

Association for Information Systems

AIS Electronic Library (AISeL)

ISLA 2020 Proceedings

Latin America (ISLA)

8-10-2020

Governo como Plataforma: conceito e experiências de implementação

Manuel Bonduki
manuel.bonduki@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://aisel.aisnet.org/isla2020>

Recommended Citation

Bonduki, Manuel, "Governo como Plataforma: conceito e experiências de implementação" (2020). *ISLA 2020 Proceedings*. 26.

<https://aisel.aisnet.org/isla2020/26>

This material is brought to you by the Latin America (ISLA) at AIS Electronic Library (AISeL). It has been accepted for inclusion in ISLA 2020 Proceedings by an authorized administrator of AIS Electronic Library (AISeL). For more information, please contact elibrary@aisnet.org.

Governo como Plataforma: conceito e experiências de implementação

Artigo em Desenvolvimento

Manuel Bonduki

Abstract

In this paper we review the academic literature regarding the concept of “Government as a Platform”, as coined by Tim O’Reilly (2011). In the context of the digital transformation of governments, the concept proposes that the state can take advantage of the organizational form of internet-based platforms to orchestrate an ecosystem of participants aiming to co-create public services and policies. In a preliminary literature review, we found convergence in the theoretical outlines of the concept, although less agreement about the ways of operationalization and its consequences.

Key-words

GaaP, Government as a Platform, Ecosystem, Orchestration.

Resumo

Neste artigo realizamos revisão da literatura acadêmica a respeito do conceito de “Governo como Plataforma”, conforme cunhado por Tim O’Reilly (2011). No contexto da transformação digital dos governos, o conceito propõe que o Estado pode se aproveitar da forma organizacional das plataformas baseadas na internet para operar como orquestrador de um ecossistema destinado à cocriar serviços e políticas públicas. Em um levantamento preliminar da literatura, encontramos convergência nos contornos teóricos do conceito, embora menos acordo quando são apresentadas as formas de operacionalização e suas consequências.

Palavras-chave

GaaP, Governo como Plataforma, Ecossistema, Orquestração.

Introdução

Em todo o mundo, a transformação digital abriu aos governos possibilidades de mudanças amplas na forma como organizam internamente seus processos, como entregam serviços ao cidadão ou como se relacionam com a sociedade. No âmbito privado, entre inúmeras outras transformações nos negócios viabilizadas pela internet (*net-enabled business transformation*), têm se destacado a criação das estratégias baseadas em plataformas. Esta lógica possibilitou a criação de negócios que crescem de forma exponencial, apoiando-se em arquiteturas, incentivos e regras de governança específicas. O’Reilly (2011) propôs pela primeira vez que tal lógica poderia ser aproveitada pelos governos para recriar a forma de formular e implementar serviços e políticas públicas, cunhando o termo “Governo como Plataforma” (na sigla em inglês, *GaaP*). Desde então, a proposta tem aparecido nos debates relacionados a governo digital e inovação pública, embora raramente ocupando o centro do palco (BRASIL, 2018; 2020; OECD, 2018). A

ideia tem sido também implementada de distintas formas por governos que buscam realizar uma transformação digital bem sucedida. O objetivo do presente artigo é realizar revisão preliminar da literatura acadêmica a respeito do tema do “Governo como Plataforma” e apresentar o que vem sendo apontado como limites, nuances e possibilidades da utilização desta abordagem visando entender o horizonte para pesquisas futuras.

Partimos, portanto de um levantamento de artigos nas principais bases e periódicos para oferecer ao leitor um mapa da literatura que contenha: i) a relação de autores e respectivas instituições que discutem o tema; ii) os limites conceituais utilizados para o termo “governo como plataforma”; iii) a evolução no tempo do uso do conceito; iv) a abordagem teórica utilizada nos artigos, v) o campo do conhecimento a partir do qual se realiza a análise; e; vi) em quais casos empíricos são baseadas as pesquisas.

Este artigo tem quatro seções. Além desta introdução, será apresentada a metodologia utilizada, a análise dos resultados da pesquisa e as conclusões, em que são apresentadas as propostas de seguimento da pesquisa.

