

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

**Grupo de Pesquisa: Politeia – Coprodução do Bem Público, *Accountability*, Inovação e
Sustentabilidade**

**MARKETPLACES DE *CLOUD* NAS COMPRAS PÚBLICAS:
GOVERNANÇA, *ACCOUNTABILITY* E TRANSPARÊNCIA SOB A PERSPECTIVA
DE FORNECEDORES DE TI**

042.737.351-48

**Florianópolis
2026**

MARKETPLACES DE *CLOUD* NAS COMPRAS PÚBLICAS: GOVERNANÇA, *ACCOUNTABILITY* E TRANSPARÊNCIA SOB A PERSPECTIVA DE FORNECEDORES DE TI

1 – INTRODUÇÃO

Em um cenário de rápida aceleração na modernização dos processos de compras públicas, plataformas digitais, como marketplaces de *cloud computing*, emergem no contexto brasileiro como uma via de inovação significativa frente aos modelos tradicionais de aquisição pública. Marketplaces de *cloud* são ambientes virtuais voltados para transações comerciais onde provedores privados disponibilizam para aquisição produtos, soluções e serviços próprios ou de fornecedores terceiros. Essas plataformas comumente operam por meio de compromisso de consumo predefinido, podendo a organização utilizar os recursos alocados para realizar compras de seu interesse¹. Importa também evidenciar um modelo específico de aquisição via marketplace que se sobressai no estudo em tela, qual seja, a oferta privada – a negociação de compra é realizada diretamente com o fornecedor da solução e o cliente é posteriormente direcionado para a plataforma digital para que se efetive a compra².

Visto isso, a pesquisa objetiva detalhar o contexto de um fornecedor de soluções de tecnologia que possui em sua carteira de clientes Órgãos e Entidades da Administração Pública que adotam marketplaces de *cloud* nas negociações de compra de produtos e serviços técnicos. O fluxo comercial que dantes transacionava apenas entre o Órgão Público e o fornecedor em tela, passa a acoplar novos atores, a saber: o provedor da plataforma em nuvem (AWS, Google Cloud, Oracle, Azure, por exemplo), o fabricante do software (comumente responsável pela oferta privada), o fornecedor (o distribuidor responsável pela relação comercial) e o Órgão Público, que pode fazer uso de saldo ou créditos previamente contratados junto aos provedores de nuvem para adquirir produtos e serviços de interesse.

Essa nova via de aquisição pública cria, portanto, um novo arranjo institucional no qual a governança da contratação passa a ser compartilhada, provocando desafios ainda pouco explorados, especialmente em termos de transparência e *accountability*. Por outro lado, essa

¹ <https://www.redhat.com/pt-br/topics/cloud-computing/what-is-a-cloud-marketplace#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20um%20marketplace%20de%20nuvem>
Acesso em: 31 mar. 2026.

Quanto aos aspectos conceituais apresentados, registra-se que os principais provedores de computação em nuvem adotam termos similares no Brasil.

² Vide anterior.

reconfiguração pode vir a representar uma oportunidade para o setor por possibilitar a formulação de arranjos institucionais mais eficientes e integrados.

Diante desse cenário, esta pesquisa buscará responder à seguinte questão central: como a intermediação de plataformas privadas reconfigura os mecanismos de governança, *accountability* e transparência nas contratações públicas de tecnologia, e quais implicações essa reconfiguração produz para os fornecedores que operam nesse arranjo?

Objetivos Específicos

- a) Mapear o novo arranjo institucional gerado pelo marketplace de *cloud*, identificando os atores, seus papéis e os fluxos de poder e informação entre eles;
- b) Avaliar em que medida os mecanismos de *accountability* são operacionalizáveis no contexto de contratações mediadas por plataformas privadas;
- c) Identificar as zonas de opacidade informacional produzidas pelo arranjo, especificando quais informações ficam ocultas, para quem e por quê; e
- d) Propor um *framework* de governança que oriente fornecedores privados e gestores públicos na adoção responsável de marketplaces de *cloud* nas contratações públicas de tecnologia.

