

Artigo

Gerenciando paradoxos da estratégia aberta no setor público

Maria Elisa Brandao Bernardes ¹

Rosiléia Milagres ¹

Patrícia Becker ²

Douglas Wegner ¹

¹ Fundação Dom Cabral (FDC) / Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração, Nova Lima / MG – Brasil

² Fundação Dom Cabral (FDC) / Diretoria de Gestão Pública, Nova Lima / MG – Brasil

A chamada “estratégia aberta” preconiza a inclusão de colaboradores de diferentes níveis, bem como de agentes externos e parceiros, no processo de construção da estratégia. Esse movimento de abertura e inclusão também tem avançado no setor público por meio da governança colaborativa, como consequência das mudanças do entendimento do papel do Estado numa forma de gestão que promove a interação entre os atores públicos e privados. O argumento central deste ensaio é que há paradoxos inerentes à estratégia aberta no setor público que precisam ser gerenciados para evitar ou minimizar tensões prejudiciais entre os envolvidos. O artigo adota uma abordagem reflexiva e indutiva, baseada nas perspectivas teóricas tanto da estratégia aberta quanto da governança colaborativa. Como resultado, contribui para o campo de estudos em gestão pública e apresenta proposições teóricas e práticas que indicam caminhos para gerenciamento da estratégia aberta.

Palavras-chave: paradoxos; tensões; governança colaborativa; estratégia aberta; gestão pública; gestão de paradoxos; gestão estratégica.

Gestión de las paradojas de la estrategia abierta en el sector público

La denominada estrategia abierta aboga por la inclusión de empleados de diferentes niveles, y de agentes y socios externos, en el proceso de construcción de la estrategia. Este movimiento hacia la apertura y la inclusión también ha avanzado en el sector público a través de la gobernanza colaborativa, como consecuencia de cambios en la comprensión del papel del Estado en una forma de gestión que promueve la interacción entre actores públicos y privados. El argumento central de este ensayo es que existen paradojas inherentes al uso de la estrategia abierta en el sector público que deben gestionarse para evitar o minimizar tensiones dañinas entre los involucrados. El ensayo adopta un enfoque reflexivo e inductivo, basado en las perspectivas teóricas tanto de la estrategia abierta como de la gobernanza colaborativa. Como resultado, contribuye al campo de los estudios en gestión pública y presenta propuestas teóricas y prácticas que indican caminos para la gestión de estrategias abiertas.

Palabras clave: paradojas; tensiones; gobernanza colaborativa; estrategia abierta; gestión pública; gestión de paradojas; gestión estratégica.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230177>

ISSN: 1982-3134 

Artigo submetido em 24 de maio de 2023 e aceito para publicação em 16 de outubro de 2023.

Editores-chefe:

Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 

Editor adjunto:

Sandro Cabral (Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo / SP – Brasil) 

Pareceristas:

Flávio Sergio Rezende Nunes de Souza (Marinha do Brasil, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 

Hernan Edgardo Contreras Alday (Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil) 

Um dos pareceristas não autorizou a divulgação de sua identidade.

Relatório de revisão por pares: o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

Managing open strategy paradoxes in the public sector

The open strategy approach advocates the inclusion of external agents, partners, and employees working at different levels in the strategy construction process. This movement toward openness and inclusion has also advanced in the public sector through collaborative governance. This development is due to changes in understanding the state's role as a promoter of interaction between public and private actors. The central argument of this essay is that there are paradoxes inherent in the use of open strategy in the public sector that need to be managed in order to avoid or minimize damaging tensions between those involved. The essay adopts a reflexive and inductive approach based on the theoretical perspectives of both open strategy and collaborative governance. As a result, it contributes to the field of public management studies and presents theoretical and practical propositions that indicate ways of managing open strategy.

Keywords: paradoxes; tensions; collaborative governance; open strategy; public management; management of paradoxes; strategic management.

1. INTRODUÇÃO

O processo da formulação da estratégia foi tradicionalmente considerado um movimento centralizado, marcado pelas escolhas da liderança (Andrews, 1971). Porém, observando os desafios de sua implementação, pesquisadores começaram a investigar os efeitos de um processo mais participativo, composto por maior diversidade de atores organizacionais, e identificaram que essa inclusão ampliaria o comprometimento para a execução (Oswald et al., 1994). Pesquisas com viés institucionalista também investigaram a importância da participação de atores externos para o sucesso de práticas de estratégias coletivas (Bernardes & Sá, 2009; Gundolf et al., 2006; Yami, 2006; Yami et al., 2006). As últimas décadas, porém, viram crescer práticas mais inclusivas. Trata-se da chamada “estratégia aberta” (ou *open strategy*), que preconiza a inclusão da participação de colaboradores de diferentes níveis, bem como de agentes externos e parceiros, no processo estratégico das organizações (Whittington et al., 2011).

Compreender os desafios do processo de abertura tem instigado a literatura no campo (Appleyard & Chesbrough, 2017). Whittington et al. (2011) argumentam que tais processos são marcados pelo gerenciamento de tensões inerentes a eles. Trata-se, principalmente, do paradoxo da transparência (do conteúdo em construção) e da inclusão (de agentes internos e externos).

O movimento de abertura e inclusão tem avançado no contexto do setor público, como consequência das mudanças no entendimento do papel do Estado e de sua relação com a sociedade (Martins & Marini, 2014). Já existem práticas no setor público, em seus diferentes níveis e poderes, que consideram o envolvimento de múltiplos *stakeholders*, como cidadãos, sociedade civil organizada, empresas e universidades, com diferentes visões de mundo. O Estado não é autossuficiente; ele precisa contar com outros atores da sociedade como copartícipes na geração de soluções, ainda que caiba a ele a responsabilidade pela geração de valor público. Trata-se da aceitação da impossibilidade de o Estado resolver questões contemporâneas exclusivamente por meio da hierarquia.

Assim, o conceito de Estado-rede tem representado uma forma de gestão que promove a interação entre os atores públicos e privados (Bryson et al., 2014). Somam-se a isso debates atuais acerca da retomada de planejamentos nacionais do Estado (Gomide & Couto, 2023), com maior envolvimento social para o endereçamento mais assertivo de políticas públicas em ambientes cercados por problemas complexos, marcados por forte incerteza e recursos escassos, além do imperativo de políticas de transparência e *accountability* (Harrison & Sayogo, 2014).

Nessa configuração emergem desafios, uma vez que a interação é realizada por agentes autônomos, desiguais em termos de autoridade e alocação de recursos, interdependentes, que partilham interesses, mas também conflitos que precisam ser negociados (Sorensen & Torfing, 2009).

