



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

BRUNO HENRIQUE LYRA LOPES BARROS

**JANELA DE OPORTUNIDADE E INOVAÇÃO DIGITAL: A PLATAFORMA
CONECTA RECIFE NA AGENDA PÚBLICA MUNICIPAL**

Recife, agosto de 2025

BRUNO HENRIQUE LYRA LOPES BARROS

**JANELA DE OPORTUNIDADE E INOVAÇÃO DIGITAL: A PLATAFORMA
CONECTA RECIFE NA AGENDA PÚBLICA MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Arlindo José de Souza Neto

Recife, agosto de 2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Bibliotecária: Suely Manzi – CRB/4 - 809

B277j Barros, Bruno Henrique Lyra Lopes
Janela de oportunidade e inovação digital: a plataforma Conecta Recife na agenda pública municipal / Bruno Henrique Lyra Lopes Barros. – 2025.
47 f.: il.

Orientador: Arlindo José de Souza Neto.
Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Departamento de Ciências Sociais, Recife, BR-PE, 2025.
Inclui bibliografia e apêndice(s).

1. Políticas públicas 2. Política e governo 3. Inovações tecnológicas 4. Agendas 5. Plataforma digital I. Souza Neto, Arlindo José de, orient. II. Título

CDD 300

BRUNO HENRIQUE LYRA LOPES BARROS

**JANELA DE OPORTUNIDADE E INOVAÇÃO DIGITAL: A PLATAFORMA
CONECTA RECIFE NA AGENDA PÚBLICA MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel.

Aprovado em: 04 de agosto de 2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arlindo José de Souza Neto (Orientador)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof. Me. Bhreno Henrique Ribeiro Vieira (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Maurício Sardá de Faria (Examinador Interno)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

DEDICATÓRIA

Em memória de Tia Augusta, cujo riso inesquecível contagiava nossos dias. Que este trabalho ecoe sua alegria vibrante, celebrando o amor, a ternura e a luz que você sempre irradiou.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta monografia, sinto no peito uma imensa gratidão por todos que, de alguma forma, iluminaram minha trajetória acadêmica e pessoal. À minha família, meu porto seguro: à minha mãe Corina, cujo amor incondicional foi o alicerce de cada conquista; ao meu pai Caio, que me ensinou o valor da dedicação e da honestidade; à minha “mãe entediada” Dande pelo carinho e ao meu “pai de ocasião” Rominho, pelo apoio, enriqueceram minha vida com novos olhares; e ao meu querido avô Júlio, meu eterno exemplo moral de cidadão e empatia, cuja sabedoria e histórias alimentaram meu sonho de compreender a sociedade em sua complexidade.

À Profª. Gabriella Maria Lima Bezerra, por abrir caminhos do pensamento político; ao Prof. Sérgio Farias de Souza Filho, por instigar meu olhar crítico e filosófico; ao Prof. Bhreno Henrique Ribeiro Vieira, por compartilhar com paixão seus saberes ímpares sobre as ciências políticas; ao Prof. Arlindo Jose de Souza Neto, por confiar no meu potencial; e ao Prof. Josias, por apresentar um caminho na sociologia permeado por um enriquecimento cultural. Cada ensinamento ecoa nestas páginas e para o resto do meu percurso acadêmico.

Aos meus amigos do DECISO, companheiros de estudos e fofocas intermináveis, obrigado pela cumplicidade nos momentos de dúvida. Aos valorosos Cavaleiros que Dizem Ní, pela leveza e pelas risadas que tornaram a jornada mais divertida, mesmo a distância. Ao pessoal do Canal RPG Planet, que represento aqui nas figuras de Lina e Tchelo, por mostrar que, mesmo entre aventuras fantásticas, a troca de ideias e apoio mútuo são tão reais quanto essenciais. Por fim, Gleice, minha consorte, sem você nesta reta final, não teria tido forças para finalizar essa trajetória.

Este trabalho é fruto de tantas mãos, vozes e corações. A cada um de vocês, dedico meu sincero “muito obrigado” — que nossa amizade e inspiração sigam gerando novos caminhos de aprendizado e afeto.

“A política tem que ser entendida, para merecer este nome, como uma ação cuja abrangência alcance todos os cidadãos.” (Boechat, 2015).

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de descrever o processo de formação da agenda da Plataforma Conecta Recife com base na teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, com estudo de caso e análise documental, para examinar como os fluxos de problemas, soluções e política convergiram na criação dessa política pública digital. A análise revela que a pandemia de Covid-19 atuou como evento catalisador, abrindo uma janela de oportunidade para a institucionalização da inovação. Além disso, destaca-se o papel dos empreendedores de políticas públicas e da estrutura organizacional da Prefeitura do Recife como elementos fundamentais na legitimação da proposta. Os resultados evidenciam que a articulação entre fatores internos e externos foi decisiva para o agendamento da plataforma, contribuindo para o entendimento de como tecnologias digitais são incorporadas às agendas municipais.

Palavras-chave: Agenda pública; Múltiplos Fluxos; Políticas públicas; Inovação digital; Conecta Recife.

ABSTRACT

This study aims to describe the agenda-setting process of the Conecta Recife Platform based on John Kingdon's Multiple Streams Theory. Using a qualitative approach, the research employs a case study and document analysis to examine how the problem, policy, and politics streams converged in the development of this digital public policy. The analysis shows that the Covid-19 pandemic acted as a triggering event, opening a window of opportunity for the institutionalization of the innovation. The role of policy entrepreneurs and the organizational structure of Recife's City Hall were also crucial in legitimizing the proposal. The findings highlight that the articulation of internal and external factors was decisive for the platform's agenda inclusion, contributing to a better understanding of how digital technologies are adopted into municipal policy agendas.

Keywords: Public agenda; Multiple Streams; Public policy; Digital innovation; Conecta Recife.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
1.1. A Formulação da Agenda Pública no Contexto das Políticas Públicas.....	10
1.2. A Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon.....	12
1.3. Processos Decisórios em Organizações Públicas.....	15
2. METODOLOGIA.....	18
3. CONTEXTO E CARACTERIZAÇÃO DO CASO: A PLATAFORMA CONECTA RECIFE	21
3.1. Mapeamento Funcional da Plataforma Conecta Recife.....	24
4. ACHADOS DOS DADOS À LUZ DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS	27
4.1. Fluxo dos Problemas (<i>problems stream</i>).....	29
4.2. Fluxo das Soluções (<i>policy stream</i>).....	31
4.3. Fluxo da Política (<i>political stream</i>).....	32
4.4. A Janela de Oportunidade e o Papel dos Empreendedores de Políticas.....	34
4.5. Influência dos Processos Decisórios Organizacionais.....	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as administrações públicas vêm enfrentando desafios crescentes para formular e implementar políticas públicas mais responsivas, eficazes e baseadas em evidências. Em um cenário marcado por complexidade social, demandas por transparência e maior participação cidadã, as tecnologias digitais emergem como estratégia relevante de modernização administrativa e aproximação entre Estado e população. É nesse contexto que emergem as chamadas plataformas digitais governamentais, como o Conecta Recife, ferramenta criada pela Prefeitura do Recife que visa facilitar o acesso da população a diversos serviços públicos, promover a comunicação entre governo e cidadãos, e organizar respostas institucionais mais ágeis e coordenadas.

A Plataforma Conecta Recife é uma política pública digital implementada pela Prefeitura do Recife no contexto da pandemia de Covid-19, com o objetivo inicial de centralizar o agendamento da vacinação. Lançada oficialmente em 2021, a plataforma foi concebida como um instrumento de acesso centralizado a diversos serviços públicos municipais, como saúde, educação, tributos, ouvidoria, mobilidade e informações institucionais. Disponível em formato de aplicativo e portal eletrônico, o Conecta Recife propõe uma nova lógica de interação entre o cidadão e a administração municipal, com foco na desburocratização, integração de sistemas e maior eficiência no atendimento ao público. A proposta se insere em uma estratégia mais ampla de inovação administrativa e transformação digital da gestão pública, apresentando-se como uma resposta institucional às limitações operacionais intensificadas pela crise sanitária.

A emergência da plataforma Conecta Recife não pode ser compreendida apenas como uma resposta técnica à necessidade de inovação administrativa, mas como resultado de um processo político e decisório complexo, marcado por disputas, alinhamentos estratégicos e janelas de oportunidade. Tais processos envolvem múltiplos atores, diferentes fluxos de ideias e decisões que, muitas vezes, não seguem uma lógica puramente racional, mas sim incremental, institucional ou contingencial. Diante disso, é fundamental compreender como determinadas iniciativas, como essa plataforma, conseguem entrar na agenda governamental e serem efetivamente priorizadas em meio a tantas outras demandas.

Nesse sentido, a presente pesquisa tem como problema de investigação a seguinte questão: Como a Plataforma Conecta Recife foi inserida na agenda governamental do município à luz do modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon, considerando os processos decisórios em organizações públicas? A proposta é analisar de forma crítica os fatores e mecanismos que contribuíram para que essa solução tecnológica fosse concebida, legitimada e implementada

como política pública prioritária, utilizando uma abordagem teórica consolidada na análise de políticas públicas.

Para responder a esse problema, esta pesquisa tem como objetivo geral: Analisar o processo de inserção da Plataforma Conecta Recife na agenda pública municipal, com base no modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon, considerando os modelos de decisão em organizações públicas. A fim de alcançar esse objetivo, definem-se os seguintes objetivos específicos: (I) identificar os fluxos de problema (*problems stream*), das soluções ou alternativas (*policy stream*) e da política (*political stream*) relacionados à criação da Plataforma Conecta Recife; (II) investigar o papel dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) na formulação da agenda; e (III) relacionar o caso da Plataforma Conecta Recife às categorias analíticas do modelo de Kingdon.