2 – JUSTIFICATIVA

A adoção de marketplaces de *cloud* como uma nova via de contratação inova no âmbito da Administração Pública por representar uma mudança estrutural no modelo de contratação, tradicionalmente estabelecido por procedimento licitatório. Diferentemente do modelo supracitado, no qual o Estado detém o controle direto sobre regramentos e processos, os marketplaces estabelecem ambientes mediados por institutos privados que passam a definir regras e parâmetros relevantes para o processo, tais como: definição dos critérios de seleção dos fornecedores, estruturação das transações entre as partes, posse e disponibilização de informações, dentre outros.

A literatura sobre governança pública já reconhece a transição de modelos tradicionais de compra para novos arranjos em rede, nos quais o Estado atua de maneira integrada com atores privados e sociais. Entretanto, tal configuração precisa ser melhor compreendida tendo que ainda não foi estabelecido até o momento um marco legal que disciplina o uso de marketplaces de *cloud* como modelo de compra pública consolidado e o define como avanço institucional concreto em termos de governança.

No caso em específico do setor público, a ausência de modelos precisos de governança pode acarretar riscos como: dificuldade de auditoria, assimetria de informação e fragilidade regulatória. Ademais, importa compreender se o marketplace aumenta ou reduz a transparência pública, se há conduta anticompetitiva, e até questões morais mais amplas como, por exemplo, se há evidência de que a vasta disponibilidade de produtos nos ambientes virtuais influencia de alguma maneira a decisão de compra por parte do agente público.

Para empresas privadas do setor de tecnologia o tema também é de suma importância por redefinir a forma de fornecer produtos e serviços para o setor público. A relevância do tema para a empresa que será estudada é ainda maior, haja vista que seguiu o mesmo rito contratual por vinte anos e se depara com a necessidade de adaptação rápida de portfólio, remodelação de procedimentos administrativos e contratuais, bem como a internalização de novos instrumentos jurídicos. Soma-se a possibilidade de enfrentar desafios como competição baseada em critérios ainda desconhecidos e nem sempre claros, dificuldades de acesso à informação e insegurança jurídica.

Por fim, vale citar que a pesquisadora atua há dois anos no departamento comercial da empresa analisada, acompanhando diretamente a crescente demanda advinda dos próprios clientes do setor público quanto à adoção de marketplaces para contratações. Essa inserção profissional gerou questionamentos específicos que a pesquisa intui explorar, tais como: quais etapas do processo comercial desaparecem ou são simplificadas? Quem assume responsabilidades que antes eram exclusivamente do poder público? Como operar com segurança jurídica em um ambiente ainda sem marco regulatório consolidado? Os resultados da pesquisa, portanto, terão aplicação direta nos processos internos da empresa e poderão orientar outros fornecedores do setor, além de subsidiar gestores públicos na estruturação de mecanismos adequados de governança.

3 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Governança Pública

Para Bevir (2009), a emergência do que a literatura denomina "nova governança" enfraquece a distinção entre o Estado e outras esferas de ordem social, na medida em que mercados, redes e atores não estatais passam a compartilhar funções que antes eram atribuídas exclusivamente ao Ente Público e a depender, por mais informal que seja, de um padrão de regras na forma de governança.

Osborne (2010) corrobora que no contexto das compras públicas digitais, a governança se manifesta nos arranjos institucionais que definem quem participa das plataformas, como as decisões são tomadas e quais mecanismos de controle existem. Faz-se necessário, então, ampliar a compreensão do que antes se restringia a quem compra e de quem compra para elucidar como os fluxos de informação, poder e responsabilização se distribuem entre os múltiplos atores que integram o sistema de um marketplace.