Assim como acontece no setor privado, a articulação de atores em torno do Estado na formulação e na posterior implementação de estratégias abertas está sujeita a paradoxos que precisam ser gerenciados para evitar ou minimizar tensões que possam prejudicar o resultado. Por exemplo, se, por um lado, a transparência, o comprometimento e a inclusão de *stakeholders* na formulação estratégica levam à democratização dos processos de tomada de decisão (Pitz & Adler, 2016), por outro, podem implicar perda de desempenho em razão do tempo requerido para alinhamento. Embora haja estudos promovendo a aproximação entre estratégia aberta e gestão pública (Hansen et al., 2022; Malhotra et al., 2017), não há menção aos paradoxos que caracterizam esse contexto.

Desse modo, este ensaio se motiva pela necessidade de ampliar a compreensão das tensões que emergem num processo de estratégia aberta conduzido pela gestão pública, sugerindo possíveis pontos de atenção. Nosso argumento central é que há paradoxos inerentes à estratégia aberta no setor público, os quais precisam ser gerenciados para evitar tensões prejudiciais ou minimizar aquelas que, eventualmente, surgirem entre os participantes.

Para embasar e discutir criticamente esse argumento, baseamo-nos em conceitos e reflexões de dois campos de estudo. Ao contrário de um artigo empírico, o ensaio se apoia na capacidade reflexiva de compreender e analisar a realidade (Meneghetti, 2011). Assim, inicialmente, resgatamos a evolução das práticas de gestão pública e o conceito de governança colaborativa, que define os elementos basilares que conduzem as relações de cooperação. Na sequência, abordamos os estudos sobre processos participativos até a moderna estratégia aberta e as tensões que podem emergir de sua utilização. Logo após, adotamos uma lógica indutiva, refletindo sobre as correntes teóricas apresentadas, e propomos que a adoção da estratégia aberta nas organizações públicas produz paradoxos que precisam ser adequadamente gerenciados pelos atores envolvidos. Concluímos com reflexões acerca da necessidade de gestão desses paradoxos e suas possíveis tensões prejudiciais, apontando caminhos para a pesquisa empírica.

2. EVOLUÇÃO DOS PARADIGMAS DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

As relações entre Estado e sociedade sofreram mudanças ao longo dos últimos anos, caracterizadas pelas agendas de reformas, as quais são diretamente influenciadas pelas características do contexto em que ocorreram. Contextos históricos e de mudanças políticas provocaram transformações significativas na dinâmica de atuação do Estado e da iniciativa privada na geração e na promoção do bem público. De forma ampliada, é possível citar os modelos de Estado desenvolvimentista, liberal, e sua passagem para um contexto de governança colaborativa (Ansell & Gash, 2008; Bevir, 2010; Bevir & Rhodes, 2006; Emerson et al., 2012; Cristofoli et al., 2021).

Martins e Marini (2014) descreveram os principais marcos na transformação da atuação do Estado. O primeiro deles, a agenda burocrática, visava implantar um padrão burocrático ortodoxo (weberiano) para colocar em operação o desenvolvimentismo keynesiano e suplantar o patrimonialismo em favor de maior racionalidade nas relações entre política e administração. O segundo, a agenda gerencial, também conhecida como *new public management*, se caracterizava pela profissionalização na gestão, pela criação de medidas de desempenho, pela busca por resultados e pela redução de custos. Percebe-se a transferência de práticas e ferramentas do setor privado para o público.

A preocupação com os meios foi ampliada pelo foco nos fins – dos objetivos de desenvolvimento –, trazendo como consequência o fortalecimento do planejamento governamental. Por fim, a agenda

da governança colaborativa trata de um modelo aderente aos novos tempos, marcados por pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação. O Estado passa a atuar de forma colaborativa e orientada para resultados que gerem valor sustentável para a sociedade, o que pode ser gerado em parceria com entes privados, na coprodução de serviços, políticas e bens públicos (Emerson et al., 2012).

Em síntese, ela é marcada por processos de cocriação visando à legitimação das agendas de desenvolvimento. Essa nova forma de atuação está calcada na premissa de que a atuação individual do Estado não consegue mais responder a transformações e desafios complexos da sociedade, exigindo competências que transcendem os limites organizacionais. Ou seja, os governos também dependem de parcerias, as quais se “destina(m) a coordenar estratégias de atores com diferentes objetivos e preferências, no que diz respeito a um determinado problema ou medida de política, dentro de uma rede existente de relações interorganizacionais” (Blanco et al., 2011, p. 302).

Trata-se de um novo ciclo, cujo foco recai sobre relações mais flexíveis. Pode-se dizer que o planejamento moderno (e exitoso) depende, então, da capacidade do Estado de desenvolver uma visão de futuro de forma interativa com a sociedade, alinhando recursos e esforços para sua execução (Gomide & Couto, 2023).

Um aspecto fundamental nesse processo participativo é a cocriação, abordada como elemento fundamental para a geração de valor público. Para Torfing et al. (2021), a cocriação envolve partes interessadas na promoção de soluções para problemas complexos, representando um avanço para o planejamento e a formulação de políticas públicas. Ela representa um mecanismo importante para líderes e servidores públicos, porque, em condições ideais, pode ajudar a entender e atender às necessidades sociais plurais, mobilizando e priorizando recursos, expandindo a atuação, inovando e melhorando a prestação de serviços ao cidadão, sem mencionar o aumento da legitimidade democrática. Além disso, um processo de escuta e participação ampla permite maior flexibilidade e adaptabilidade das organizações públicas, por natureza lentas, para responder às constantes mudanças do ambiente. Os autores também reforçam a importância da cocriação em contextos de restrição fiscal, permitindo a entrega de políticas públicas mais assertivas.

Embora a colaboração venha sendo percebida como alternativa relevante e um caminho para uma governança mais flexível e proativa, percebem-se também uma sobrevalorização de seus méritos e a conseqüente tendência de negligenciar seus problemas e limitações, isto é, o fato de elas serem, muitas vezes, instáveis, difusas e opacas (Sorensen & Torfing, 2009). Ademais, essa composição entre diferentes atores pode trazer tensões, levando à necessidade de desenvolver habilidades voltadas a essas interações.

Uma primeira necessidade é aquela que diz respeito ao entendimento sobre como se governa essas relações. Sorensen e Torfing (2009, 2021) definiram tal governança em rede como uma articulação estável entre atores que interagem em meio a conflitos negociados, que são interdependentes, mas mantêm sua autonomia. As relações se caracterizam pela horizontalidade. Isso não quer dizer, entretanto, que os atores sejam iguais em termos de autoridade e/ou alocação de recursos. Como consequência, nenhum ator tem poder suficiente para obter o controle sobre os demais (Torfing, 2005). Eles interagem buscando consenso, construção de confiança e entendimento comum, o que não implica que as escolhas sejam fruto de decisões unânimes. Ao contrário, elas podem demandar um sistema de governança composto por elementos contratuais, como regras e papéis; normativos,

como normas, valores e padrões; cognitivos, como códigos, conceitos e conhecimentos específicos; e, conforme proposto por Torfing (2005), imaginários, uma vez que produzem identidades, ideologias e expectativas comuns.