Metodologia

Para realizar um levantamento da literatura pertinente à discussão de governo como plataforma, foi realizada busca nas bases de dados da Web of Science (WoS) e da Digital Government Reference Library (DGRL, antiga eGovernment Reference Library). Foram utilizados como termos de busca “Government as a Platform” e ainda suas versões em português e espanhol, além do acrônimo “GaaP”. Consonante com o objetivo do trabalho, consideramos que as buscas pelo termo exato, “Governo como Plataforma”, e sua abreviação e respectivas traduções são suficientes para obter um panorama compreensivo da utilização do conceito, que é o cerne da pesquisa. Não foi incluído qualquer filtro para o ano de publicação.

A busca na base da Web of Science retornou 10 artigos, todos a partir do termo em inglês, ao passo que a base da DGRL retornou 11 ocorrências, também integralmente para resultados em inglês. Estas buscas incluíram os campos de título, resumo e palavras-chave. Após retiradas as referências duplicadas, chegamos a um total de 13 artigos mencionando "Government as a Platform", "Governo como Plataforma" ou "Gobierno como Plataforma". Deste total um artigo foi excluído da análise por apenas o resumo estar em inglês ao passo que o restante do artigo era em língua russa. Resultaram 12 artigos.

Ainda que o termo governo como plataforma esteja bastante presente em publicações de cunho profissional, por consultorias ou outros tipos de publicações, o objetivo da presente análise é retomar e apresentar o estado da arte da discussão realizada no âmbito acadêmico. Por este motivo, um critério de relevância das publicações foi incluído. A partir da lista de 12 artigos foi realizado filtro a partir da lista Journal Citation Report (JCR) referente ao ano de 2018, a partir das edições SCIE,SSCI e categoria "Selected Category Scheme": WoS. Com este filtro, apenas duas revistas científicas com publicações foram listadas (GIQ e SOUTH ASIA-JOURNAL OF SOUTH ASIAN STUDIES) que correspondem a 8 artigos, apresentados na tabela abaixo, assim como revista e ano de publicação :

| Autoria | Instituição dos autores e autoras | Título | Journal | Ano |
|---|---|--|----------------------------------|------|
| LINDERS, Dennis. | University of Maryland (EUA) | From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. | Government Information Quarterly | 2012 |
| JANSSEN, M; ESTEVEZ,, E | T.U. DELFT (Holanda) Center for Electronic Governance, UN - UIIST (Macao - China) | Lean government and platform-based governance-Doing more with less | GOVERNMENT INFORMATION QUARTERLY | 2013 |
| BROWN, A; FISHENDEN, J; THOMPSON, M; VENTERS, W | University of Surrey (Reino Unido) Centre for Creative Computing, Bath Spa | Appraising the impact and role of platform models and Government as a | GOVERNMENT INFORMATION QUARTERLY | 2017 |

| | | | | |
|--|--|--|---|------|
| DANNELS, L; VIANNE, S; VAN DEN BERGH, J | University (Reino Unido) Judge Business School, University of Cambridge (Reino Unido) Department of Management, LSE (Reino Unido) KU Leuven (Bélgica) | Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF) Open data platforms: Discussing alternative knowledge epistemologies | GOVERNMENT INFORMATION QUARTERLY | 2017 |
| MILLARD, Jeremy. | Brunel University (Reino Unido) | Open governance systems: Doing more with more. | Government Information Quarterly | 2018 |
| MUKHOPADHYA Y, S; BOUWMAN, H; JAISWAL, MP | IMT (Índia) TU Delft (Holanda) + Åbo Akademi University (Finlândia) | An open platform centric approach for scalable government service delivery to the poor: The Aadhaar case | GOVERNMENT INFORMATION QUARTERLY | 2019 |
| SINGH, R | Indian Institute of Management (Índia) Cornell University (EUA) | Give Me a Database and I Will Raise the Nation- State | SOUTH ASIA- JOURNAL OF SOUTH ASIAN STUDIES | 2019 |
| CORDELLA, A; PALETTI, A | London School of Economics (Reino Unido) | Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case | GOVERNMENT INFORMATION QUARTERLY | 2019 |
| Tabela 1. Resultados da busca sistemática | | | | |

Passamos, assim, a apresentar os resultados da revisão sobre os artigos selecionados.

