ao longo do tempo. Como argumentam Argyris e Schön (1978), a aprendizagem organizacional não se resume à introdução de novas práticas, mas envolve sua incorporação às rotinas institucionais, nesse sentido, a maturidade não se define pela existência de estruturas, mas pela capacidade de articulá-las e sustentá-las ao longo do tempo.

No contexto das universidades públicas, iniciativas como laboratórios de inovação, programas de transformação digital ou projetos de gestão da informação podem produzir resultados pontuais sem alterar o funcionamento institucional de forma mais ampla. Em diferentes instituições federais, a criação de núcleos ou laboratórios voltados à inovação evidencia avanços na experimentação organizacional, mas sua atuação permanece, em muitos casos, restrita a projetos específicos, com baixa integração às rotinas administrativas e acadêmicas. Registros institucionais apontam que essas iniciativas nem sempre se

traduzem em mudanças estruturais nos fluxos de gestão, mantendo-se dependentes de equipes, projetos ou ciclos de financiamento específicos. Como indicado em documentos institucionais de universidades federais, que registram iniciativas inovadoras sem evidências consistentes de sua integração às rotinas organizacionais (BRASIL, 2023).

No setor público, essa capacidade encontra limites relacionados à estrutura administrativa, às exigências legais e à fragmentação organizacional, como apontado por Dagnino (2007). Nesse sentido, a maturidade institucional não se expressa pela quantidade de iniciativas inovadoras, mas pela capacidade de estabilizá-las, integrá-las e reproduzi-las ao longo do tempo.

A relação entre inovação e maturidade institucional se estabelece nesse ponto, a presença de iniciativas inovadoras não implica, por si só, avanço institucional, sendo necessário considerar sua incorporação ao funcionamento organizacional. Esse deslocamento aproxima a inovação de abordagens que a relacionam à aprendizagem organizacional, na medida em que envolve processos de adaptação, reconfiguração e estabilização de práticas (Argyris & Schön, 1978; Oecd, 2020).

A inovação, nesse contexto, não deve ser tomada como indicador direto de maturidade institucional, mas como parte de um processo mais amplo, cuja efetividade depende da articulação entre estruturas organizacionais, capacidades institucionais e condicionantes normativos, isso implica reconhecer que a maturidade institucional não se expressa pela quantidade de iniciativas inovadoras, mas pela capacidade de sustentá-las, articulá-las e integrá-las ao funcionamento institucional ao longo do tempo.

4. Considerações Finais

A inovação, no contexto das universidades públicas brasileiras, manifesta-se menos como resultado da introdução de tecnologias ou da multiplicação de iniciativas e mais como expressão da capacidade institucional de coordenar práticas, articular processos e sustentar estruturas ao longo do tempo. Quando essa articulação não se consolida, iniciativas inovadoras permanecem circunscritas a setores específicos, sem alterar o funcionamento institucional de forma mais ampla.

A presença de iniciativas inovadoras não significa sua consolidação como prática institucional, a recorrência de ações fragmentadas, a dificuldade de coordenação entre unidades e a dependência de arranjos localizados evidenciam limites que não decorrem da ausência de inovação, mas das condições organizacionais que sustentam, ou restringem, sua incorporação. O problema, portanto, não reside na geração de iniciativas, mas na capacidade de integrá-las ao funcionamento institucional.

A análise do arcabouço normativo mostrou que a inovação se desenvolve em um ambiente regulado, no qual dispositivos legais estruturam a ação institucional ao mesmo tempo em que definem suas possibilidades, esse ambiente privilegia estabilidade, padronização e responsabilização, por meio de regras de controle, prestação de contas e conformidade. A inovação, por sua vez, depende de adaptação, experimentação e recomposição organizacional. A tensão entre essas dimensões não é circunstancial; decorre de lógicas distintas de ação que atravessam o funcionamento das universidades públicas e condicionam a forma como práticas inovadoras são incorporadas.

A análise do arcabouço normativo evidencia que a inovação se desenvolve em um ambiente regulado que, ao mesmo tempo em que define possibilidades, impõe condições de operação. Os dispositivos legais associados à transparência, à responsabilidade fiscal e ao governo digital organizam a ação institucional a partir de princípios de controle, padronização e responsabilização. A inovação, por sua vez, depende de adaptação, experimentação e recomposição organizacional.