Diferentemente das formas tradicionais de governança, a colaborativa convive com processos de tomadas de decisão que não são necessariamente hierarquizados, mas que visam promover a interação e o empoderamento dos envolvidos (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Por um lado, podem ser mais efetivos, pois esse maior envolvimento garante não apenas comprometimento, mas também soluções desenhadas de forma mais adequada aos problemas a serem enfrentados.

Por outro lado, pelo que já se sabe sobre os processos de participação aberta e ampla (Hautz et al., 2017), será inevitável lidar com paradoxos e as tensões que deles podem emergir. Esses paradoxos precisam ser reconhecidos e geridos em suas diferentes dimensões (Hautz et al., 2017), inclusive com a especificidade e a complexidade que o contexto público implica (Hansen et al., 2022; Malhotra et al., 2017; Pittz & Adler, 2016; Torfing et al., 2019).

3. O PROCESSO ESTRATÉGICO COMO PROCESSO PARTICIPATIVO

Do ponto de vista do próprio campo da estratégia, o processo de formulação, desde que reconhecida a discricionariedade do líder (Child, 1972), foi tradicionalmente considerado um movimento de escolha *top-down* da liderança (Andrews, 1971; Ansoff, 1965). Com o desenvolvimento dos estudos sobre o desafio da implementação (Ansoff & McDonnell, 1983; Bourgeois & Brodwin, 1984; Hrebiniak & Joyce, 1984), uma corrente acadêmica começou a investigar os efeitos de um processo mais participativo. Com essas características, ficou evidente que o envolvimento de gestores intermediários na deliberação da estratégia (Westley, 1990) também ampliava seu comprometimento com a execução (Oswald et al., 1994). No entanto, até então, a literatura se restringia à participação de atores internos da organização.

Uma abordagem paralela, que considerava alianças com atores externos, foi desenvolvida com base nos trabalhos seminiais de Astley (1984) e Astley e Fombrun (1983), argumentando em favor da construção de estratégias coletivas por grupos de organizações que pretendiam enfrentar conjuntamente as dificuldades do contexto. São abordagens derivadas da ecologia das organizações (Hannan & Freeman, 1977), que entendiam que organizações em arranjos coletivos seriam uma resposta estratégica de empresas que pretendiam otimizar as relações entre si para favorecer a adaptação comum.

Astley e Fombrun (1983) não ignoravam o fato de que a colaboração poderia gerar tensões para as empresas que se associam com concorrentes. No entanto, eles defendiam que, no coletivo, as empresas conseguiriam congregiar esforços para compartilhar informações estratégicas que seriam mais benéficas para o grupo do que para a individualidade, mesmo na realidade da competição por recursos. Os mesmos autores ainda chamavam a atenção para a importância do papel institucional dos líderes ao engajarem suas organizações em parcerias e colaborações. Envolvidos na construção de estratégias coletivas, eles seriam mais demandados para compartilhamento de valores e para manutenção de laços socioinstitucionais do que se estivessem apenas restritos à sobrevivência da própria organização.

Pesquisas com viés institucionalista ressaltaram a importância da participação de outros atores institucionais para o sucesso de práticas de estratégias coletivas (Bernardes & Sá, 2009; Gundolf et al., 2006; Yami et al., 2006). Segundo Yami (2006, p. 99), a inclusão de outros atores seria uma

consequência do avanço das práticas. Ele observava que o interesse pelas estratégias coletivas crescia na medida em que os poderes públicos se interessavam em reorganizar setores da economia, “[...] privilegiando uma lógica em que a coerência, em termos de recursos e competências, se situa num nível coletivo – sistemas produtivos locais, polos tecnológicos, polos de competitividade etc.”

A importância da participação de outros atores externos no sucesso de estratégias coletivas fica mais evidente nas pesquisas de Gundolf e Jaouen (2005) e Gundolf et al. (2006), que demonstraram como as instituições locais poderiam ajudar na captação de recursos, mesmo se o projeto tivesse se originado no poder público. Segundo suas pesquisas, nem toda estratégia coletiva precisaria ser fruto da iniciativa das próprias organizações participantes para ser bem-sucedida. Para Bernardes e Sá (2009), porém, as organizações com mais sucesso em tal empreitada seriam as que estivessem atentas ao processo coletivo e ao próprio protagonismo, sem se deixar envolver passivamente com as ofertas de recursos públicos, com risco de se perderem em interesses alheios.

3.1. Estratégia aberta

O processo de formulação estratégica, porém, mudou significativamente nas últimas décadas. Os textos de Chesbrough e Appleyard (2007) e Whittington et al. (2011) ampliaram o interesse da academia pelo processo de estratégia aberta, identificado como aquele processo “pelo qual as corporações inovam cada vez mais, unindo conhecimentos e ideias com comunidades de agentes externos, por exemplo, usuários, parceiros de negócios e universidades” (Whittington et al., 2011, p. 534.). A estratégia aberta é menos que uma construção democrática da estratégia, mas vai além da prática da inovação aberta (Hautz et al., 2017).

A literatura já avançou a ponto de Appleyard e Chesbrough (2017) chegarem a apartá-la em dois campos de interesse diferentes: o relacionado com o conteúdo da abertura e o relacionado com o processo para abrir. Nosso interesse neste ensaio é o processo de abertura da estratégia. Não são numerosos os estudos empíricos que examinam casos reais de estratégia aberta, mas eles se avolumam. Por exemplo, Yeane (2011) relatou os benefícios e os desafios do processo de envolvimento dos empregados na formulação da estratégia da empresa de soluções *open source* Red Hat e seus impactos no comprometimento e na rapidez na implementação.

Luedicke et al. (2017) identificaram que as práticas da construção da estratégia aberta na German Premium Cola permitiram maior legitimação das decisões, apesar de os participantes usarem as oportunidades de maneira seletiva. O caso da construção aberta da Wikimedia foi analisado por Dobusch et al. (2019) e por Dobusch e Kapeller (2018), que discutem a questão da complexidade da gestão no processo de inclusão de diferentes *stakeholders* com heterogeneidade de informação, interesses, compreensão da organização e seus objetivos.

Malhotra et al. (2017) trataram da gestão de interações hostis no uso *crowdsourcing* para consulta pública, e Diriker et al. (2023), em estudo longitudinal para inovação sustentável na indústria marítima, observaram como a interrupção temporal na abertura pode ser usada como um princípio organizador do processo.