A relevância deste estudo reside em diferentes dimensões. Do ponto de vista acadêmico, contribui para o aprofundamento dos debates sobre formulação da agenda pública, ao aplicar de maneira empírica o modelo dos múltiplos fluxos proposto por John Kingdon — uma das abordagens mais influentes no campo das políticas públicas. Além disso, a incorporação da dimensão organizacional, por meio da análise dos modelos de decisão em estruturas públicas, permite um olhar mais sofisticado sobre os condicionantes institucionais que afetam a escolha e priorização de políticas. Do ponto de vista prático, o trabalho oferece elementos analíticos úteis para gestores públicos, planejadores e formuladores de políticas, ao demonstrar como determinados arranjos institucionais e oportunidades políticas podem ser explorados para viabilizar inovações administrativas, especialmente em contextos urbanos complexos como o do Recife.

Em termos de originalidade, este estudo se destaca por aplicar a Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon à análise de um caso específico e recente da gestão pública municipal — a Plataforma Conecta Recife —, uma iniciativa ainda pouco explorada sob essa perspectiva teórica. Embora a literatura brasileira já conte com trabalhos que utilizam esse modelo para investigar o processo de formulação de políticas públicas, inclusive em contextos municipais, esta pesquisa contribui ao descrever, de forma sistemática, como os fluxos de problema, das soluções e da política se articularam no caso da plataforma. Ao examinar esse processo no contexto da inovação digital e da transformação administrativa impulsionada por uma crise sanitária, o trabalho também dialoga com o campo emergente da governança digital, oferecendo elementos que podem enriquecer as discussões sobre formulação de agenda e modernização do Estado.

Nas seções seguintes, serão aprofundados os fundamentos teóricos que sustentam esta investigação, com destaque para o modelo dos múltiplos fluxos, os conceitos de agenda pública e os processos decisórios nas organizações. Em seguida, será apresentada a metodologia adotada, a caracterização do caso da Plataforma Conecta Recife e, por fim, a análise empírica baseada na articulação entre teoria e realidade. Essa estrutura busca garantir um percurso lógico e fundamentado para a compreensão do problema, permitindo alcançar os objetivos propostos e oferecer uma contribuição crítica ao campo das políticas públicas no Brasil.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A presente seção tem por objetivo delinear o arcabouço teórico que sustenta a análise da inserção da Plataforma Conecta Recife na agenda pública municipal. Para tanto, parte-se de uma discussão sobre a formulação da agenda pública no campo das políticas públicas, ressaltando os fatores que influenciam a seleção de temas prioritários pelo Estado e os mecanismos que permitem sua institucionalização. Em seguida é apresentada a Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon, utilizada como modelo analítico central neste trabalho. Essa teoria contribui para compreender como a convergência entre fluxos distintos — de problemas, políticas e política — pode abrir janelas de oportunidade decisiva para a entrada de novas propostas na agenda governamental. Por fim, são explorados os processos decisórios em organizações públicas, com ênfase nas dinâmicas institucionais e nos modelos organizacionais que moldam a forma como decisões são tomadas no setor público. Essa articulação teórica entre agenda pública, múltiplos fluxos e racionalidades organizacionais fornece uma base sólida para a investigação empírica do caso estudado, possibilitando compreender não apenas os fatores externos que favoreceram a criação da plataforma, mas também os condicionantes internos da administração pública municipal.

1.1. A Formulação da Agenda Pública no Contexto das Políticas Públicas

O campo das políticas públicas busca compreender como governos identificam problemas, escolhem soluções e alocam recursos para enfrentá-los. Nesse processo, a formulação da agenda é uma das etapas mais complexas e politicamente sensíveis, uma vez que determina quais temas serão priorizados pelo Estado e quais permanecerão marginalizados. Trata-se de um processo que envolve escolhas seletivas, disputas simbólicas e articulações entre múltiplos atores institucionais e sociais.

Segundo Birkland (2007, p. 63), a agenda pública corresponde ao conjunto de assuntos que recebem atenção significativa de atores políticos e institucionais, enquanto a agenda governamental representa os temas efetivamente considerados para ação por parte dos tomadores de decisão. Essa distinção mostra que nem todo problema percebido pela sociedade alcança o status de prioridade na ação estatal, o que evidencia o caráter seletivo e estratégico da formulação da agenda.

Essa seleção não ocorre de forma neutra. Como aponta Hill (2014, p. 86), fatores como ideologia, poder institucional, mobilização social e estrutura organizacional influenciam diretamente no processo de seleção dos temas. A burocracia estatal, por exemplo, atua tanto como filtro quanto como promotora de certas pautas, influenciando o ritmo e o conteúdo das decisões políticas. Nesse sentido, a agenda governamental não é apenas fruto da demanda social, mas também da capacidade técnica e política do Estado em processar essas demandas.

No modelo do ciclo das políticas públicas, conforme descrito por Howlett, Ramesh e Perl (2009, p. 17), a agenda é uma das fases iniciais do processo decisório, antecedendo a formulação, implementação e avaliação das políticas. Embora esse modelo tenha valor didático e analítico, ele é frequentemente criticado por supor uma linearidade que raramente se verifica na prática. A realidade política é marcada por sobreposição de fases, revisões constantes e decisões que nem sempre seguem uma lógica racional.

A ideia de que a atenção institucional é um recurso escasso também é fundamental para compreender a agenda pública. De acordo com Baumgartner e Jones (1993, p. 19), a mudança de agenda ocorre quando há uma mudança abrupta na atenção dos formuladores de políticas, geralmente provocada por eventos externos significativos ou pela atuação de atores estratégicos que conseguem redefinir o enquadramento de um problema. Esses autores propõem o modelo de equilíbrio pontuado, no qual longos períodos de estabilidade são interrompidos por momentos de mudança intensa.

Em linha semelhante, Downs (1972, p. 40) descreve o ciclo de atenção pública, que segue cinco fases: o estágio do interesse precoce, o estágio do entusiasmo público, o estágio da constatação dos custos, o declínio da atenção e, finalmente, o esquecimento. Esse modelo destaca a volatilidade das prioridades públicas e a dificuldade de manter determinados temas no centro do debate político por longos períodos, o que exige estratégias eficazes de sustentação da atenção.

Além desses aspectos, é importante considerar que a entrada de um tema na agenda depende também da atuação de atores políticos e técnicos, como burocratas, políticos eleitos, grupos de interesse e, sobretudo, dos chamados empreendedores de políticas públicas, que

desempenham papel ativo na promoção de determinadas soluções. Como argumenta Sabatier (2007, p. 131), esses empreendedores são capazes de articular ideias, construir coalizões e aproveitar oportunidades para colocar seus temas na agenda, sendo agentes centrais no processo de mudança.

A estrutura organizacional da administração pública também interfere diretamente na priorização de temas. March e Olsen (1989, p. 22) destacam que as organizações públicas tomam decisões de forma contingencial, muitas vezes baseadas em regras institucionais e lógicas de conveniência, e não necessariamente em análises racionais. Assim, a forma como os órgãos públicos estão organizados, os canais formais de deliberação e os padrões burocráticos de decisão têm papel relevante na construção das agendas.

Dessa maneira, a formulação da agenda pública deve ser compreendida como um processo político, institucional e simbólico. Políticas públicas não são apenas respostas técnicas a problemas objetivos, mas construções sociais que dependem da capacidade de mobilização de atenção, articulação de atores, formulação de narrativas convincentes e aproveitamento de janelas de oportunidade.

Para entender de maneira mais precisa essa interação entre problema, solução e decisão política, torna-se necessário adotar modelos analíticos que considerem a complexidade do ambiente decisório. É nesse ponto que ganha destaque a Teoria dos Múltiplos Fluxos, proposta por John Kingdon, uma das abordagens mais influentes na literatura sobre agenda setting. Essa teoria será explorada com profundidade no próximo tópico, sendo a base para a análise empírica deste trabalho.

1.2. A Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon

A Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por John W. Kingdon, é uma das abordagens mais influentes para explicar como certas questões conseguem entrar na agenda governamental. Seu objetivo é compreender como políticas públicas emergem em contextos marcados por ambiguidade, incerteza, multiplicidade de atores e racionalidade limitada. A proposta teórica de Kingdon rompe com os modelos lineares e racionais de formulação de políticas, ao sugerir que decisões públicas não seguem necessariamente uma sequência lógica de etapas, mas são resultado de interações entre fluxos distintos que, ocasionalmente, se acoplam em momentos estratégicos (KINGDON, 1995, p. 4–7).

Segundo o autor, o processo de formulação da agenda se estrutura em três fluxos relativamente independentes: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas e o fluxo da política.

O primeiro envolve a forma como determinadas situações são interpretadas como problemas públicos. Nem toda condição adversa é reconhecida automaticamente como um problema que demanda ação do Estado. Para que isso ocorra, é necessário que a questão ganhe visibilidade institucional e seja moldada como uma situação que exige solução governamental. Indicadores, eventos focais e feedbacks de políticas anteriores são elementos que contribuem para esse reconhecimento (KINGDON, 1995, p. 90–93). De acordo com Zahariadis (2007, p. 70), esse fluxo é altamente simbólico e sujeito a disputas, pois a definição do que é — ou não — um problema depende da atuação estratégica dos atores envolvidos e de sua capacidade de enquadrar a questão sob determinada perspectiva.