Análise

A partir da Tabela 01 é possível perceber o predomínio da revista “Government Information Quarterly” nas publicações relativas ao tema desde 2012, quando iniciam as ocorrências. Dentre os 8 artigos selecionados, apenas 1 não veio desta revista. Nota-se, também, um predomínio dos autores ou coautores vinculados a instituições europeias, como a T.U. Delft, a London School of Economics (LSE), além de outras do Reino Unido, Bélgica e Finlândia, além de dois artigos de universidades dos Estados Unidos (Cornel e Maryland) e coautores de instituições indianas e chinesas. Ressalte-se, assim, tanto o esparsa debate em língua espanhola e portuguesa, como também a falta de produção oriunda de pesquisadores ou instituições de países hispanohablantes ou lusófonos. Mesmo antes da aplicação do filtro por periódicos listados no JCR a busca não havia retornado artigos em português ou espanhol. Em relação ao período de produção científica, percebe-se a ausência de publicações anteriores a 2012, reforçando a ideia de que o termo “Governo como Plataforma” foi cunhado em 2011 por O’Reily. Nota-se ainda um aumento dos anos recentes, com seis das oito publicações após 2017.

Passamos então nosso olhar para as discussões apresentadas nos artigos. A análise inicial será sobre as perspectivas teóricas e teorias mobilizadas, e os campos do conhecimento aos quais se vinculam os

artigos. Em seguida, discutimos os contornos atribuídos ao conceito de governo como plataforma nesta literatura.

No conjunto da produção acadêmica, chama a atenção a despreocupação dos autores em declarar explicitamente suas opções de abordagem teórica. Dentre todos os artigos analisados nenhum deles fez esta declaração, o que denota uma lacuna na estruturação dos argumentos. Tal clareza em relação aos pressupostos teóricos que informam as análises permitiria, por exemplo, debater o tema do governo como plataforma entendendo a perspectiva de Estado adotada pelos autores.

Em termos de áreas do conhecimento, os artigos estão localizados dentro do campo dos Sistemas de Informação (SI), mobilizando pontualmente teorias da administração pública, tais como governança (JANSSEN & ESTEVEZ, 2012; MILLARD, 2018), coprodução e participação (LINDERS, 2012; BROWN et al, 2017) teoria do valor público (CORDELLA e PALETTI, 2019;), governo aberto (Janssen & Estevez, 2013; Linders, 2012; Danneels et al., 2017) e, de forma ampla, tecnologia em governo. Um dos artigos dedicou atenção ainda à ‘teoria dos ecossistemas’ (MUKHOPADHYAY et al, 2019).

Do ponto de vista conceitual, não se notou grande divergência entre os autores em relação ao que constituiria uma proposta de governo como plataforma. De forma geral, os artigos aceitam e replicam a conceitualização feita por O’Reilly (2011) que tem como referência os debates sobre o funcionamento de plataformas fora de governos. Este debate parte de uma visão das plataformas que as caracteriza como “*base para a realização de atividades por outros, que cria valor primordialmente ao permitir interações entre dois ou mais consumidores ou grupos participantes*” (BROWN et al, 2017, p. 168).

Na visão de O’Reilly o governo poderia assumir o papel de um mobilizador e viabilizador mais do que um produtor final dos serviços públicos. Como consequência, o desafio do governo que atua como plataforma está em criar e coordenar um sistema cujos resultados não estejam previstos de antemão, mas sejam fruto da interação entre as partes: governo, empresas e cidadãos. Para realizá-lo, parte-se de uma arquitetura inicial simples que possa evoluir e ser complementada por outros participantes, com baixas barreiras de entrada e através de padrões abertos, abertura à experimentação e à inovação (O’Reilly, 2011).

Os autores convergem no sentido de que a característica mais marcante das plataformas assim entendidas é a modularidade, que pode ser definida como a existência de um ‘core’ estável com funções básicas, sobre o qual diferentes módulos poderim acoplar-se. Tal configuração modular possibilitaria a participação de atores externos, reduzindo custos e aumentando a variedade de soluções e resultando na produção de valor. A modularização através da padronização reduziria a complexidade da coordenação e facilitaria a criação e modificação de serviços, de acordo com as necessidades emergentes (Cordella & Paletti, 2019).