Hautz et al. (2017) indicam cinco paradoxos com os quais as organizações que têm adotado o processo de estratégia aberta precisam lidar. Os autores partem de Whittington et al. (2011), que apontaram que os paradoxos giram em torno das decisões sobre transparência (visibilidade sobre

o conteúdo construído) e inclusão (grau de participação de agentes internos e externos), que são contingentes, dependendo de cada situação.

Hautz et al. (2017) chamam a atenção para o paradoxo do processo, uma vez que a ampliação da participação gera efeitos ambivalentes. Apesar de poder melhorar o conteúdo das decisões estratégicas, o controle do processo com muitas pessoas é mais desafiador e acaba sendo mais lento e, às vezes, até paralisante. O segundo paradoxo se relaciona com o comprometimento, que pode ser desenvolvido por meio das participações, mas também pode frustrar pessoas com grandes expectativas de terem suas contribuições aceitas (Hautz et al., 2017). O terceiro paradoxo, o da divulgação, gira em torno da transparência. A transparência no processo e no conteúdo fortalece a legitimidade das decisões tomadas, mas pode ser arriscada, e a grande quantidade de informações pode ser ineficiente, afetando a habilidade das pessoas de se apropriarem e entenderem a trajetória entre cada contribuição até a decisão final.

O quarto paradoxo diz respeito ao fato de que os participantes podem considerar sua inclusão no processo tanto uma benção quanto um fardo. Eles podem também valorizar o fato de sua opinião ser levada em consideração, mas deplorar a demanda por trabalho extra. Por fim, o quinto paradoxo se refere à expectativa de que a abertura se amplie pela experiência com o processo inicial. Suas considerações estão resumidas no Quadro 1, adaptada para indicar os polos que caracterizam cada paradoxo.

QUADRO 1 PARADOXOS DA ESTRATÉGIA ABERTA

Paradoxo	Polo 1 do paradoxo	Polo 2 do paradoxo
Paradoxo do processo	Concedendo acesso a amplas fontes de conhecimento	Comprometendo velocidade, flexibilidade e controle sobre o desenrolar do processo
Paradoxo do comprometimento	Criando comprometimento ao convidar contribuições	Prejudicando comprometimento por causa das expectativas não atendidas sobre o impacto das contribuições
Paradoxo da divulgação	Respondendo às expectativas sobre a divulgação de informações estratégicas	Debilitando a competitividade, a confiança e a compreensão
Paradoxo do empoderamento	Concedendo a um público mais amplo o direito de opinar no desenvolvimento da estratégia	Sobrecarregando um público maior com as pressões da estratégia
Paradoxo da escalada	Reconhecendo os benefícios da abertura em áreas seletas da estratégia	Criando expectativas crescentes sobre o aumento da abertura

Fonte: Adaptado de Hautz et al. (2017).

Embora Hautz et al. (2017) utilizem o termo “dilema”, neste ensaio, optamos por adotar o termo “paradoxo”, que está mais alinhado aos argumentos de Smith e Lewis (2011, p. 382), que, inclusive, diferenciam paradoxos de dilema. Para as autoras, paradoxos são elementos contraditórios, mas

inter-relacionados, que existem simultaneamente e persistem ao longo do tempo. Dilemas, por sua vez, implicariam uma escolha excludente por parte da organização. Enfim, lidar com elementos contraditórios, transitando entre extremos, nos parece ser intrínseco ao processo da estratégia aberta, mais acentuado no contexto das parcerias para a gestão pública, conforme exploraremos na sequência.

Os paradoxos debatidos no campo da estratégia aberta também podem ser encontrados no campo da governança colaborativa. Isso se dá porque colaborar consiste em incluir diferentes *stakeholders* num processo de cocriação de valor e leva a paradoxos. A transparência também se configura como um elemento essencial em contextos democráticos em que a legitimidade do planejamento participativo se torna cada vez mais relevante. Para tanto, é fundamental a confiança da população de que aqueles eleitos por eles estejam implementando suas vontades e necessidades com o melhor uso do recurso público (Harrison & Sayogo, 2014). É o acesso à informação e a transparência que permitem o engajamento social e o direcionamento das contribuições, garantindo a participação pública genuína (Arnstein, 1969) e promovendo *accountability*.

Dyer et al. (2018) afirmam que paradoxos presentes em relações colaborativas e que se transformam em tensões podem prejudicar a criação e a apropriação de valor, assim como a obtenção de vantagens competitivas. Autores como Casey e Lawless (2011) caminham na mesma direção ao apontarem que uma ineficiente gestão de conflitos, elemento inerente à colaboração, pode levar ao insucesso dessas relações. Embora muitos autores, como Ahola (2018) e Das e Teng (2000), tenham apontado essas questões, a literatura pouco avançou em direção a soluções.

4. PARADOXOS DO PROCESSO DA ESTRATÉGIA ABERTA NO SETOR PÚBLICO

Nesta seção, discutimos os paradoxos inerentes ao processo de estratégia aberta no setor público, apresentando proposições que sintetizam os argumentos sobre o gerenciamento desses paradoxos e integrando os campos teóricos de estratégia aberta e governança colaborativa.

No contexto atual da gestão pública, que impõe a estruturação de governança colaborativa contemplando diferentes *stakeholders*, o processo de estratégia aberta traz complexidades mais específicas, em especial pela peculiaridade do equilíbrio de poder. No campo da cooperação entre organizações, inclusive, já foram identificados diversos paradoxos que podem gerar tensões: entre cooperar e competir (Zhang et al., 2017), entre proteger ou compartilhar o conhecimento (DeFillippi & Sydow, 2016; Jarvenpaa & Majchrzak, 2016), entre o curto e o longo prazos (Zhang et al., 2017), entre diferenças culturais – diversidade e similaridade, autonomia e *accountability*, *exploitation* e *exploration* (Úbeda-García et al., 2020) –, entre confiança e oportunismo (Lado et al., 2008) e entre eficiência e inclusão em processos de tomada de decisão (Diriker et al., 2023; Provan & Kenis, 2008).

Davenport e Leitch (2005) chegaram a afirmar que certa ambiguidade no conteúdo da estratégia, sobretudo na organização pública, seria interessante para acomodar os diferentes interesses e interpretações advindos da assimetria. Além disso, as necessidades de transparência e inclusão, que implicam envolvimento de atores internos e externos (Pittz & Adler, 2016; Whittington et al., 2011), e a variedade difusa de potenciais interessados na solução de problemas públicos tornam difícil a construção de uma estratégia aberta liderada pelo governo (Torfing et al., 2019).