O segundo fluxo, denominado fluxo das soluções¹, refere-se ao universo de soluções e propostas que circulam no interior das comunidades políticas, compostas por especialistas, acadêmicos, consultores e técnicos governamentais. É nesse espaço que ideias são testadas, reformuladas, defendidas ou descartadas. Esse processo é comparado por Kingdon a um ambiente de seleção natural, no qual apenas as alternativas consideradas tecnicamente viáveis, financeiramente exequíveis e compatíveis com os valores dominantes conseguem sobreviver e estar disponíveis quando uma oportunidade política surgir (KINGDON, 1995, p. 116; p. 138). Howlett e Ramesh (2093, p. 122) destacam que esse fluxo é fundamental para assegurar que haja um repertório de soluções prontas para serem acopladas ao problema no momento certo, sendo influenciado tanto por considerações técnicas quanto por interesses institucionais.

O terceiro fluxo, chamado de fluxo da política, diz respeito às condições políticas mais amplas que moldam o processo de decisão. Esse fluxo envolve fatores como mudanças na liderança política, reorganizações institucionais, mobilizações sociais, pressões de grupos de interesse, variações na opinião pública e o ambiente eleitoral. Mesmo que um problema esteja claramente definido e que existam soluções tecnicamente viáveis, a implementação de uma política pública dependerá de um contexto político favorável. Isso evidencia que a viabilidade política é tão importante quanto a viabilidade técnica ou econômica (KINGDON, 1995, p. 145). Para Sabatier (2007, p. 133), esse fluxo representa o campo da disputa entre coalizões e interesses, funcionando como uma espécie de termômetro que indica o grau de receptividade institucional para determinadas propostas.

¹ Conforme a literatura brasileira especializada em políticas públicas (ENAP, 2022), adota-se neste trabalho o termo “fluxo das soluções” para se referir ao *policy stream* da Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon. A opção visa evitar confusão com o termo “política”, cuja polissemia no português pode gerar ambiguidades em relação aos conceitos de *policy*, *politics* e *polity*.

Esses três fluxos operam de forma relativamente independente, mas ocasionalmente se encontram. Quando isso acontece, abre-se o que Kingdon chama de “janela de oportunidade” — um momento raro e estratégico no qual a convergência entre a percepção do problema, a disponibilidade de uma solução e um ambiente político favorável permite que uma política pública seja formulada e adotada. Essas janelas podem ser abertas por crises, escândalos, mudanças de governo ou pressões da sociedade civil, mas sua duração costuma ser curta, exigindo ação rápida e estratégica dos atores envolvidos (KINGDON, 1995, p. 173–174). Zahariadis (2007, p. 72) acrescenta que essas oportunidades são imprevisíveis e exigem habilidade política para que possam ser aproveitadas a tempo, pois tendem a se fechar rapidamente diante de mudanças na conjuntura.

Nesse ponto, destaca-se a figura dos empreendedores de políticas públicas, atores que desempenham um papel fundamental no acoplamento dos fluxos. Esses indivíduos ou grupos investem capital político, recursos e reputação para promover uma ideia ou proposta específica. Sua atuação estratégica é essencial para ligar um problema identificado a uma solução disponível em um momento politicamente oportuno. Como observa Kingdon (1995, p. 179), esses empreendedores são, muitas vezes, responsáveis por transformar uma ideia marginal em uma prioridade política. Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 122) reforçam esse ponto ao afirmarem que o sucesso da formulação de uma política depende frequentemente da capacidade de persuasão, articulação e mobilização desses agentes, que atuam como catalisadores de mudança.

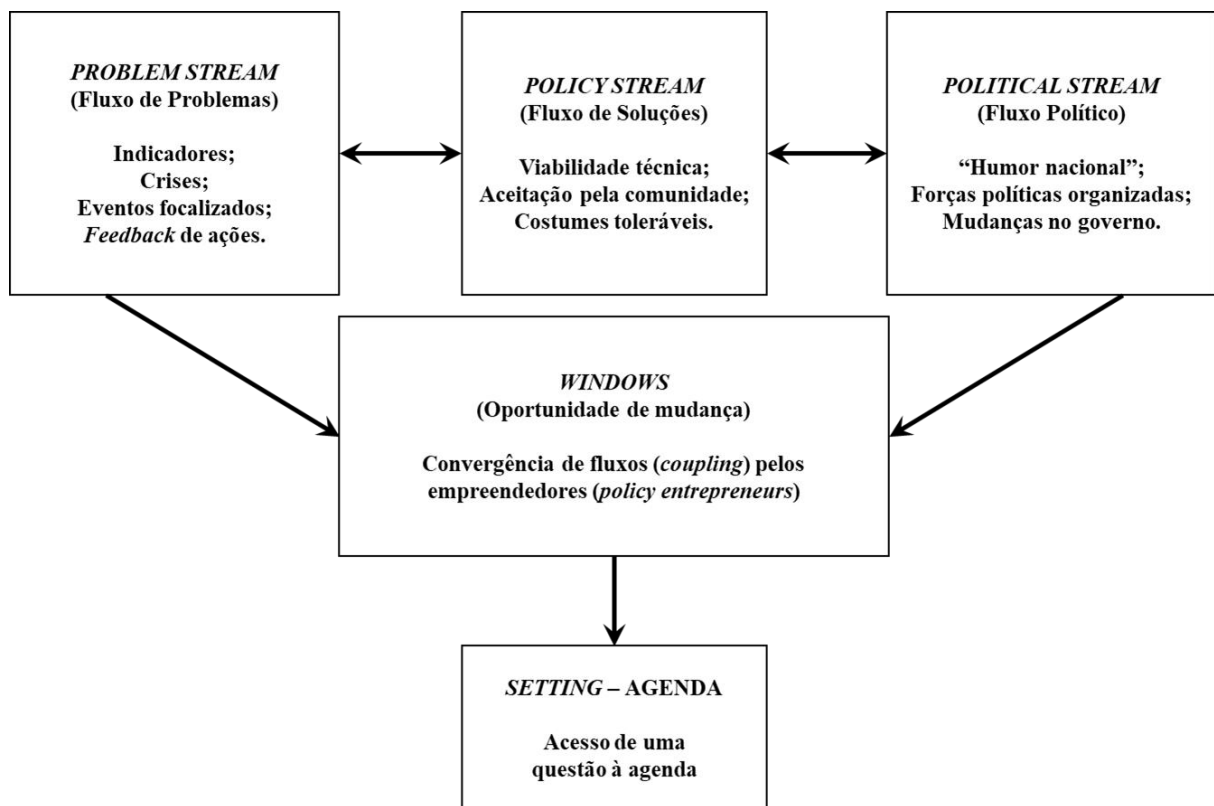
A Teoria dos Múltiplos Fluxos apresenta, portanto, uma contribuição teórica significativa ao campo das políticas públicas por reconhecer que a entrada de temas na agenda não se dá de maneira lógica e previsível, mas por meio de interações contingenciais entre diferentes dimensões do processo político. Trata-se de um modelo especialmente útil para analisar contextos de inovação, instabilidade institucional ou mudança de paradigma, nos quais a linearidade das decisões dá lugar a processos dinâmicos, fragmentados e muitas vezes improvisados.

No caso da presente pesquisa, o modelo de Kingdon será utilizado como ferramenta analítica para compreender como a Plataforma Conecta Recife foi concebida, discutida e priorizada no âmbito da gestão municipal. A partir da identificação dos três fluxos e da atuação dos empreendedores de políticas, será possível reconstruir o percurso que levou à inclusão da plataforma na agenda governamental, considerando não apenas a racionalidade técnica da solução digital, mas também os fatores políticos, simbólicos e organizacionais que influenciaram esse processo. Ao articular esse modelo à análise dos processos decisórios em

organizações públicas, busca-se oferecer uma leitura mais completa do fenômeno, conectando teoria e realidade institucional.

Para facilitar a visualização do modelo proposto por Kingdon, apresenta-se a seguir um fluxograma esquemático com os três fluxos principais – o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo da política – e sua convergência na chamada “janela de oportunidade”. Esse modelo gráfico permite compreender como propostas de políticas públicas ganham visibilidade e são inseridas na agenda governamental.

Figura 1 - Esquema da Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon.



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Kingdon (1995).

1.3. Processos Decisórios em Organizações Públicas

As organizações públicas são ambientes complexos onde decisões são tomadas com base em múltiplos fatores que vão além da racionalidade instrumental e da busca pela eficiência. Diferente da lógica das empresas privadas, as instituições estatais operam sob restrições políticas, legais, burocráticas e simbólicas, que influenciam diretamente a forma como percebem problemas, processam informações e escolhem alternativas de ação. Estudar os

modelos de decisão em organizações públicas é, portanto, fundamental para compreender como determinadas políticas conseguem ganhar prioridade, enquanto outras são descartadas ou postergadas.

Durante muito tempo, prevaleceu a concepção de que a decisão pública seguia uma lógica racional sequencial, na qual o agente governamental identifica um problema, analisa alternativas com base em critérios objetivos e escolhe a melhor solução disponível. Esse modelo, conhecido como modelo racional clássico, inspirado nos pressupostos da economia neoclássica, parte da ideia de que os atores possuem informação completa, objetivos claros e capacidade analítica plena. No entanto, autores como Herbert Simon (1979, p. 503) já haviam questionado essa visão, ao afirmar que os tomadores de decisão operam com racionalidade limitada, ou seja, agem sob restrições cognitivas, informacionais e temporais, que os impedem de tomar decisões totalmente ótimas.

