3098

Brasília, abril de 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTADO DIGITAL: PARA ENTENDER O ESTADO COMO PLATAFORMA

Tulio Chiarini
Analista em ciência e tecnologia do Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (CTS/Diset/Ipea). *E-mail*: tulio.chiarini@ipea.gov.br.

Alexandre Arns Gonzales
Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea). *E-mail*: alexandre.gonzales@ipea.gov.br.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3098-port

1 INTRODUÇÃO

Este texto para discussão integra um conjunto de cinco documentos que representam reflexões iniciais sobre o processo de pesquisa e avaliação do uso das tecnologias de informação e comunicação e das novas tecnologias digitais no setor público brasileiro. Especificamente, o texto intitulado *Estado Digital: para entender o Estado como plataforma* tem como objetivo problematizar o processo de plataformização do Estado, com base em uma revisão semissistemática da literatura sobre o conceito de *government as a platform* (Estado como plataforma).

Para a revisão da literatura, adotou-se uma abordagem semissistemática, utilizando-se termos e operadores booleanos nas bases *Web of Science (WoS)* e *Cairn.info*. A escolha da WoS deve-se à sua inclusão da Scientific Electronic Library Online (SciELO), que indexa um volume significativo de periódicos científicos de países latino-americanos. Já a base Cairn.info foi selecionada por sua ampla utilização em países francófonos, oferecendo acesso a uma vasta gama de publicações nas áreas de ciências humanas e sociais. A combinação dessas bases visou garantir diversidade regional e linguística, ampliando o escopo da revisão. Como resultado, foram identificados 33 manuscritos considerados relevantes para o estudo.

A partir desses documentos, revisitou-se o texto que inaugurou a abordagem do Estado como plataforma no início da década de 2010. Esse trabalho delineia sete lições fundamentais que o Estado poderia adaptar das práticas das plataformas digitais comerciais (O'Reilly, 2011), conforme apresentado no quadro 1 .

QUADRO 1
As lições de O'Reilly

Identificação	Lições	Ideias-base
Lição 1	"*Open Standard spark innovation and growth*" (p. 17).	Padrões abertos estimulam inovação e crescimento.
Lição 2	"*Build a simple system and let it evolve*" (p. 21).	Sistemas simples têm maior potencial de evoluir de maneira eficaz e inovadora ao longo do tempo.

(Continua)

SUMEX

(Continuação)

Identificação	Lições	Ideias-base
Lição 3	"*Design for participation*" (p. 24).	Sistemas projetados para participação, baseados em regras claras de cooperação e simplicidade, permitem que componentes independentes se integrem e gerem inovação.
Lição 4	"*Learn from your 'hackers'*" (p. 30).	Sistemas generativos avançam quando seus usuários, inclusive aqueles que "quebram as regras", encontram novas formas criativas de utilizar a plataforma.
Lição 5	"*Data mining allows you to harness implicit participation*" (p. 33).	Mineração de dados dos cidadãos permite aproveitar a participação implícita dos usuários, extraindo valor de suas interações para melhorar sistemas e serviços.
Lição 6	"*Lower the barriers to experimentation*" (p. 35).	Experimentação e fracasso devem ser vistos como oportunidades de aprendizado e aprimoramento.
Lição 7	"*Lead by example*" (p. 37).	A liderança pelo exemplo demonstra o potencial de transformação, incentivando o mercado e outros setores a seguir seu modelo, em vez de apenas fazer mudanças incrementais no sistema existente.

Fonte: O'Reilly (2011).
Elaboração dos autores.

2 ANÁLISE DAS LIÇÕES E CONSIDERAÇÕES

A análise das lições de O'Reilly à luz dos 33 artigos identificados permitiu desdobrar sete considerações, das quais quatro são diretamente relacionadas às lições do autor e três vão além delas.

2.1 CONSIDERAÇÕES RELACIONADAS ÀS LIÇÕES DE O'REILLY

1) Centralidade dos dados digitais na transformação do *Estado como plataforma*: o argumento central do Estado como plataforma é que a abertura dos dados coletados pelo Estado promove transparência, participação social e inovação no setor privado. No entanto, a literatura pouco discute o regime de desenvolvimento e uso das tecnologias que produzem e armazenam esses dados.