Em linha com esse entendimento, Bevir (2009) enfatiza que o envolvimento de diversos atores na formulação e execução de serviços dificulta a devida atribuição de responsabilidades das partes. Nos provoca o autor com as seguintes palavras: “Perhaps we need to be able to specify: (...) as decisions are made by many actors – with various degrees of public visibility, terms of office, and sources of funding – it becomes extremely difficult to attribute causation too one specific actor of decision” (Bever, 2009, p. 36). O conceito da nova governança veio, portanto, a inspirar mudanças estruturais no âmbito da Administração Pública.

Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler (2006) oferecem um enquadramento teórico mais robusto para compreender a transformação da governança pública provocada pela digitalização. Para os autores, a Nova Gestão Pública (NGP), modelo dominante nos anos 1990, produziu consequências estruturalmente desafiadoras ao fragmentar o aparato estatal em agências especializadas, aumentar a complexidade institucional e transferir para corporações privadas de TI capacidades decisórias que deveriam permanecer sob o controle público. Quando esses sistemas de informação estatais são transferidos para institutos privados, em regimes mais radicais de modelos da NGP, o Estado perde progressivamente a capacidade de controlar informações e de exercer *accountability* plena em seus processos. Ante a isso, os autores propõem o conceito de Governança da Era Digital como um movimento que requer do Estado uma reorganização de sua governança em três eixos: reintegração, como meio de reverter a fragmentação do aparato estatal característico no modelo da NGP; holismo baseado em necessidades do cidadão e não necessariamente das agências especializadas; e digitalização como transição da operação governamental para modelos digitais. A Governança da Era Digital pressupõe um modelo de governança mais aberto e competitivo permitindo outrossim que o Estado detenha o controle da informação e fortaleça seus mecanismos de transparência e responsabilização perante à sociedade.

Accountability

Buscou-se Schedler (1999) para denominar *accountability* e sua operacionalização ao distinguir três dimensões interligadas que compõem o que o autor denomina uma "empresa

multifacetada de responsabilização política". A primeira dimensão é a *answerability* - a obrigação do agente público de informar e justificar suas ações e decisões perante os atores legitimados para monitorá-las. A segunda é o *enforcement* - a capacidade efetiva de impor sanções a quem violou suas obrigações públicas. A terceira é o monitoramento - o acompanhamento sistemático da conduta dos agentes. Em síntese, nas palavras do próprio autor: "A is accountable to B when A is obliged to inform B about A's (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct" (Schedler, 1999, p. 17).

O modelo de Schedler é diretamente aplicável ao contexto dos marketplaces de *cloud* quando se busca examinar: em que medida o Órgão comprador informa e justifica publicamente suas decisões de compra (*answerability*); se existem mecanismos efetivos de sanção para eventuais irregularidades detectadas (*enforcement*); e se há monitoramento efetivo que permita acompanhar em tempo real as transações e seus efeitos (monitoramento). Os documentos e informações geradas ao passo do processo são acessíveis e suficientes para que se exerça *accountability* de forma efetiva e não apenas aparente?

No contexto brasileiro, a dimensão da *accountability* nas contratações públicas foi reforçada pela Lei nº 14.133/2021, que estabeleceu mecanismos de controle e responsabilização mais rigorosos para os processos de compra. Para Slomski (2008), o conceito de governança é indissociável da *accountability*, entendida como a responsabilidade de prestar contas de forma transparente. A adoção de plataformas digitais altera a configuração dessa responsabilização criando zonas de interface onde a *accountability* pode se diluir se não houver mecanismos deliberados para preservá-la.

Transparência

Fenster (2015, p. 154) apresenta que "transparency presumes both the possibility and necessity of a certain kind of information exchange" e, inspirado pelo modelo de comunicação de Shannon e Weaver, o autor traz a ideia central de que o agente público produz informação, a divulga, enquanto, por outra via, o cidadão a recebe e age politicamente a partir do que recebe. Todavia, o autor expõe argumentos provocativos que reforçam que a transparência como mecanismo de governança não produz os efeitos desejáveis em virtude da condição burocrática das entidades governamentais e que, por conta disso, o Estado se prova incapaz de ser plenamente transparente.