Assim, os paradoxos apontados por Hautz et al. (2017) são ainda mais complexos quando consideramos as organizações públicas, em razão da complexidade dos desafios múltiplos e da tradicional escassez de recursos. Os estudos empíricos de construção de estratégias abertas têm

ocorrido majoritariamente em contextos com menor rigidez nas instituições. No contexto público, uma ampla gama de atores pode reivindicar sua relevância e a necessidade de participação, dado o fato de serem afetados pela ação coletiva. Deve-se considerar, nesse contexto, que os *stakeholders* são envolvidos e afetados em graus diversos. Podemos melhor identificar as peculiaridades dos paradoxos na abertura da estratégia no setor público no Quadro 2 abaixo.

QUADRO 2 PARADOXOS DA ESTRATÉGIA ABERTA NO SETOR PÚBLICO

Paradoxo	Polo 1 do paradoxo	Polo 2 do paradoxo
Paradoxo do processo	Promover a interação colaborativa entre atores com diferentes expectativas, compromissos e visões de mundo, reconhecendo a interdependência das partes.	Gerenciar recursos escassos, que inevitavelmente são demandados quando atores diferentes participam do processo.
Paradoxo do comprometimento	Legitimar a viabilidade e a aceitabilidade ao processo, com foco na comunicação e na negociação, na mediação de valores e nos interesses das partes.	Evitar a participação tendenciosa, favorecendo segmentos mais extremos e/ou privilegiados com tempo, energia, conhecimento e recursos para participar, ganhando mais influência.
Paradoxo da divulgação	Atuar com transparência como princípio fundamental da responsabilização governamental.	Compartilhar informações eventualmente sigilosas.
Paradoxo do empoderamento	Garantir que as partes interessadas possam compartilhar o problema a ser resolvido.	Evitar que políticos e gestores públicos se vejam como tomadores de decisão, enquanto os demais <i>stakeholders</i> se vejam como passivos ou críticos externos do resultado.
Paradoxo da escala	Promover a participação de um maior número de <i>stakeholders</i> para levar a decisões mais robustas, inovadoras e aderentes ao contexto, gerando maior comprometimento.	Cuidar para que o processo colaborativo seja inclusivo, mas sem incluir atores que não se envolvam suficientemente ou em número que dificulte a governança colaborativa.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O paradoxo do processo citado por Hautz et al. (2017) ocorre no contexto da gestão pública porque a coordenação dessas iniciativas estratégicas pode demandar tempo e recursos adicionais (Peters, 2018), em especial quando se consideram a complexidade dos desafios. Segundo Peters (2018), ideias profundamente enraizadas sobre as políticas e as temáticas devem ser conciliadas entre os atores. Mas, ao tentar alcançar uma posição comum, o resultado pode ser inferior ao seu potencial na resolução do problema.

A estratégia aberta também pode se tornar mais cara em termos de recursos gastos na orquestração da interação colaborativa entre atores com diferentes expectativas, compromissos e visões de mundo difíceis de convergir (Huxham & Vangen, 2005). Por outro lado, Pittz e Adler (2016) advogam que

uma base crítica para a colaboração é o reconhecimento, pelas diferentes partes, de que suas ações são interdependentes e estão vinculadas para o alcance da meta social. Quando esses desafios são endereçados, a pluralidade de contribuições tende a enriquecer os resultados e contribui para o maior sucesso da implementação (Elbanna et al., 2016).

A incapacidade de gerenciar esse paradoxo, privilegiando um polo em detrimento do outro, pode levar ao surgimento de tensões que minam o processo de estratégia aberta no setor público. Esse argumento é sintetizado na proposição 1: a estratégia aberta no setor público precisa prever e endereçar o paradoxo do processo, isto é, o paradoxo entre a escassez de tempo e outros recursos, bem como a demanda de recursos gerada pela necessidade de ampla interação colaborativa entre diferentes atores.

O paradoxo relacionado com o comprometimento é bastante relevante e desafiador, principalmente em países sem uma sociedade civil forte e bem-organizada, além de uma tradição colaborativa entre setores públicos e privados (Torfing et al., 2019). O comprometimento está diretamente ligado à legitimidade. Portanto, amplia-se a perspectiva de o processo não só fornecer soluções, mas também legitimar a viabilidade e a aceitabilidade dos próximos passos, com foco na comunicação e na negociação, na mediação de valores e nos interesses articulados por cidadãos, consumidores, setor privado, terceiro setor e sociedade civil organizada (Head, 2019).

Se, no entanto, o comprometimento se dá de forma desequilibrada, o processo de construção da estratégia aberta pode resultar em participação tendenciosa, favorecendo segmentos ou atores com posturas mais extremas ou privilegiadas da população, com tempo e energia para participar, além de conhecimento e recursos que podem ajudá-los a ganhar influência sobre decisões conjuntas (Innes & Booher, 2004) ou apenas promover suas próprias demandas específicas (Malhotra et al, 2017).

Os responsáveis pelo processo de estratégia aberta, portanto, precisam encontrar formas de gerenciar os dois polos desse paradoxo, de modo a evitar que o resultado da governança colaborativa seja direcionado pelos interesses de grupos mais envolvidos no processo, como sintetizamos na proposição 2: a estratégia aberta no setor público precisa prever e endereçar o paradoxo do comprometimento, garantindo a inclusão de todos os atores e grupos com reivindicações legítimas no processo de governança colaborativa, porém evitando que grupos específicos influenciem nas decisões em seu favor, de maneira ilegítima.

Apesar de o paradoxo referente à divulgação parecer mais simples no setor público, uma vez que a transparência é um princípio fundamental para o controle social e a responsabilização governamental (Buijze, 2013), um processo de planejamento estratégico envolve questões que pressupõem sigilo (Torfing et al., 2019), e a legitimidade está geralmente vinculada à percepção quanto às qualidades dos processos de governança, como justiça, inclusão, informação, entre outras (Head, 2019). Por outro lado, a transparência envolve a necessidade de compartilhamento de informações para além de um blogue ou de relatórios, haja vista que as demandas são intensas (Pittz & Adler, 2016) e as capacidades de decodificação são desiguais.

Pittz e Adler (2016) discutem que apenas uma parcela de um problema social complexo pode ser aprendido por partes interessadas. Além do mais, os autores lembram que se trata de questões sociais em que, geralmente, o setor público carrega um alto fardo de expectativa em torno dos resultados divulgados de seus esforços. Logo, haverá sempre um interesse em jogo para que a divulgação do processo e seus conteúdos influenciem a percepção pública favoravelmente aos seus articuladores – ou seja, o poder instalado.