2) Regime de propriedade, desenvolvimento e uso das tecnologias: embora O'Reilly mencione a importância das tecnologias, a literatura identificada pouco discute seu regime de propriedade e desenvolvimento. A hegemonia das grandes empresas de plataformas digitais dificulta o debate sobre modelos alternativos, reforçando a ideia de que problemas sociais podem ser resolvidos por *correções tecnológicas*, o que nem sempre é eficaz.

3) Ênfase na retórica da redução do Estado e na austeridade fiscal: o E*stado como plataforma* é frequentemente associado à redução de custos e à eficiência, mas

SUMEX

essa abordagem pode ignorar a criação de valor público. Enquanto alguns defendem que o modelo melhora serviços ao aproveitar capacidades existentes, outros alertam que a lógica de economia de gastos não garante, por si só, benefícios sociais.

4) Participação social e cidadã na formulação e prestação de serviços públicos: na abordagem convencional do *Estado como plataforma*, a participação é muitas vezes tratada como sinônimo de extração de dados, colocando os cidadãos em uma posição passiva. A digitalização das estruturas administrativas não necessariamente transforma a relação entre Estado e sociedade, limitando-se a replicar processos tradicionais em formato digital.

2.2 CONSIDERAÇÕES QUE VÃO ALÉM DAS LIÇÕES DE O'REILLY

5) Escalonabilidade de serviços governamentais digitais em sociedades desiguais: em países em desenvolvimento, a escalonabilidade dos serviços públicos digitais enfrenta desafios devido à exclusão digital e à informalidade. *O Estado como plataforma* precisa garantir acesso fácil, segmentação eficaz de assistências e envolvimento do setor privado para atender grupos vulneráveis.

6) Dilema do "ovo e da galinha": assim como nas plataformas privadas, o E*stado como plataforma* enfrenta o desafio de atrair simultaneamente cidadãos e servidores públicos. O sucesso depende do engajamento de ambos os lados, o que exige estratégias para superar barreiras de acesso e inclusão, especialmente em sociedades desiguais.

7) Efeito *lock-in*: a adoção de tecnologias específicas pode levar a uma dependência de trajetória, dificultando a migração para soluções mais eficientes. A definição de padrões tecnológicos no E*stado como plataforma* envolve disputas políticas e econômicas, e ignorar esses processos pode resultar em novos *lock-ins*, limitando a inovação e a participação social.

3 CONCLUSÃO

O conceito de *Estado como plataforma*, proposto por O'Reilly (2011) e amplamente discutido na literatura, sugere uma transformação significativa no papel do governo, promovendo colaboração, inovação e engajamento cívico. No entanto, a análise aqui conduzida destaca que essa abordagem, apesar de promissora, tende a ignorar as desigualdades materiais e as condições reais de acesso de grande parte da população.

A naturalização da lógica das grandes plataformas digitais, muitas vezes adotada como modelo para a reestruturação do Estado, é preocupante. A exploração massiva de dados é frequentemente vista como uma forma moderna de colaboração, ignorando os riscos de exclusão digital e as necessidades específicas de cidadãos de baixa renda.

Assim, há uma necessidade urgente de aprofundar o debate teórico e prático sobre as formas de participação social no contexto do Estado como plataforma. A retórica de austeridade associada à busca por eficiência administrativa deve ser revista à luz das necessidades reais da população e das barreiras que limitam o acesso às inovações tecnológicas.

O dilema do "ovo e da galinha" e o efeito *lock-in* destacam a complexidade dos desafios enfrentados pelos governos. Engajar cidadãos e servidores públicos, garantir a inclusão digital e superar barreiras econômicas são aspectos

cruciais para o sucesso desse modelo. Portanto, o *Estado como plataforma* deve ser pensado não como uma mera reprodução das práticas do setor privado, mas como um modelo que, acima de tudo, considere as desigualdades e promova a verdadeira democratização do acesso aos serviços públicos.

REFERÊNCIA

O'REILLY, T. Government as a platform. **Innovations: Technology, Governance, Globalization**, v. 6, n. 1, p. 11-40, jan. 2011. Disponível em: https://direct.mit.edu/itgg/article/6/1/13-40/9649.