Ao examinar a relação entre inovação e maturidade institucional, evidencia-se que a maturidade não se expressa pela quantidade de iniciativas, mas pela capacidade de sustentá-las e incorporá-las às rotinas organizacionais ao longo do tempo, a inovação, nesse contexto, não atua como solução para os limites institucionais, mas como prática que se desenvolve em interação com eles, sendo moldada pelas condições organizacionais e normativas que estruturam a ação universitária.

Como contribuição, o artigo propõe compreender a inovação como capacidade organizacional situada, cuja efetividade depende da articulação entre exigências normativas e dinâmicas institucionais. Essa perspectiva desloca o debate de uma abordagem centrada em instrumentos ou resultados para uma leitura orientada às condições de integração, coordenação e sustentação das práticas organizacionais, permitindo uma compreensão mais precisa dos limites e possibilidades da inovação em universidades públicas.

Referências

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(spe), 67–86. <https://www.scielo.br/j/rap/a/6qVf8p3XnWc5Vv6Fz6g7p7K/>
- Amaral, N. C. (2020). Avaliação da educação superior no Brasil: Tendências e desafios. *Educação & Sociedade*, 41. <https://doi.org/10.1590/ES.225692>
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Balachevsky, E. (2014). Universidade, inovação e desenvolvimento. In S. Schwartzman (Ed.), *Universidade e desenvolvimento no Brasil* (pp. 45–68). Editora da UFMG.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781847426338.001.0001>
- Brasil. (2000). *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de responsabilidade fiscal)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Brasil. (2004a). *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (Sistema nacional de avaliação da educação superior – SINAES)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm
- Brasil. (2004b). *Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (Lei de inovação)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm
- Brasil. (2007). *Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (Programa REUNI)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de acesso à informação)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- Brasil. (2016). *Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 (Marco legal de ciência, tecnologia e inovação)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm
- Brasil. (2017a). *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Defesa dos usuários de serviços públicos)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm
- Brasil. (2017b). *Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (Regulação do ensino superior)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm
- Brasil. (2018). *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei geral de proteção de dados)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm
- Brasil. (2021). *Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei de governo digital)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm
- Brasil. (2022). *Estratégia de governo digital 2022–2026*. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. <https://www.gov.br/governodigital>
- BRASIL. Ministério da Economia. *Estratégia de Governo Digital 2020–2022*. Brasília: Governo Federal, 2020. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governo-digital>
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Estratégia de Governo Digital 2022–2026*. Brasília: Governo Federal, 2022. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governo-digital-2022-2026>
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Plataforma gov.br e integração de serviços digitais*. <https://www.gov.br/governodigital>
- Bucci, M. P. D. (2013). *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Editora Saraiva.
- Cavalcante, P. (2019). *Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil*. IPEA.
- Cavalcante, P., & Cunha, B. Q. (2017). É preciso inovar no governo, mas por quê? *Revista do Serviço Público*, 68(4), 683–706. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/127>
- Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. (2020). Inovação no setor público brasileiro: Avanços e desafios recentes. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 679–705. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190153>
- Cavalcante Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z)

- Dagnino, R. (2007). *Ciência e tecnologia no Brasil: O processo decisório e a comunidade de pesquisa*. Editora da Unicamp.
- Gaetani, F. (2011). *Inovação no setor público: Condições, desafios e perspectivas*. ENAP. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2000>
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin.
- Muller, J. Z. (2018). *The tyranny of metrics*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691182612>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- OECD. (2020). *The OECD innovation system of the public service*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264279861-en>
- Pereira, A. S. et al. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. [Free ebook]. Santa Maria. Editora da UFSM.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis* (4th ed.). Oxford University Press.
- Risemberg, R. I. C. et al. (2026). A importância da metodologia científica no desenvolvimento de artigos científicos. *E-Acadêmica*, 7(1), e0171675. <https://eacademica.org/eacademica/article/view/675>.
- Schwartzman, S. (2020). Universidade e desenvolvimento no Brasil. *Estudos Avançados*, 34(100), 49–64. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.002>
- Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). (2024). *Plano de desenvolvimento institucional 2024–2029*. <https://www.ufmg.br>
- Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). (2023). *Relatório de gestão*. <https://www.ufmg.br>
- Universidade Federal do Maranhão (UFMA). (2023). *Relatório de gestão*. <https://www.ufma.br>
- Universidade Federal do Maranhão (UFMA). (2024). *Programa de modernização institucional*. <https://www.ufma.br>
- Vergara, S. C. (2016). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* (16ª ed.). Editora Atlas.