O autor reconhece que documentos e informações são representações da ação do Estado, mas critica esse consentimento geral argumentando que documentos são produções sociais e

políticas que são tratados dentro de relações de poder e interesses próprios: "(...) government documents are produced by and within a vast bureaucracy. Lines of authority lack clarity. Organizational boundaries, rivalries, and disputes lead to ambiguous, partial records" (2015, p. 157), ou seja, a divulgação de atos por parte do Estado está à margem de interpretação subjetiva.

Bresser-Pereira (2006) complementa essa posição ao observar que os Governos sempre disporão de informação privada sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados — e que isso é inevitável. Para o autor, a qualidade e a quantidade de informações disponibilizadas ao público podem ser melhoradas por meio de inovações institucionais e de intervenções horizontais entre diferentes ramos do Governo, mas não há solução que elimine completamente a assimetria informacional entre Estado e a sociedade. Como coloca Rhodes (1997, p. 22), "private government is bad government; openness is a basic axiom of representative democracy" — e a opacidade nos marketplaces digitais pode não ser intencional, mas estrutural. A problemática que a pesquisa propõe investigar é, precisamente, para quem esses dados são transparentes e quais as condições institucionais que permitem transformar disponibilidade de informação em *accountability* real.

Tecnologia e Compras Públicas

A dimensão tecnológica das compras públicas digitais constitui o quarto eixo do referencial teórico da pesquisa. Torres (2025) apresenta marketplace como um ambiente tecnológico para trocas de mercado, caracterizado pela disponibilidade de oferta, facilidade de acesso à informação e, sobretudo, pelo baixo custo de transação. Essa definição articula o marketplace com a teoria dos custos de transação de Williamson (1975) ao reduzir os custos associados à busca, negociação e monitoramento das contratações. Tem-se que as plataformas digitais de compras alteram estruturalmente o modelo tradicional de licitação pública, que é sequencial, burocrático e orientado ao cumprimento de ritos formais.

Magroni (2019) alerta, entretanto, para os riscos de uma regulação insuficiente diante da crescente influência das ferramentas tecnológicas sobre o ambiente normativo brasileiro. Em um contexto em que ferramentas tecnológicas não normativas dominam o ambiente regulatório, parecemos estar sujeitos à regra da tecnologia e não ao Estado de Direito. O autor defende que a regulação jurídica exige uma reflexão ética e democrática que a oriente no que diz respeito às novas tecnologias, especialmente quando a tecnologia passa a atuar como agente influenciador e decisor, não apenas como instrumento. Aplicada ao contexto dos marketplaces, essa advertência sugere que a adoção dessas plataformas não pode ser guiada apenas por critérios de eficiência operacional, é preciso que o desenho institucional dos marketplaces incorpore

explicitamente os princípios de transparência, *accountability* e governança que a Lei nº 14.133/2021 consagra como fundamentos das contratações públicas.

A articulação entre esses quatro eixos teóricos — governança pública, *accountability*, transparência e tecnologia — constitui o alicerce conceitual sobre o qual esta pesquisa se assenta. O marketplace de *cloud* é compreendido, nesse quadro, não como uma solução neutra, mas como um arranjo institucional que remodela relações de poder, informação e responsabilização e que precisa de especial atenção. Investigar em que medida esse arranjo fortalece ou fragiliza a governança é a contribuição principal que a pesquisa pretende oferecer.

4 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A técnica de pesquisa adotada é a qualitativa para fins exploratórios (Creswell, 2014), orientada à compreensão de uma via de contratação pública recente no contexto brasileiro e ainda pouco examinada pela literatura científica. Busca-se investigar como plataformas privadas podem reconfigurar arranjos institucionais e seus mecanismos de governança, e não mensurar ou quantificar esse fenômeno.