Dentro desse contexto, surgem diferentes modelos organizacionais de decisão, que ajudam a compreender as especificidades do processo decisório no setor público. Um dos mais relevantes é o modelo incrementalista, proposto por Charles Lindblom. Segundo o autor, as decisões públicas raramente são construídas a partir de análises exaustivas de todas as alternativas possíveis. Na prática, os formuladores preferem pequenos ajustes em relação às políticas anteriores, adotando soluções que sejam politicamente viáveis e tecnicamente aceitáveis. Esse processo é conhecido como “método das sucessivas comparações limitadas” (LINDBLOM, 1959, p. 81). Para Lindblom, essa abordagem reflete uma estratégia pragmática diante das restrições do ambiente institucional, e não um defeito do sistema.

Outro modelo relevante é o chamado "lata de lixo" (*garbage can model*), desenvolvido por Cohen, March e Olsen, a partir da observação de decisões em ambientes organizacionais anárquicos, como universidades e burocracias públicas. Esse modelo descreve a decisão como um processo desorganizado e caótico, no qual problemas, soluções e atores circulam de forma quase aleatória, sendo acoplados de forma oportunista quando surgem janelas ou conjunturas propícias (MARCH; OLSEN, 1989, p. 23). A principal contribuição dessa abordagem é mostrar que muitas decisões não são tomadas com base em análises estruturadas, mas por conveniência, pressão externa ou disponibilidade momentânea de recursos.

Além dos modelos decisórios propriamente ditos, é importante considerar a dimensão institucional das organizações públicas. Segundo Hall e Taylor (1996, p. 947), as instituições moldam as preferências dos atores, definem o repertório de ações legítimas e estruturam os incentivos disponíveis. Ou seja, não se pode entender o comportamento dos formuladores de políticas apenas a partir de suas intenções individuais ou interesses políticos, mas também a

partir das regras, rotinas e normas que regulam o funcionamento das organizações em que estão inseridos. A nova institucionalidade reforça essa visão ao destacar que decisões públicas são, em grande medida, produtos da trajetória institucional (*path dependence*) e da interação entre agentes e estruturas.

Nesse sentido, a cultura organizacional, a divisão de competências, o grau de centralização administrativa, a autonomia dos técnicos e a existência de mecanismos de controle interno são fatores que influenciam a velocidade, o conteúdo e a forma como decisões são tomadas. Para Crozier e Friedberg (1977, p. 69), as organizações públicas funcionam como arenas de poder, nas quais diferentes atores disputam recursos, posições e definições de interesse público, o que afeta diretamente a seleção de prioridades.

A articulação entre esses elementos permite compreender como determinadas propostas políticas conseguem ser internalizadas pelas organizações públicas e, eventualmente, priorizadas na agenda governamental. O reconhecimento de um problema, a formulação de uma solução e a decisão de implementação dependem tanto da presença de condições políticas externas quanto da capacidade organizacional interna de reconhecer a legitimidade da proposta e operacionalizá-la. Em outras palavras, o processo decisório em organizações públicas é tanto político quanto administrativo, tanto institucional quanto contingencial.

Ao aplicar essa perspectiva ao caso da Plataforma Conecta Recife, torna-se possível investigar não apenas os fatores externos que favoreceram sua entrada na agenda pública municipal, mas também os elementos internos da burocracia local que permitiram (ou dificultaram) sua aceitação, legitimação e posterior consolidação como política pública. A análise do modelo organizacional da Prefeitura do Recife, suas rotinas de planejamento, seus fluxos de deliberação e os perfis de seus empreendedores de políticas são dimensões fundamentais para compreender o caso estudado de forma mais completa.

Segundo Crozier e Friedberg (1977, p. 69), as organizações públicas funcionam como arenas de poder, onde atores negociam constantemente recursos, espaços de decisão e interpretações sobre o interesse público. Nesse sentido, a burocracia municipal não deve ser vista apenas como executora neutra de políticas, mas como agente ativo que pode, conforme seu grau de autonomia, cultura organizacional e interesses corporativos, facilitar ou obstruir processos decisórios. A entrada da Plataforma Conecta Recife na agenda governamental, portanto, não decorre exclusivamente de uma racionalidade técnica, mas envolve disputas simbólicas, resistências estruturais e a capacidade de certos atores de articular coalizões e mobilizar apoio interno.

Hall e Taylor (1996) destacam ainda que os processos decisórios são moldados por estruturas institucionais preexistentes, que condicionam o comportamento dos agentes e delimitam o repertório de soluções consideradas legítimas. No caso em questão, a existência de uma cultura organizacional orientada à inovação tecnológica e à eficiência administrativa pode ter favorecido a aceitação da proposta, ao passo que estruturas mais tradicionais ou compartimentalizadas tenderiam a oferecer resistência à integração digital.

Além disso, conforme March e Olsen (1989), as decisões nas organizações públicas são muitas vezes guiadas mais por lógicas de adequação institucional do que por análises de custo-benefício. Isso implica dizer que determinadas escolhas, como a adoção do Conecta Recife, podem ter sido motivadas pelo desejo de alinhar a imagem institucional da Prefeitura a valores contemporâneos de modernização, responsividade e transparência — elementos que hoje conferem legitimidade política a qualquer gestão pública.

Dessa forma, a análise dos elementos organizacionais internos da administração municipal do Recife permite compreender o papel das capacidades estatais, da cultura institucional e das estratégias dos empreendedores de políticas públicas na transformação de uma solução técnica em uma política institucionalizada e prioritária. O entrelaçamento entre esses fatores é essencial para captar as nuances do agendamento de políticas em contextos complexos e para fortalecer o entendimento sobre os limites e as possibilidades da inovação digital no setor público. Portanto, a abordagem dos processos decisórios organizacionais, em conjunto com o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, oferece um arcabouço teórico robusto para analisar como ideias se transformam em ações institucionais no setor público. Essa integração permite observar não apenas por que uma política entra na agenda, mas também como ela é estruturada internamente, operacionalizada e sustentada ao longo do tempo.

2. METODOLOGIA

A metodologia constitui a base técnica e científica da pesquisa, orientando a escolha dos procedimentos que viabilizam a coleta, o tratamento e a análise dos dados, em consonância com os objetivos propostos. Neste estudo, a metodologia foi delineada a partir de uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, tendo como estratégia o estudo de caso, com ênfase na análise documental e na interpretação de comunicações institucionais. A seguir, são apresentados os elementos que compõem esse delineamento.

Este trabalho se insere no escopo da pesquisa qualitativa, que, segundo Minayo (2007, p. 22), se caracteriza a partir da perspectiva descritiva de contextos, e não pela mera

quantificação dos fatos. A ênfase aqui dada está na descrição do processo de formulação da agenda de uma política pública digital a partir de um modelo teórico específico. Assim, não se pretende investigar crenças, discursos ou valores dos atores envolvidos, mas sim reconstruir, com base em documentos oficiais e sites eletrônicos com comunicações do ente municipal, as etapas e os elementos que contribuíram para a consolidação da iniciativa no contexto da administração municipal.

Do ponto de vista de sua natureza, a pesquisa é exploratória e descritiva. A vertente exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema e tornar o tema mais explícito, sendo particularmente útil em áreas pouco estudadas ou que exigem novos enquadramentos analíticos (GIL, 2010, p. 27). Já a vertente descritiva visa caracterizar, registrar e analisar, com profundidade, os elementos constitutivos do fenômeno investigado, neste caso, a entrada da Plataforma Conecta Recife na agenda pública municipal. A combinação desses dois enfoques permite construir uma base sólida de compreensão e interpretação dos fatos, articulando teoria e empiria.

A estratégia metodológica adotada foi o estudo de caso, definido como a investigação empírica que busca compreender fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto real, especialmente quando as fronteiras entre o objeto e o contexto não estão claramente delimitadas (YIN, 2005, p. 32). O estudo de caso permite examinar o processo decisório que resultou na criação e consolidação da Plataforma Conecta Recife, inserindo-o nas dinâmicas institucionais, políticas e sociais do município do Recife. A escolha dessa estratégia justifica-se pela singularidade do objeto, pela possibilidade de aprofundamento analítico e pela pertinência do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon como ferramenta interpretativa.

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram a pesquisa documental e a análise de comunicações institucionais. A pesquisa documental envolveu a consulta a fontes oficiais, como leis municipais, decretos, planos de governo, relatórios institucionais, publicações da Prefeitura do Recife e conteúdos disponibilizados na própria Plataforma Conecta Recife. Esses documentos são fundamentais para compreender o percurso institucional e normativo que levou à criação da política pública estudada, além de oferecer subsídios para identificar os fluxos de problema, política e política no modelo de Kingdon. A análise das comunicações institucionais, por sua vez, abrangeu falas públicas, entrevistas, pronunciamentos oficiais e materiais de comunicação governamental, com o intuito de captar os sentidos atribuídos à plataforma pelos formuladores de políticas e empreendedores de políticas públicas.

Para o tratamento e interpretação dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016). Essa técnica permite a sistematização e

categorização de informações com base em critérios analíticos previamente definidos, proporcionando uma leitura mais rigorosa e estruturada do material empírico. Especificamente, adotou-se uma análise categorial temática, orientada pelas categorias analíticas do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon: fluxo dos problemas, fluxo das políticas, fluxo da política e janela de oportunidade. Essa articulação entre técnica e teoria viabiliza a extração de significados latentes nos documentos e comunicações, contribuindo para o alcance dos objetivos propostos.