Os argumentos em relação à necessidade de considerar os dois polos do paradoxo da divulgação no processo de estratégia aberta no setor público estão sintetizados na proposição 3: a estratégia aberta no setor público precisa prever e endereçar o paradoxo da divulgação, sendo suficientemente transparente quanto às informações envolvidas e necessárias para o planejamento estratégico, sem, contudo, divulgar informações sigilosas que possam ser usadas por *stakeholders* para prejudicar a governança colaborativa ou criar expectativas de ações que sejam precoces sobre o caminho das decisões em andamento.

O paradoxo ligado ao empoderamento potencialmente desequilibrado dos participantes é intrínseco à governança colaborativa. Além disso, é notória a importância das percepções das partes interessadas sobre valores e interesses em explicar como as questões são delimitadas, as prioridades são definidas e possíveis soluções são consideradas (Head, 2019). No entanto, embora esses *stakeholders* possam compartilhar o problema que eles querem resolver, podem não estar conectados entre si ou ter qualquer experiência com interação (Torfing et al., 2019), ainda que admitamos que, apesar da desigualdade de poder e conhecimento, o processo aberto pode se configurar como um terreno fértil para aprendizagem virtuosa de todos os envolvidos (Belmondo & Sargis-Roussel, 2022).

Para além desse argumento processual, Torfing et al. (2019) destacam a importância de desenvolver uma percepção dos atores públicos e privados quanto ao seu próprio papel na condução e no engajamento no processo. Esse entendimento passa por uma mudança de identidade, ainda enraizada em relação aos diferentes papéis, com baixa consciência de que se trata de um novo contexto calcado no paradigma de colaboração.

Assim, tradicionalmente, políticos e gestores públicos tendem a se ver como tomadores de decisão soberanos que têm todo o poder e toda a responsabilidade, enquanto os cidadãos acreditam que, por terem pagado seus impostos, podem desfrutar do serviço a que têm direito, às vezes se omitindo dessa responsabilidade e se opondo à ideia de um envolvimento ativo na produção do serviço público (Torfing et al., 2019). Novamente lembramos que as necessidades de transparência e inclusão, com processos de governança constantemente em evolução, são um desafio intrínseco a esse contexto. Sintetizamos esses argumentos na proposição 4: a estratégia aberta no setor público precisa prever e endereçar o paradoxo do empoderamento, encontrando formas para garantir que *stakeholders* possam compartilhar da solução do problema, saindo da condição passiva de usuários e críticos externos do resultado, sem que, no entanto, o poder público se isente da própria responsabilidade efetiva de coordenar a busca de soluções para o problema.

Por fim, os ganhos de escala em função da experiência com foco em determinadas áreas ou políticas públicas, versus a ampliação dessa prática em diferentes segmentos e organizações, também é um paradoxo a ser considerado. A literatura voltada à governança colaborativa advoga que a participação de um maior número de *stakeholders* leva a decisões mais robustas e inovadoras, aderentes ao contexto, gerando maior comprometimento. Segundo Ansell et al. (2020), vários autores demonstraram o efeito de democratização dessa inclusão. No entanto, existem também evidências de que grandes grupos podem não ser tão efetivos no processo de tomada de decisão; ao contrário, podem aumentar os custos de transação e reduzir a qualidade das deliberações.

Grandes grupos também podem dificultar a marcação dos limites da governança colaborativa, já que se torna complexo delimitar quem está dentro e quem está fora, assim como aumenta a probabilidade de parceiros que não se envolvem da maneira requerida. Consequentemente, o processo colaborativo pode ser mais bem-sucedido se a inclusão for mais seletiva e estratégica. O paradoxo,

porém, se apresenta, porque a maior inclusão dos agentes também aumenta o comprometimento para o sucesso da implementação (Elbanna et al., 2016), ainda mais quando os efeitos impactarão diretamente os atores sociais (Pittz & Adler, 2016).

Esses argumentos estão sintetizados na proposição 5: a estratégia aberta no setor público precisa gerenciar o paradoxo da escala, garantindo a inclusão de diferentes *stakeholders* para promover decisões mais robustas e aderentes ao contexto do problema público, sem gerar a inclusão de atores que não se envolvem suficientemente ou em número tal que dificulta a governança colaborativa e a efetiva execução da ação.

Como pode ser visto, existem especificidades no que se refere à estratégia no setor público que precisam ser consideradas e que merecem maior investigação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio analisou duas correntes teóricas, a partir das quais propôs e discutiu um argumento. A primeira corrente teórica se baseia na necessidade de atuação do Estado por meio de governança colaborativa, formando redes que permitam a formulação de políticas públicas e a oferta de bens públicos de forma colaborativa, com a participação de diferentes *stakeholders*. A segunda considera os benefícios da maior participação de diferentes *stakeholders* no processo de formulação estratégica.

Neste ensaio, propomos que existem oportunidades de investigação combinando essas duas literaturas. Embora elas tenham se desenvolvido de maneira independente, muitos de seus avanços podem iluminar desafios mútuos. Observamos que os autores vinculados à estratégia aberta apontam para paradoxos (Hautz et al., 2017) que, em nossa análise, encontram paralelos naqueles vividos na governança colaborativa do setor público. Desse modo, resguardadas as devidas especificidades, os achados de pesquisa multidisciplinar podem iluminar a busca por soluções para diferentes realidades.

Essa combinação de conhecimentos é particularmente relevante para o setor público, já que as mudanças no contexto e a redefinição dos papéis dos envolvidos, atuando como copartícipes para o endereçamento de problemas públicos, é um caminho sem volta. O incremento da complexidade dos desafios, somado a uma sociedade mais atuante, demanda mudanças de paradigmas que envolvem as mais diversas práticas de gestão e formulação de políticas públicas.

Nesse caso, Torfing et al. (2019) sugerem que contribuir para as soluções públicas aumenta a legitimidade e a confiança, demonstrando um exercício de democracia. Também ajuda a promover soluções mais eficazes com um olhar mais holístico, sinérgico e adaptado aos anseios dos cidadãos.

Outro fator importante é a criação de capital social, fortalecendo a coesão e permitindo que os atores usem suas relações para o alcance de outros objetivos. A adoção ou, mais importante, a potencial institucionalização de processos de estratégia aberta contribui para esses avanços. Debater, aprofundar, formular e priorizar iniciativas, projetos e recursos com o envolvimento de quem de fato é impactado pode não só aumentar a qualidade das decisões, mas também ampliar a disponibilidade de informações, qualificar o debate e facilitar sua implementação, além de promover um senso de pertencimento, estímulo à democracia e geração de capital social.