Para exploração profunda do objeto, adota-se o estudo de caso como estratégia de investigação sugerida por Creswell (2014). A pesquisa será desenvolvida no âmbito de uma empresa do setor de tecnologia, com sede em Florianópolis/SC e filiais em três capitais brasileiras, e vinte anos de atuação no mercado público e privado abrangendo todo o território brasileiro. A pesquisa será delimitada apenas ao segmento de negócios públicos da empresa e priorizará Órgãos que já adotam marketplaces de cloud para aquisições de produtos e serviços de tecnologia, independentemente do nível de maturidade no uso de tais plataformas, e que já tenham negócio fechado com a empresa ou em via de negociação.

O público-alvo da pesquisa compreenderá atores que detenham experiência direta com o tema investigado, abrangendo: a) gestores públicos responsáveis por processos de aquisição de tecnologia nos entes selecionados, especialmente aqueles ligados à governança de TI; b) profissionais da empresa fornecedora com experiência em vendas e operações comerciais via marketplace; c) representantes dos fabricantes de software cujos produtos estão disponíveis nas plataformas e que são distribuídos pela empresa analisada; e d) quando viável, profissionais que atuam nos próprios provedores digitais contratados pelos Órgãos Públicos.

A coleta de dados ocorrerá mediante: a) análise documental de editais e respectivos anexos, termos de adesão, contratos formalizados, atas de registro de preços, manuais de uso, regulamentos, políticas e quaisquer documentos atinentes à adoção de marketplaces digitais que

permitam verificar de forma concreta o arcabouço formal e normativo; e b) entrevistas semiestruturadas com os atores referenciados como público-alvo da pesquisa.

A articulação entre referencial teórico, documentos e dados empíricos vai em linha à estratégia de triangulação de diferentes fontes de informação de Creswell (2014), buscando comparar o que a norma prevê, o que ocorre na prática relatada e o que a teoria sugere, para que se crie uma interpretação e justificativa coesa para o objeto avaliado.

5 – VIABILIDADE / IMPLEMENTAÇÃO

Espera-se como produto da pesquisa um *framework* de boas práticas de governança para a adoção de marketplaces em compras públicas de tecnologia, que terá aplicação direta nos entes públicos que participaram da pesquisa, possibilitando que seus gestores tenham um subsídio para aprimorar processos internos, bem com critérios para decidir quando usar marketplace em compras, mapear riscos de governança associados, mecanismos de controle recomendados, práticas de transparência, gestão de fornecedores ou outras orientações práticas evidenciadas no desenvolvimento da pesquisa.

Cita-se, ademais, a viabilidade de amadurecer a condução de processos comerciais de venda da própria empresa fornecedora de serviços na condução de novos negócios a serem levantados, haja vista a forte tendência de mercado voltada para adoção dessas plataformas. O *framework* também pode subsidiar outras empresas fornecedoras do setor de tecnologia de maneira a educar e orientar táticas de negócios com o setor público, adaptação de portfólio e processos comerciais para posicionamento estratégico de receita.

6 - CRONOGRAMA

Etapa 1 – revisão bibliográfica; elaboração das minutas dos questionários e dos roteiros para as entrevistas; mapeamento e seleção dos Órgãos participantes. Previsão de conclusão: 1º semestre.

Etapa 2 – coleta dos dados documentais; realização das entrevistas e transcrições; tratamento dos dados obtidos. Previsão de conclusão: 2º semestre.

Etapa 3 – análise dos dados; validação da aplicabilidade do estudo de caso; elaboração do framework de governança. Previsão de conclusão: 3º semestre.

Etapa 4 – redação da versão final da dissertação; defesa da pesquisa. Previsão de conclusão: 4º semestre.

7 – REFERÊNCIAS

BEVIR, Mark. *Key concepts in governance*. London: SAGE, BU, 2009.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O modelo estrutural de gerência pública*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2006.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FENSTER, M. *Transparency in search of a theory*. *European Journal of Social Theory*, v. 18, n. 2, p. 150–167, 2015.

MAGRONI, Eduardo. *Tecnologia, direito e democracia*. São Paulo: Editora Acadêmica, 2019.

OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 29–52.

RHODES, R. A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13–28.

SLOMSKI, Valomor. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *E-marketplace e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

WILLIAMSON, O. E. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press, 1975.