A delimitação espacial da pesquisa corresponde ao município do Recife, capital do estado de Pernambuco, onde está localizada a sede da Prefeitura responsável pela concepção e implementação da Plataforma Conecta Recife. Já a delimitação temporal contempla o período de 2020 a 2022, correspondendo aos anos de concepção, formulação e consolidação da política pública analisada. A escolha desse recorte temporal deve-se à relevância do contexto da pandemia da Covid-19 como elemento catalisador para a adoção de soluções digitais, bem como ao ciclo político-administrativo da gestão municipal, iniciado com a eleição de João Campos (PSB) em 2020 e a consequente redefinição de prioridades na agenda governamental.

Por fim, é necessário reconhecer as limitações do estudo. A pesquisa foi realizada com base em dados secundários, como documentos e comunicações institucionais digitais², o que pode restringir a profundidade da análise quanto às percepções dos atores diretamente envolvidos no processo decisório. A ausência de entrevistas com gestores ou formuladores de políticas constitui uma limitação metodológica, embora parcialmente compensada pelo esforço de triangulação entre múltiplas fontes documentais. Além disso, o estudo se concentra em um único caso e contexto, o que limita a generalização dos resultados, embora possibilite a construção de inferências teóricas com base na aplicação do modelo de Kingdon.

Apesar dessas restrições, considera-se que a abordagem adotada é adequada para os fins da pesquisa, oferecendo um quadro metodológico coerente com o problema, os objetivos e o referencial teórico, e capaz de produzir uma análise consistente e relevante sobre a entrada da Plataforma Conecta Recife na agenda pública municipal. coordenadas.

² Para fins desta pesquisa, o termo “comunicações institucionais digitais” está sendo utilizado para designar conteúdos divulgados por sites oficiais, que passam informações, mas quem não se pode considerar como discursos, evitando a ideia de “análise do discurso”.

3. CONTEXTO E CARACTERIZAÇÃO DO CASO: A PLATAFORMA CONECTA RECIFE

A Plataforma Conecta Recife é um marco na estratégia de modernização da gestão pública da capital pernambucana, sendo concebida como resposta à necessidade de integração digital de serviços municipais e à crescente demanda social por canais mais ágeis e acessíveis de comunicação entre o cidadão e o poder público. Sua criação está diretamente associada ao contexto da pandemia de Covid-19, que, entre os anos de 2020 e 2021, exigiu respostas rápidas e inovadoras por parte dos governos locais em todo o Brasil. O cenário de emergência sanitária revelou falhas estruturais na gestão de serviços de saúde, comunicação institucional e acesso digital à informação, desafiando os gestores públicos a encontrarem soluções compatíveis com o distanciamento social e a necessidade de transparência e eficiência. Em Recife, essa conjuntura foi determinante para a formulação e implementação da plataforma, que inicialmente visava o agendamento da vacinação contra a Covid-19, mas rapidamente foi ampliada, tornando-se um hub digital de múltiplos serviços públicos.

Cabe destacar que o município de Recife, com população estimada em 1,6 milhão de habitantes (IBGE, 2022), é uma das capitais brasileiras com maior densidade urbana, altos índices de desigualdade socioeconômica e desafios históricos relacionados à gestão de serviços públicos. Em 2020, a cidade enfrentava não apenas os impactos sanitários da pandemia, mas também os efeitos de uma crise fiscal prolongada, com limitações orçamentárias e pressão por reorganização da máquina pública.

Criada oficialmente no início de 2021, no primeiro ano de gestão do prefeito João Campos (PSB), eleito nas eleições municipais de 2020, a plataforma simbolizou um reposicionamento da política municipal frente à sociedade recifense, sob o discurso de inovação, tecnologia e protagonismo da juventude na política. O prefeito, então com 27 anos, representava a continuidade de um projeto político socialista que governava a cidade desde 2013, mas com forte apelo à renovação e à gestão baseada em dados, inovação e escuta digital. Assim, o Conecta Recife nasce não apenas como ferramenta tecnológica, mas como uma ação governamental carregada de significado político, institucional e simbólico, inserida em um contexto de transição geracional, crise pandêmica e demanda por reformas na administração pública.

Com objetivos ambiciosos de centralizar o acesso a diversos serviços municipais em uma única plataforma, o Conecta Recife propôs uma nova lógica de interação entre cidadão e Estado. Em termos operacionais, a plataforma reúne funcionalidades como agendamento de

vacinação, acesso a boletos e tributos municipais, solicitação de serviços urbanos (iluminação pública, poda de árvores, limpeza), canal de ouvidoria, consulta de serviços de saúde e educação, acesso a políticas de mobilidade urbana, entre outros. A proposta, segundo documentos oficiais da Prefeitura, era reduzir a fragmentação institucional e tornar o atendimento mais acessível, especialmente em um município com alta densidade populacional, problemas históricos de mobilidade urbana e desigualdades sociais profundas. Desenvolvida para funcionar tanto na versão web quanto como aplicativo para *smartphones* (Android e iOS), a plataforma adotou princípios de design intuitivo e linguagem acessível, buscando alcançar públicos com diferentes níveis de letramento digital.

A criação e implementação da plataforma envolveram uma série de atores públicos e privados. Internamente, o Gabinete do Prefeito coordenou a articulação entre diferentes secretarias, com destaque para a Secretaria de Saúde, que teve protagonismo na fase inicial voltada à vacinação; a Secretaria de Inovação e Transformação Digital, responsável pelo desenvolvimento tecnológico; a Secretaria de Planejamento, responsável pela estratégia institucional e integração de dados; e a Secretaria de Finanças, que colaborou na integração de serviços fiscais e de arrecadação. Além dos órgãos da estrutura municipal, empresas privadas de tecnologia foram contratadas para desenvolver a interface e garantir a manutenção técnica da plataforma. Também houve apoio indireto de universidades locais, como a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), cujos laboratórios de inovação já vinham promovendo discussões e soluções para cidades inteligentes. Nesse processo, observou-se a atuação de empreendedores de políticas públicas no sentido de impulsionar o projeto, superar resistências internas e capturar o momento político para viabilizar a proposta, tal como sugere Kingdon (1995, p. 179) ao descrever o papel desses atores na abertura e aproveitamento das janelas de oportunidade.

O ambiente institucional e político-administrativo do Recife entre os anos de 2020 e 2022 foi particularmente favorável à adoção de políticas públicas digitais. A cidade, que enfrentava desafios severos relacionados à desigualdade social, desemprego, crise fiscal e precarização de serviços públicos, passou a demandar novas formas de gestão que fossem mais eficientes, responsivas e economicamente sustentáveis. O impacto da pandemia de Covid-19 foi duplo: por um lado, agravou os problemas já existentes no sistema de saúde, transporte e educação; por outro, acelerou a adoção de soluções digitais por parte da população e dos próprios governos. A administração municipal, liderada por um jovem prefeito com forte apelo à inovação e à comunicação digital, soube capturar esse ambiente e posicionar a plataforma como resposta institucional concreta às pressões externas, abrindo espaço para a entrada do

tema na agenda decisória. Em termos de composição política, a gestão contava com base aliada consolidada na Câmara Municipal, o que facilitou a tramitação de propostas e a alocação de recursos voltados à transformação digital.

A população do Recife, historicamente crítica à gestão pública, demonstrou, nos primeiros meses de funcionamento do Conecta Recife, uma percepção amplamente positiva da plataforma. A principal razão para isso foi a centralização dos serviços de vacinação, que, no contexto da pandemia, gerou alívio e sensação de eficiência. Diversos veículos da mídia local reportaram o alto número de downloads do aplicativo e a rapidez com que a população passou a utilizá-lo para agendar doses, consultar locais de vacinação e emitir certificados. Dados divulgados pela própria Prefeitura indicam que, ainda em 2021, o aplicativo já havia superado a marca de um milhão de acessos, com aprovação superior a 85% entre os usuários³. Paralelamente, reportagens do Jornal do Commercio e da Folha de Pernambuco enfatizavam a inovação da plataforma e seu papel estratégico na resposta municipal à crise sanitária⁴. Esses fatores contribuíram para consolidar a plataforma como política pública de sucesso, gerando impacto positivo na imagem da gestão municipal e fortalecendo o discurso de modernização administrativa.

No entanto, é importante reconhecer que a implantação do Conecta Recife também enfrentou desafios e críticas. Apesar da boa receptividade geral, foram registradas reclamações relacionadas à dificuldade de acesso por parte de usuários com baixa familiaridade tecnológica, instabilidade no sistema em momentos de pico e ausência de recursos voltados à acessibilidade para pessoas com deficiência. Esses pontos foram parcialmente reconhecidos pela gestão, que passou a promover atualizações e melhorias constantes na usabilidade do sistema. A crítica técnica sobre a ausência de mecanismos mais robustos de interoperabilidade com sistemas estaduais e federais também apareceu em análises feitas por especialistas da área. Tais questões indicam que, embora o projeto tenha sido bem-sucedido em sua fase inicial, sua sustentabilidade e capacidade de expansão dependeriam de ajustes contínuos e da institucionalização da cultura digital dentro da administração pública.

Em síntese, a Plataforma Conecta Recife é mais do que uma inovação tecnológica: é a materialização de uma política pública digital em resposta a uma janela de oportunidade aberta

³ RECIFE. **Conecta Recife app ultrapassa 20 milhões de acessos e 600 mil downloads**. Portal da Prefeitura do Recife, 27 out. 2021. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/27/10/2021/conecta-recife-app-ultrapassa-20-milhoes-de-acessos-e-600-mil-downloads>. Acesso em: 30 jul. 2025.