Apesar das limitações da ausência de comprovação prática, inerentes ao trabalho teórico, as reflexões produzidas neste ensaio contribuem para a teoria e a prática no campo da gestão pública. Do ponto de vista teórico, apresentamos cinco proposições que expandem a literatura sobre estratégia aberta e paradoxos (Hautz et al., 2017), especificamente no contexto de organizações públicas e

governança colaborativa, com suas especificidades. Os envolvidos em processos de estratégia aberta na governança colaborativa precisam lidar com esses paradoxos e encontrar formas de gerenciá-los para evitar que se transformem em tensões capazes de prejudicar a colaboração.

Do ponto de vista prático, as reflexões sobre como os polos antagônicos desses paradoxos se comportam e os desafios que eles impõem podem ajudar gestores públicos e *stakeholders* envolvidos em iniciativas de governança colaborativa a desenvolverem formas de gerenciar os paradoxos e evitar desencadeamentos prejudiciais. Ao reconhecerem paradoxos e compreenderem sua dinâmica, os gestores públicos já terão melhores condições de evitar os potenciais problemas que as tensões podem trazer para a colaboração em processos de estratégia aberta.

Como mencionado por Meneghetti (2011), um ensaio não requer comprovação empírica, apoiando-se na reflexão dos autores sobre a realidade a partir de elementos teóricos escolhidos. Além disso, nosso ensaio pode abrir avenidas para estudos futuros que permitam avançar suas reflexões. Sugerimos estudos empíricos que possam testar as proposições apresentadas, verificando como gestores públicos ou líderes em iniciativas de governança colaborativa realizam a gestão dos paradoxos.

Tais estudos podem verificar, por exemplo, que práticas são usadas para evitar que os paradoxos se transformem em tensões prejudiciais, mas também quais práticas são empregadas para minimizar tensões paradoxais depois que elas surgem. De igual modo, sugerimos estudos empíricos para avançar na compreensão dos paradoxos descritos em diferentes formas de governança colaborativa, como redes colaborativas informais, parcerias público-privadas ou consórcios intermunicipais de prestação de serviços. É possível que a especificidade de cada forma tenha reflexões para a dinâmica dos paradoxos e a possibilidade de que deles emergam tensões prejudiciais à colaboração.

REFERÊNCIAS

- Ahola, T. (2018). So alike yet so different: a typology of interorganisational projects. *International Journal of Project Management*, 36(8), 1007-1018. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.07.005>
- Andrews, K. (1971). *The concept of corporate strategy*. Irwin Ed.
- Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., & Hart, P. (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach. *Policy and Society*, 39(4), 570-591. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785726>
- Ansoff, I. (1965). *Corporate strategy*. McGraw-Hill.
- Ansoff, H. I., & McDonnell, E. J. (1983). *Implantando a administração estratégica*. Atlas.
- Appleyard, M. M., & Chesbrough, H. W. (2017). The dynamics of open strategy: from adoption to reversion. *Long Range Planning*, 50(3), 310-321. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2016.07.004>
- Arnstein, S. (2007). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Astley, W. G. (1984). Toward an appreciation of collective strategy. *Academy of Management Review*, 9(3), 526-535. <https://doi.org/10.2307/258292>
- Astley, W. G., & Fombrun, C. J. (1983). Collective strategy: the social ecology of organizational environments. *Academy of Management Review*, 8(4), 576-587. <https://doi.org/10.2307/258259>
- Belmondo, C., & Sargis-Roussel, C. (2022). The political dynamics of opening participation in strategy: the role of strategy specialists' legitimacy and disposition to openness. *Organization Studies*, 44(4), 613-635. <https://doi.org/10.1177/01708406221080123>
- Bernardes, M. E. B., & Sá, F. S. (2009). Voluntarismo e determinismo em implementação de estratégias coletivas de PME: uma análise de dois processos em arranjos produtivos moveleiros. In *Anais 4º Encontro do Estudos em Estratégia*, Recife, PE, Brasil.
- Bevir M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.
- Bevir, M., & Rhodes, R. (2006). *Governance stories*. Routledge.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2011). Policy networks and governance networks: towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review*, 9(3), 297-308. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2011.00239.x>
- Bourgeois, L. J., & Brodwin, D. R. (1984). Strategic implementation: five approaches to an elusive phenomenon. *Strategic Management Journal*, 5(3), 241-264. <https://www.jstor.org/stable/2486279>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://www.jstor.org/stable/24029426>
- Buijze, A. (2013). The six faces of transparency. *Utrecht Law Review*, 9(3), 3-25. <https://doi.org/10.18352/ulr.233>
- Casey, D. K., & Lawless, J. S. (2011). The parable of the poisoned pork: network governance and the 2008 Irish pork dioxin contamination. *Regulation & Governance*, 5(3), 333-349. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01113.x>
- Castells, M. (1999). *A sociedade em rede* (Vol. 1, A era da informação: economia, sociedade e cultura). Paz & Terra.
- Chesbrough, H. W., & Appleyard, M. M. (2007). Open innovation and strategy. *California Management Review*, 50(1), 57-76. <https://doi.org/10.2307/41166416>
- Child, J. (1972). Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. *Sociology*, 6(1), 1-22. <https://www.jstor.org/stable/42851133>
- Cristofoli, D., Douglas, S., Torfing, J., & Trivellato, B. (2021). Having it all: can collaborative governance be both legitimate and accountable? *Public Management Review*, 24(5), 702-728. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1960736>
- Das, T. K., & Teng, B. S. (2000). Instabilities of strategic alliances: an internal tensions perspective. *Organization Science*, 11(1), 77-101. <https://www.jstor.org/stable/2640406>
- DeFillippi, R., & Sydow, J. (2016). Project networks: governance choices and paradoxical tensions.