Como característica complementar ao ‘core’, os módulos seriam produto de um ou mais de um ecossistemas ou meta-organizações que rodeiam a plataforma (Mukhopadhyay et al, 2019). Uma plataforma complexa permitiria a “criação de vários ecossistemas, diferentes em suas naturezas, mas que coexistem e interagem de forma efetiva” (Cordella & Paletti, 2019, p.5). Alguns autores destacam, no entanto, que a excessiva modularidade poderia erodir a capacidade distintiva entre os módulos e reduzir o espaço para aprendizados cruzados (Mukhopadhyay et al, 2019).

A necessidade de manter um ‘core’ coeso e enxuto ao mesmo tempo em que fomenta a participação de agentes externos leva à discussão sobre a função de orquestração, a ser assumida por entes estatais. Janssen e Estevez (2012) ao proporem um governo que “faz mais com menos” ressaltam que o seu papel fundamental deve ser o de orquestrar o funcionamento de uma complexa rede em que parceiros públicos e privados realizam tarefas. Neste sentido, Brown e colegas enfatizam o caráter da plataforma como uma “forma organizacional” que é percebida pelos usuários. Ou seja, por ser dependente do ecossistema, é relevante que o funcionamento e as regras da plataforma sejam bem compreendidos pelos participantes em seus vários aspectos e limites, assim como a diversidade de atores e papéis. (Brown et al., 2017).

Mukhopadhyay et al (2019) enfatizam a relevância da criação de uma governança “custo-efetiva”, cujo desenho permita a padronização e uma forma de gestão próxima e eficiente e em uma liderança que consiga “*implementar mecanismos de apropriação de valor justos e evitar a competição com os complementadores*” (p.440)

A literatura destaca um trade-off relevante entre abertura da plataforma e controle de seu desenvolvimento. Este dilema foi evidenciado tanto pelo relato da experiência italiana de implementação de plataformas baseadas nos conceitos de GaaP (Cordella & Paletti, 2019), quanto na criação da

identidade única indiana Aadhaar (Mukhopadhyay et al, 2019). Por mais que autores frequentemente igualem as ideias de governo como plataforma e dados governamentais abertos (Janssen & Estevez, 2012; Millard, 2018) a função de orquestração não está em simplesmente gerir uma plataforma de dados públicos mas em nutrir o ecossistema e – no caso do governo – garantir a geração de valor.

Para Mukhopadhyay e parceiros, abertura excessiva da plataforma pode resultar em competição entre módulos e subsistemas muito parecidos, reduzindo a colaboração das partes. Pode, ainda, permitir a entrada de módulos de baixa qualidade, reduzindo a reputação da plataforma e a confiança entre participantes, dificultando o compartilhamento de conhecimento (Mukhopadhyay et al., 2019). Cordella e Paletti, relatando a experiência italiana ressaltam que cada um dos sete sub-ecossistemas criados adotou critérios próprios de abertura, de acordo com as necessidades de segurança e relevância.

No complexo emaranhado de serviços e soluções criados por um ecossistema vibrante, não há uma linha única de produção que leve à geração de valor público. E como saldo de ações simultâneas pode haver inclusive perda de valor. Por exemplo, a implementação de sistemas de reconhecimento facial pode aumentar a segurança mas reduzir a privacidade. Onde está o valor público? Assim, há situações em que cabe ao Estado-orquestrador retirar credenciais e excluir parceiros ou módulos, assegurando a primazia do interesse público com base nas preferências expressas na esfera da política (Cordella & Paletti, 2019).

O que se verifica nos relatos de experiências dos governos, é que as vantagens da aplicação dos princípios governo como plataforma são mais facilmente enumeradas do que operacionalizadas. A ideia de que orquestrar significa reduzir o tamanho do governo (Janssen & Estevez, 2013) dá lugar a clareza de que a transformação da estrutura organizacional do Estado em direção à lógica da plataforma vai além questões de ordem tecnológica, resultando de interações desta com elementos constitutivos das dinâmicas do Estado como a recepção junto ao corpo burocrático (Singh, 2019), as instâncias de poder setorial e mesmo relações inconstantes com os agentes do mercado, que podem não se interessar em oferecer soluções a problemas públicos. O resultado pode ser que o governo organizado como uma plataforma, ao invés de “fazer mais com menos” tenha que “fazer mais com mais” (Millard, 2018)