⁴ FOLHA DE PERNAMBUCO. **Prefeitura do Recife: colhendo os frutos que foram semeados**. Revista Folha Mais Saúde, 2023. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/especiais/revista-folha-mais-saude/prefeitura-do-recife-colhendo-os-frutos-que-foram-semeados/375833/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

pela emergência sanitária, fortalecida por uma gestão politicamente alinhada à ideia de transformação digital e sustentada por uma estratégia institucional de modernização administrativa. Ao reunir fatores como problema claramente percebido (a crise da pandemia), solução tecnicamente viável (a digitalização dos serviços) e ambiente político favorável (renovação de gestão, apoio legislativo, apoio popular), o caso se mostra especialmente adequado para análise sob a lente do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon. A próxima seção deste trabalho se dedicará justamente à aplicação dessa teoria ao caso estudado, com o objetivo de compreender de forma mais aprofundada como a Plataforma Conecta Recife foi inserida na agenda pública municipal.

3.1. Mapeamento Funcional da Plataforma Conecta Recife

As A Plataforma Conecta Recife configura-se como uma ferramenta multifuncional e estratégica de governança digital, operando como um canal oficial e integrado para a prestação de serviços públicos à população recifense. Desde sua concepção, a proposta da plataforma foi não apenas digitalizar procedimentos da administração municipal, mas também centralizar, em um único ambiente, serviços de diferentes esferas do poder público, promovendo uma experiência de atendimento mais eficiente, unificada e orientada ao cidadão.

O mapeamento das funcionalidades oferecidas pelo Conecta Recife revela a abrangência da plataforma e sua capacidade de operar como um ponto de convergência entre a administração municipal e os serviços de natureza estadual e federal. Essa estratégia responde diretamente à lógica da centralidade do cidadão no processo de prestação de serviços públicos, conforme preconizado pelas diretrizes contemporâneas de governo digital e transformação pública.

Disponível via aplicativo (nas lojas Google Play e Apple Store) e por meio do site oficial da Prefeitura do Recife, a plataforma organiza suas funcionalidades de forma intuitiva, agrupando serviços por áreas temáticas, como saúde, tributos, mobilidade, cidadania e educação. A seguir, apresenta-se uma descrição analítica das principais funções mapeadas, organizadas por esfera administrativa:

A maioria das funcionalidades do Conecta Recife está relacionada diretamente à administração pública municipal. Dentre essas, destacam-se:

- **Vacinação:** Extremamente importante durante o contexto pandêmico, essa funcionalidade ainda existe, com o agendamento de datas, locais e horários; emissão de comprovantes de vacinação; visualização do histórico vacinal;

alertas de novas campanhas. Essa funcionalidade foi a porta de entrada para milhares de cidadãos na plataforma, consolidando sua imagem como solução prática e eficaz no combate à pandemia.

- Solicitação de serviços urbanos: Agendamento e acompanhamento de serviços como poda de árvores, coleta de entulho, iluminação pública, tapa-buracos, limpeza urbana e manutenção de vias. Esses serviços são encaminhados diretamente às secretarias responsáveis, e os usuários podem acompanhar o andamento das solicitações em tempo real.
- Emissão de boletos e tributos municipais: Acesso ao IPTU, ISS, taxas de localização e funcionamento, entre outros tributos. Também é possível consultar débitos em aberto, gerar guias para pagamento e visualizar histórico fiscal.
- Ouvidoria e canal de denúncias: Sistema integrado para o registro de manifestações, reclamações, sugestões, elogios e denúncias diversas, com categorização por tipo de ocorrência e setor responsável.
- Carteira de vacinação digital: Integrada ao sistema municipal de saúde, essa funcionalidade permite consultar o histórico de vacinas aplicadas na rede pública, com validação por QR Code.
- Informações de mobilidade urbana: Consulta à situação do Passe Livre Estudantil, solicitação de segunda via, cadastro e informações atualizadas sobre o sistema de transporte público municipal.
- Informações educacionais: Consulta de vagas em escolas municipais, resultados de matrículas, calendário escolar, programas de reforço escolar e dados sobre unidades educacionais.
- Central de Notícias e Comunicados Oficiais: Canal direto da Prefeitura para divulgar alertas de saúde, informações de interesse público, atualizações de serviços e eventos oficiais.

Além dessas funcionalidades principais, a plataforma disponibiliza serviços de agendamento para atendimento presencial em órgãos municipais, emissão de segundas vias de documentos administrativos, acesso a licitações e editais, além de links úteis para outras áreas da Prefeitura.

A gestão do Conecta Recife ampliou sua base de funcionalidades por meio da integração com serviços do Governo do Estado de Pernambuco, fortalecendo a atuação cooperada entre as esferas administrativas. Destacam-se:

- Informações e vínculos com o sistema estadual de saúde (SUS-PE): A plataforma direciona o cidadão a serviços estaduais relacionados ao Sistema Único de Saúde, como a rede estadual de hospitais, exames laboratoriais e unidades de pronto atendimento.
- Educação e mobilidade: Embora a maior parte das funcionalidades da área educacional sejam de competência municipal, o aplicativo também oferece acesso a informações sobre o Passe Livre Estudantil estadual, articulando políticas de transporte escolar e universitário.
- Defesa civil e alertas climáticos: A plataforma disponibiliza avisos da Agência Pernambucana de Águas e Clima (Apac), integrando os serviços de monitoramento de chuvas e riscos de alagamentos à comunicação municipal com os cidadãos.

Essa colaboração intergovernamental reforça a importância do Conecta Recife como instrumento de gestão federativa integrada, promovendo maior eficiência e fluidez no acesso a políticas públicas.

Embora a maioria das funcionalidades esteja vinculada à esfera local, o Conecta Recife também atua como facilitador de acesso a serviços e sistemas federais, por meio de encaminhamentos, integração informacional e cruzamento de dados. Dentre os principais pontos, destacam-se:

- Validação da carteira digital de vacinação do Ministério da Saúde (Conecte SUS): A plataforma permite que os dados de vacinação municipal sejam sincronizados com o sistema federal, viabilizando a emissão de certificados reconhecidos nacionalmente.
- Acesso a informações do CadÚnico: O cidadão pode consultar o status do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), essencial para o acesso a benefícios como Auxílio Brasil, Bolsa Família e tarifa social de energia. Embora o cadastramento seja feito presencialmente, a

plataforma orienta sobre o processo e localiza os postos de atendimento mais próximos.

- Redirecionamento ao portal Gov.br: Para serviços que exigem autenticação federal, como o acesso a benefícios previdenciários, a plataforma funciona como porta de entrada e instrução, orientando o cidadão a acessar o portal unificado do governo federal.
- Mesmo que não haja total interoperabilidade entre os sistemas locais e federais, o Conecta Recife contribui para a redução da fragmentação da informação pública, oferecendo ao cidadão uma experiência mais unificada no contato com o Estado em seus diversos níveis.

A arquitetura da plataforma é baseada em experiência do usuário (UX) e design centrado no cidadão⁵, com navegação intuitiva, ícones ilustrativos e agrupamento por áreas temáticas. Esse desenho foi pensado para públicos com diferentes níveis de alfabetização digital, incluindo idosos, pessoas com baixa escolaridade e moradores das periferias urbanas. No entanto, desafios relacionados à acessibilidade digital plena, como compatibilidade com leitores de tela e linguagem inclusiva, ainda persistem como pontos a serem aprimorados.

O caráter multifuncional da plataforma, ao concentrar serviços de diferentes esferas e setores, faz do Conecta Recife um caso relevante de política pública digital, demonstrando capacidade de adaptação institucional, inovação administrativa e integração federativa. Essa configuração será essencial na análise subsequente à luz do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, pois permitirá observar como os diferentes fluxos de problema, política e política (polity) convergiram para viabilizar a criação e consolidação de uma iniciativa com essa complexidade.

4. ACHADOS DOS DADOS À LUZ DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

A análise do processo de formulação da agenda pública da Plataforma Conecta Recife, a partir do modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon, permite identificar de forma mais estruturada os elementos que contribuíram para que essa política digital fosse concebida,

⁵ A experiência do usuário (UX) é um componente fundamental no desenvolvimento de plataformas digitais, pois avalia as percepções, emoções e interações dos cidadãos com os serviços oferecidos (GARRETT, 2011). Já o design centrado no cidadão amplia essa lógica ao contexto das políticas públicas, priorizando a construção de soluções que partam das necessidades reais da população, promovendo empatia, acessibilidade e confiança.

legitimada e priorizada. O modelo, ao separar o processo em três fluxos — problema, soluções e política —, contribui para compreender como diferentes dimensões de uma decisão pública operam em paralelo, até se encontrarem em uma janela de oportunidade que viabiliza a ação estatal. No caso do Recife, observa-se uma interação clara entre esses fluxos, especialmente em um contexto de crise sanitária e de renovação político-institucional.

A investigação desenvolvida entre abril e julho de 2025 ampliou significativamente nossa compreensão sobre a formulação da plataforma Conecta Recife à luz do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon. Em primeiro lugar, em relação ao fluxo dos problemas, encontramos documentos da EMPREL⁶ que mostram que, desde 2020, já existia um mapeamento dos mais de 650 serviços municipais a serem transformados digitalmente, o que permitiu uma rápida priorização em contexto de crise sanitária.

No fluxo de soluções, os registros do evento Conecta Recife 2025, realizado em março de do mesmo ano, o prefeito João Campos afirmou: “Hoje, o Conecta Recife tem mais de um milhão e seiscentos mil usuários ativos, e mais de um milhão e duzentos mil downloads. Isso é uma marca histórica” (PREFEITURA DO RECIFE, 2025b). Na mesma ocasião, foi anunciado o terceiro ciclo do programa de inovação aberta “EITA! Recife”, iniciativa que promove parcerias com universidades, startups e organizações sociais para o desenvolvimento de soluções digitais voltadas à gestão urbana.