- Project Management Journal*, 47(5), 6-17. <https://doi.org/10.1177/875697281604700502>
- Diriker, D., Porter, A. J., & Tuertscher, P. (2023). Orchestrating open innovation through punctuated openness: a process model of open organizing for tackling wicked multi-stakeholder problems. *Organization Studies*, 44(1), 135-157. <https://doi.org/10.1177/01708406221094174>
- Dobusch, L., & Kapeller, J. (2018). Open strategy-making with crowds and communities: comparing Wikimedia and creative commons. *Long Range Planning*, 51(4), 561-579. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2017.08.005>
- Dyer, J. H., Singh, H., & Hesterly, W. S. (2018). The relational view revisited: a dynamic perspective on value creation and value capture. *Strategic Management Journal*, 39(12), 3140-3162. <https://doi.org/10.1002/smj.2785>
- Dobusch, L., & Müller-Seitz, G. (2019). Closing for the benefit of openness? The case of Wikimedia's open strategy process. *Organization Studies*, 40(3), 343-370. <https://doi.org/10.1177/0170840617736930>
- Elbanna, S., Andrews, R., & Pollanen, R. (2016). Strategic planning and implementation success in public service organizations: evidence from Canada. *Public Management Review*, 18(7), 1017-1042. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051576>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Gomide, A. D. A., & Couto, L. F. (2023). Public sector planning. In E. Lisboa, R. C. Gomes, & H. F. Martins (Eds.), *The Brazilian way of doing public administration: Brazil with an "s"*. Leeds: Emerald Publishing Limited.
- Gundolf, K., & Jaouen, A. (2005). Patterns and coordination of collective action in small and very small business: the case of a tourist village in the Pyrenees. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 2(4), 392-403. <https://doi.org/10.1504/IJESB.2005.007088>
- Gundolf, K., Jaouen, A., & Loup, S. (2006). Institutions locales et TPE dans le cas du tourisme. *Revue Française de Gestion*, 167(8), 141-155. <https://doi.org/10.3166/rfg.167.141-156>
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5), 929-964. <https://www.jstor.org/stable/2777807>
- Hansen, J. R., Pop, M., Skov, M. B., & George, B. (2022). A review of open strategy: bridging strategy and public management research. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2116091>
- Harrison, T. M., & Sayogo, D. S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: a comparative study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 513-525. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002>
- Hautz, J., Seidl, D., & Whittington, R. (2017). Open strategy: dimensions, dilemmas, dynamics. *Long Range Planning*, 50(3), 298-309. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2016.12.001>
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180-197. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>
- Hrebiniak, L. G., & Joyce, W. F. (1984). *Implementing Strategy*. Macmillan.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate*. Routledge.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419-436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- Jarvenpaa, S. L., & Välikangas, L. (2016). From governance void to interactive governing behaviors in new research networks. *Academy of Management Discoveries*, 2(3), 226-246. <https://doi.org/10.5465/amd.2014.0103>
- Lado, A. A., Dant, R. R., & Tekleab, A. G. (2008). Trust-opportunism paradox, relationalism, and performance in interfirm relationships: evidence from the retail industry. *Strategic Management Journal*, 29(4), 401-423. <https://doi.org/10.1002/smj.667>
- Luedicke, M. K., Husemann, K. C., Furnari, S., & Ladstaetter, F. (2017). Radically open strategizing:

- how the premium cola collective takes open strategy to the extreme. *Long Range Planning*, 50(3), 371-384. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2016.07.001>
- Malhotra, A., Majchrzak, A., & Niemiec, R. M. (2017). Using public crowds for open strategy formulation: mitigating the risks of knowledge gaps. *Long Range Planning*, 50(3), 397-410. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2016.06.004>
- Martins H. F., & Marini, C. (2014). Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, 130, 42-53. <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>
- Matus, C. (2005). *Política, planejamento e governo*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Meneghetti, F. K. (2011). O que é um ensaio-teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), 320-332. <https://doi.org/10.1590/S1415-6552011000200010>
- Milagres, R. das M., Silva, S. A. G. da, & Rezende, O. (2019). Collaborative governance: the coordination of governance networks. *Revista de Administração Faces*, 18(3), 103-120. <https://doi.org/10.21714/1984-6975FACES2019V18N3ART6846>
- Oswald, S. L., Mossholder, K. W., & Harris, S. G. (1994). Vision salience and strategic involvement: implications for psychological attachment to organization and job. *Strategic Management Journal*, 15(6), 477-489. <https://doi.org/10.1002/smj.4250150605>
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Pittz, T. G., & Adler, T. (2016). An exemplar of open strategy: decision-making within multi-sector collaborations. *Management Decision*, 54(7), 1595-1614. <https://doi.org/10.1108/MD-04-2015-0153>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox: a dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381-403. <https://psycnet.apa.org/doi/10.5465/AMR.2011.59330958>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Introduction governance networks research: towards a second generation. In E. Sorensen, & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). Accountable government through collaborative governance? *Administrative Sciences*, 11(4), 127. <https://doi.org/10.3390/admsci11040127>
- Torfing, J. (2005). Governance network theory: towards a second generation. *European Political Science*, 4, 305-315. <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210031>
- Torfing, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics*, 49(2), 189-209. <https://doi.org/10.1332/030557321X16108172803520>
- Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Úbeda-García, M., Claver-Cortés, E., Marco-Lajara, B., & Zaragoza-Sáez, P. (2020). Toward a dynamic construction of organizational ambidexterity: exploring the synergies between structural differentiation, organizational context, and interorganizational relations. *Journal of Business Research*, 112, 363-372. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.10.051>
- Westley, F. (1990). Middle managers and strategy: micro dynamics of inclusion. *Strategic Management Journal*, 11(5), 337-351. <https://doi.org/10.1002/smj.4250110502>
- Whittington, R., Caillaet, L., & Yakis-Douglas, B. (2011). Opening strategy: evolution of a precarious

profession. *British Journal of Management*, 22(3), 531-544. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2011.00762.x>

Yami, S. (2006). Fondements et perspectives des stratégies collectives. *Revue Française de Gestion*, 167(8), 91-104 <https://doi.org/10.3166/rfg.167.91-104>

Yami, S. D., Nicquevert, B., & Nordberg, M. (2006). Le consortium de recherche comme stratégie collective agglomérée: le cas de la “collaboration Atlas” au Cern. *Finance Controle Stratégie*, 9(3), 191-

217. <https://repec-crego.u-bourgogne.fr/images/stories/rev/093217.pdf>

Yeane, J. (2011). Democratizing the corporate strategy process at red hat. *Management Innovation eXchange*. <https://www.managementexchange.com/story/democratizing-corporate-strategy-process-red-hat>

Zhang, S., Li, N., & Li, J. (2017). Redefining relational rent. *Technological Forecasting and Social Change*, 117, 315-326. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.10.072>

Maria Elisa Brandao Bernardes 

Doutora em Administração pela École des Hautes Études Commerciales (HEC); Professora da Fundação Dom Cabral (FDC). E-mail: mariaelisa@fdc.org.br

Rosiléia Milagres 

Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Vice-presidente e Professora da Fundação Dom Cabral (FDC). E-mail: rosileiam@fdc.org.br

Patrícia Becker 

Mestre em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Diretora de Gestão Pública da Fundação Dom Cabral (FDC). E-mail: patricia.becker@fdc.org.br

Douglas Wegner 

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil). Professor da Fundação Dom Cabral (FDC). E-mail: dwegner@fdc.org.br

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Maria Elisa Brandao Bernardes: Conceituação (Liderança); Supervisão (Liderança); Metodologia (Igual); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (igual).

Rosiléia Milagres: Conceituação (Suporte); Metodologia (Igual); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

Patrícia Becker: Conceituação (Suporte); Metodologia (Igual); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (igual).

Douglas Wegner: Supervisão (Suporte); Metodologia (Igual); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.