Conclusão

Em um contexto de grandes transformações como é o momento presente, é difícil distinguir as mudanças permanentes das tendências transitórias. Os Estados vem sendo desafiados a entregar políticas e serviços a cidadãos cada vez mais acostumados ao mundo digital e cujas referências oriundas deste mundo tendem a pautar as expectativas em termos de personalização, agilidade e ubiquidade. Mais do que a mudança em direção a uma sociedade do século XXI, a ideia de um governo que se organiza como plataforma deve ser capaz de enfrentar os desafios não superados do século XX, a começar pelo acesso a direitos sociais. Em especial na América Latina e em outras regiões periféricas, ou emergentes, o Estado deve ser capaz de dar conta simultaneamente destas diferentes frentes. A experiência indiana de implementar a identificação digital do Aadhaar para 1,3 bilhão de cidadãos, é, neste sentido muito mais útil para países do chamado Sul Global do que experiências localizadas na Europa.

Ao cogitar sobre estes desafios em face das agendas de pesquisa que se abrem para a discussão do conceito de governo como plataforma, alguns temas sobressaem. Em primeiro lugar é relevante aproximar a discussão com os temas clássicos da administração pública e da ciência política. Neste sentido, entender como enriquecer os debates sobre formulação e implementação de políticas públicas num contexto de produção descentralizada e orquestrada e quais são as diferenças entre a proposta do GaaP e os preceitos de redução do tamanho do Estado encampados pelas reformas baseadas no New Public Management.

Por outro lado, vale investigar as implicações da lógica do GaaP em países federalistas, que tem em seu cerne a lógica de autonomia e cooperação. Poderia o governo central em uma federação exercer o papel de orquestrador à medida que as unidades subnacionais desenvolvem soluções específicas, adequadas ao contexto? A inclusão de elementos do debate sobre relações interfederativas poderia agregar o elemento da orquestração e fomento a um ecossistema de entes subnacionais, como estados e municípios.

Por fim, embora a menção à ‘criação de valor público’ seja frequente na literatura sobre governo como plataforma, o debate sobre inovação em governo aparece pouco, talvez pela inovação ser considerada ora

um antecessor necessário ora um subproduto da geração de valor. Seria relevante, assim, avançar na investigação sobre o potencial do governo como plataforma na geração de inovação em governo.

A presente pesquisa encontra-se em andamento e possui limitações. Uma delas é a restrição da discussão aos periódicos científicos, excluindo parte relevante do debate que está ocorrendo por meio da chamada “grey literature”, seja nos documentos de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) seja nos planos nacionais de transformação digital.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. (2018). *Estratégia de Governança Digital Revisada*.
<https://www.governodigital.gov.br/EGD/documentos/revisao-da-estrategia-de-governanca-digital-2015-2019.pdf>
- _____. (2020). Decreto nº 10332 de 28 de abril de 2020. *Estratégia de Governança Digital 2020-2022*.
<http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>
- Brown, A., Fishenden, J., Thompson, M., & Venters, W. (2017). Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF). *Government Information Quarterly*, 34(2), 167–182. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.03.003>
- Cordella, A., & Paletti, A. (2019). Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101409. <https://doi.org/10.1016/J.GIQ.2019.101409>
- Danneels, L., Viaene, S., & Van den Bergh, J. (2017). Open data platforms: Discussing alternative knowledge epistemologies. *Government Information Quarterly*, 34(3), 365–378. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.007>
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance-Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30(SUPPL. 1), S1–S8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003>
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446–454. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.003>
- Millard, J. (2018). Open governance systems: Doing more with more. *Government Information Quarterly*, 35(4), S77–S87. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.08.003>
- Mukhopadhyay, S., Bouwman, H., & Jaiswal, M. P. (2019). An open platform centric approach for scalable government service delivery to the poor: The Aadhaar case. *Government Information Quarterly*, 36(3), 437–448. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.001>
- O’Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13–40. https://doi.org/10.1162/innov_a_00056
- OECD. (2018). *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*.
- Singh, R. (2019). Give me a database and I will raise the Nation-state. *South Asia: Journal of South Asia Studies*, 42(3), 501–518. <https://doi.org/10.1080/00856401.2019.1602810>