Quanto ao fluxo político, uma interessante observação foi sobre a “apreensão” da concepção da plataforma digital enquanto política pública, já que a ideia já estava sendo desenvolvida na gestão anterior a sua implementação, mas a divulgação e força do capital político ficaram para a atual gestão.

Cabe apontar que os documentos consultados mostram que a EMPREL adotou uma política de segurança e privacidade robusta para proteger os dados de uso da plataforma, enfatizando a governança responsável de megadados – um indicador de que o Conecta foi concebido não apenas como solução técnica, mas como infraestrutura de gestão pública centrada no cidadão (EMPREL, 2025). Em seguida, será abordado cada um dos fluxos, sua convergência até a materialização em uma janela de oportunidade efetiva entre meados de 2021

⁶ A EMPREL — Empresa Municipal de Informática da Prefeitura do Recife — é a empresa pública responsável pelo planejamento, desenvolvimento, operação e manutenção da plataforma Conecta Recife, incluindo o app e a rede de Wi-Fi pública em pontos estratégicos da cidade. Como órgão de TI do município, a EMPREL hospeda e gerencia mais de 130 sistemas municipais, sendo a principal operadora técnica da iniciativa, além de desenvolver o portal e app Conecta Recife. PREFEITURA DO RECIFE. EMPREL – Empresa Municipal de Informática do Recife. Recife, 2025b. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/node/292508>. Acesso em: 30 jul. 2025.

e início de 2025, quando a plataforma logrou legitimidade e rápida implementação em larga escala.

4.1. Fluxo dos Problemas (*problems stream*)

O fluxo dos problemas, na formulação de Kingdon (1995, p. 90–93), representa o momento em que determinadas condições sociais deixam de ser vistas como fatos naturais e passam a ser reconhecidas como problemas públicos, exigindo ação governamental. Segundo o autor, esse reconhecimento pode decorrer de indicadores, eventos marcantes ou feedbacks de políticas anteriores. No caso do Recife, a pandemia de Covid-19 foi o evento crítico que catalisou a percepção de um conjunto de deficiências estruturais, principalmente no campo da saúde pública, da mobilidade urbana e da coordenação interinstitucional.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), Recife é uma das capitais brasileiras com maior densidade demográfica e desigualdade socioespacial, características que agravaram os efeitos da pandemia sobre a população. A desorganização do atendimento presencial, a falta de canais unificados de comunicação institucional, a sobrecarga dos serviços de saúde e a morosidade no agendamento de vacinações tornaram visível a ausência de ferramentas tecnológicas que dessem suporte à gestão pública municipal em um contexto de emergência.

A transformação digital da sociedade brasileira nas últimas décadas impôs um novo padrão de relacionamento entre o cidadão e o Estado. A crescente penetração da internet móvel, a disseminação do uso de *smartphones* e a popularização de serviços digitais privados — como bancos, *e-commerces* e plataformas de mobilidade — elevaram significativamente as expectativas da população quanto à eficiência, transparência e comodidade nos serviços públicos. Esse novo ambiente criou uma pressão latente sobre as estruturas tradicionais da gestão pública, cuja resposta histórica foi, em muitos casos, fragmentada e reativa. Assim, mesmo antes da eclosão da pandemia de Covid-19, já se acumulavam demandas sociais por uma administração pública mais integrada, responsiva e tecnologicamente atualizada (CASTELLS, 2009; DINIZ; CERNEV, 2019).

No caso de Recife, essa necessidade foi agravada por desafios estruturais relacionados à mobilidade urbana, à centralização de atendimentos em espaços físicos e à burocracia documental, que afetavam especialmente populações periféricas. Estudos sobre cidadania digital no Brasil apontam que municípios que não promoveram estratégias consistentes de transformação digital apresentaram maiores níveis de ineficiência e desigualdade no acesso a

políticas públicas (PAVI; JULIANO SILVA, 2025). Dessa forma, mesmo sem a urgência da pandemia, já havia um problema latente e estrutural: a defasagem da infraestrutura pública frente à realidade digital da vida cotidiana. O reconhecimento desse descompasso entre oferta estatal e demandas sociais digitais configura um ponto essencial para compreender o surgimento de plataformas como o Conecta Recife.

Ademais, experiências nacionais e internacionais já indicavam o caminho da digitalização como vetor de inovação na governança pública. Modelos como o Gov.br, a Estônia Hub, e a digitalização de serviços em cidades como Barcelona, Buenos Aires e São Paulo demonstravam que a articulação entre tecnologia e políticas públicas não apenas aumentava a eficiência administrativa, mas também ampliava a transparência e a participação cidadã (MOROZOV, 2019). Nesse sentido, a ausência de uma estrutura digital integrada colocava o Recife em condição de risco frente às boas práticas emergentes em gestão pública. O problema, portanto, não era apenas técnico ou funcional, mas também político e simbólico: faltava uma plataforma que traduzisse o papel do Estado num tempo de fluxos digitais acelerados.

Zahariadis (2007, p. 70) argumenta que o reconhecimento de um problema depende de como ele é interpretado social e politicamente. A pandemia atuou como um "evento focal" — na terminologia de Kingdon — capaz de gerar consenso sobre a necessidade de intervenção estatal imediata. A desinformação da população, a dificuldade em acessar informações sobre testagem e vacinação, o colapso de canais presenciais e a alta taxa de contágio reforçaram o diagnóstico de que o Recife carecia de uma plataforma digital capaz de centralizar dados, agendamentos e interações com o cidadão.

Nesse contexto, a percepção do problema foi tanto social quanto institucional. A imprensa local noticiava, diariamente, as dificuldades enfrentadas por cidadãos em agendar vacinas e acessar serviços de saúde (JORNAL DO COMMERCIO, 2021). Internamente, os relatórios da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Planejamento já apontavam, desde o início da crise sanitária, a insuficiência dos mecanismos tradicionais de atendimento e a necessidade de soluções tecnológicas integradas (PREFEITURA DO RECIFE, 2022).

Portanto, o fluxo dos problemas foi construído a partir de um conjunto de condições objetivas (pandemia, falhas logísticas, sobrecarga institucional) e da forma como essas condições foram interpretadas e amplificadas por atores estratégicos e pela mídia. O problema não era apenas a pandemia em si, mas a ausência de um sistema digital eficiente de resposta pública em um momento de urgência.

4.2. Fluxo das Soluções (*policy stream*)

O segundo fluxo do modelo refere-se ao universo de soluções em circulação entre especialistas, técnicos, consultores e formuladores de políticas. Como aponta Kingdon (1995, p. 116), esse “caldeirão de ideias” é composto por alternativas que competem entre si, sendo filtradas por critérios de viabilidade técnica, compatibilidade política e aceitação social.

Em Recife, a resposta à crise da Covid-19 mobilizou múltiplos setores da administração pública, especialmente a Secretaria de Saúde, a Secretaria de Planejamento e a recém-criada Secretaria de Inovação e Transformação Digital. No entanto, a ideia de centralizar serviços públicos em uma plataforma digital já havia sido esboçada no final da gestão do então prefeito Geraldo Júlio, com o lançamento, em dezembro de 2020, da primeira versão do Conecta Recife⁷. Naquele momento, o aplicativo ainda apresentava limitações técnicas e operacionais, com baixa adesão e funcionalidades restritas, mas já sinalizava a intenção de modernizar o atendimento ao cidadão por meio de canais digitais. Após a posse do novo prefeito, em janeiro de 2021, a gestão municipal intensificou esse processo, promovendo reuniões intersetoriais para ampliar e aprimorar a plataforma. A experiência exitosa da Secretaria de Saúde com o agendamento digital da vacinação foi incorporada como referência central, servindo como catalisador para a reestruturação e expansão do Conecta Recife enquanto ferramenta integrada de serviços públicos.

Cabe uma ressalva sobre o termo Conecta Recife, pois além das soluções técnicas desenvolvidas em resposta à pandemia de Covid-19 em 2021, é importante considerar que a concepção da plataforma Conecta Recife possui antecedentes na administração anterior, conforme supramencionado. Em fevereiro de 2015, o então prefeito Geraldo Júlio já anunciava o uso do aplicativo durante o Carnaval, oferecendo acesso gratuito à internet pública e localização de serviços nos polos festivos. Segundo ele, “três meses após o lançamento, o aplicativo Conecta Recife já havia ultrapassado 10 mil downloads, sendo utilizado como ferramenta de cidadania e mobilidade urbana durante o evento” (PREFEITURA DO RECIFE, 2015). Essa declaração reforça a evidência que a estrutura inicial do Conecta não surgiu de forma espontânea em 2021, mas se consolidou como uma solução digital progressiva, com amadurecimento tecnológico e apropriação social ao longo de quase uma década.

Segundo Bardin (2016, p. 49), a elaboração de políticas envolve a seleção de propostas que fazem sentido dentro da matriz de valores e limitações do sistema decisório. A proposta do

⁷ EMPREL - Empresa Municipal de Informática. **Conecta Recife é lançado pelo prefeito Geraldo Júlio**. Recife: EMPREL, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://www.emprel.gov.br/conecta-recife-e-lancado-pelo-prefeito-geraldo-julio>. Acesso em: 30 jul. 2025.

Conecta Recife foi considerada tecnicamente viável por já contar com protótipos e soluções implementadas em outras cidades (como Salvador e Curitiba), e politicamente aceitável por estar em consonância com o discurso do novo governo sobre inovação e juventude. A viabilidade financeira, por sua vez, foi assegurada pelo uso de recursos emergenciais da saúde e por contratos simplificados com empresas de tecnologia, autorizados por decretos de situação de emergência.

Não foram encontradas propostas alternativas de mesma escala. Outras medidas — como ampliação de *call centers* e atendimento presencial escalonado — foram descartadas por apresentarem riscos sanitários ou custo operacional elevado. A ideia de uma plataforma multifuncional digitalizada ganhou destaque por oferecer uma solução moderna, escalável e alinhada aos paradigmas de governo digital.

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2009, p. 73), as políticas públicas bem-sucedidas são aquelas que conseguem alinhar viabilidade técnica, legitimidade social e oportunidade institucional. O Conecta Recife reuniu essas três condições: havia demanda social clara, havia capacidade técnica interna e contratada, e havia um governo disposto a priorizar a inovação.

4.3. Fluxo da Política (*political stream*)

O terceiro fluxo é composto por elementos ligados ao ambiente político e institucional, como composição legislativa, apoio de coalizões, conjuntura eleitoral e opinião pública. Segundo Kingdon (1995, p. 145), esse fluxo é fundamental para determinar se uma proposta, mesmo tecnicamente viável, será ou não politicamente adotada.

A formulação e institucionalização da plataforma Conecta Recife ocorreram em um contexto de continuidade administrativa e estabilidade política. A permanência do Partido Socialista Brasileiro (PSB) no comando do Executivo municipal desde 2013 — com as gestões de Geraldo Júlio (2013–2020) e João Campos (a partir de 2021) — assegurou uma trajetória de longo prazo na condução de projetos estratégicos, incluindo aqueles voltados à inovação digital. Essa continuidade partidária foi essencial para evitar descontinuidades típicas de alternâncias abruptas de poder, permitindo que ideias incubadas em mandatos anteriores, como a digitalização de serviços e o uso de aplicativos móveis, fossem aprimoradas e incorporadas a programas mais robustos nos anos seguintes. O Conecta Recife, portanto, não surgiu como uma ruptura, mas como o aprofundamento de uma linha programática pré-existente, beneficiada por

um ambiente institucional estável e pela convergência entre gestores técnicos e políticos ao longo do tempo.

A eleição de João Campos à prefeitura do Recife, em 2020, representou uma renovação simbólica e geracional na política local. Embora herdeiro de uma longa tradição do PSB na cidade, Campos construiu sua candidatura com base em um discurso de inovação, eficiência e modernização. Sua equipe de governo foi composta por jovens gestores, muitos oriundos da burocracia técnica e com formação em áreas como economia, ciência política e engenharia de dados. Esse capital político favoreceu a aceitação de propostas alinhadas a uma agenda digital, abrindo espaço institucional para projetos como o Conecta Recife.

Essa orientação à inovação digital foi reforçada publicamente em sua participação no programa *Roda Viva*, em 28 de outubro de 2024, quando João Campos afirmou: “Nossa gestão na Prefeitura do Recife não é três cliques. Ela é zero clique”⁸. A expressão reforça o compromisso com um governo proativo, centrado no cidadão, e com base em soluções digitais integradas. Essa construção narrativa fortaleceu a legitimidade da plataforma Conecta Recife como símbolo dessa nova gestão.

Aqui cabe destacar que a popularidade de João Campos também desempenhou papel central no fluxo político que favoreceu a política digital. Eleito em 2020 com 56,27 % dos votos válidos, o prefeito foi reeleito em 2024 com expressivos 78,11 %, consolidando uma base política sólida e legitimada pelo eleitorado recifense. Sua gestão é marcada por forte presença nas redes sociais, linguagem acessível e uma imagem pública associada à juventude, inovação e eficiência. Esses elementos contribuíram para a criação de uma narrativa simbólica em torno da plataforma Conecta Recife como expressão de uma “nova forma de governar”, orientada pela escuta cidadã e pelo uso inteligente de dados públicos. A legitimidade conferida pela sua aprovação popular funcionou como escudo político que reduziu resistências internas à implementação de medidas tecnológicas disruptivas e facilitou o engajamento de secretarias e servidores públicos.

Além disso, a base de apoio do prefeito na Câmara Municipal era majoritária, o que facilitou a tramitação de decretos e a alocação de recursos orçamentários. Não houve registros de oposição significativa ao projeto, e a própria mídia local atuou como aliada na promoção da plataforma (FOLHA DE PERNAMBUCO, 2021).

⁸ CAMPOS, João. **Roda Viva**. Entrevista concedida ao programa Roda Viva, Fundação Padre Anchieta, TV Cultura, 28 out. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YhtxgkdsBE&t=3606s>. Acesso em: 30 jul. 2025.

A Câmara Municipal do Recife, em sua composição durante os dois primeiros mandatos de João Campos, foi majoritariamente favorável à base do governo, com a maioria dos 39 vereadores alinhados ao Executivo. Além disso, o Conecta Recife, por seu caráter técnico e sua interface amigável com o usuário, evitou o confronto com setores mais conservadores da política local. Por tratar-se de uma política pública de baixa contestação ideológica — vinculada à eficiência e à modernização administrativa —, o programa não foi objeto de resistência partidária nem judicial. Essa baixa polarização em torno do Conecta permitiu que ele fosse rapidamente expandido e, em pouco tempo, se tornasse a principal plataforma de acesso a serviços públicos na cidade. Assim, o ambiente político caracterizado por continuidade partidária, capital eleitoral elevado e frágil oposição construiu uma moldura institucional excepcionalmente favorável à implementação e consolidação da política pública digital no Recife.

Como destaca Zahariadis (2007, p. 72), a aceitação de uma proposta política depende do timing, do clima político e da articulação com os valores dominantes no governo. O Conecta Recife foi inserido nesse fluxo como uma política convergente com o discurso de gestão moderna e com a expectativa da população por eficiência na resposta à crise.

4.4. A Janela de Oportunidade e o Papel dos Empreendedores de Políticas

Segundo Kingdon (1995, p. 173–174), uma política só entra na agenda quando os três fluxos se acoplam — isto é, quando há um problema claramente identificado, uma solução viável e um contexto político favorável. Esse momento de convergência cria a chamada janela de oportunidade, que é limitada no tempo e exige ação estratégica dos empreendedores de políticas públicas. Essas janelas não são permanentes: são contextuais, efêmeras e muitas vezes imprevisíveis, exigindo ação estratégica por parte dos empreendedores de políticas públicas.

No caso do Conecta Recife, essa janela se abriu entre janeiro e março de 2021, quando a crise da pandemia atingia seu auge, a nova gestão tomava posse e os primeiros agendamentos digitais para vacinação foram implementados com sucesso. A rápida adesão da população à ferramenta e a repercussão positiva na imprensa consolidaram a percepção de que o modelo poderia ser expandido para outros serviços.

Kingdon (1995, p. 173) salienta que essas janelas se abrem quando há tanto a visibilidade de um problema como a disponibilidade de soluções apropriadas, e um contexto político que favoreça a ação. No Recife, todos esses elementos estavam presentes: um problema reconhecido (a crise sanitária e a necessidade de coordenação de serviços), uma solução

acessível (a estrutura inicial do Conecta Recife, já testada em outras ocasiões), e um novo governo com capital político para investir em inovação institucional.

A literatura destaca ainda que a duração da janela de oportunidade é limitada e instável (ZAHARIADIS, 2007). Assim, o tempo de resposta torna-se crucial. A Prefeitura do Recife conseguiu aproveitar esse momento crítico para acelerar processos internos, mobilizar recursos financeiros (inclusive com base em decretos de emergência) e garantir apoio legislativo e social à plataforma. A rapidez da resposta foi essencial para o sucesso da política, demonstrando a importância da prontidão institucional e da capacidade de decisão ágil no setor público.

Deve-se destacar o papel dos empreendedores de políticas, que segundo Kingdon (1995, p. 179), são os atores centrais na articulação dos fluxos. No caso do Conecta Recife, gestores técnicos, lideranças políticas e articuladores intersetoriais atuaram para construir consensos, vencer resistências internas e reposicionar a proposta como política estratégica de governo. Essa atuação proativa foi determinante para o fechamento da janela com a aprovação e rápida implementação da plataforma.

Os principais empreendedores de políticas foram o prefeito João Campos e os secretários de Inovação e Saúde, que atuaram articulando fluxos internos e externos, promovendo reuniões intersetoriais, mobilizando recursos orçamentários e alinhando a proposta ao discurso institucional. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 122), empreendedores de políticas são essenciais para manter o tema na agenda e persuadir decisores sobre sua relevância. No Recife, esses atores souberam mobilizar capital político, técnico e simbólico para transformar uma ideia em ação governamental concreta.

Portanto, a análise evidencia que a janela de oportunidade aberta entre 2020 e 2021 foi decisiva para a transformação do Conecta Recife em uma política pública consolidada. A combinação de crise, prontidão técnica e ambiente político favorável ilustra com precisão o funcionamento do modelo dos múltiplos fluxos e reforça a utilidade analítica dessa abordagem na compreensão dos processos de agendamento em contextos de crise.

4.5. Influência dos Processos Decisórios Organizacionais

Por fim, a estrutura organizacional da administração pública municipal influenciou diretamente o sucesso da formulação e implementação da plataforma. Como argumentam March e Olsen (1989, p. 22), decisões em organizações públicas não seguem sempre uma lógica racional, mas são influenciadas por rotinas, regras e jogos de poder internos.

A Prefeitura do Recife demonstrou um modelo organizacional relativamente centralizado, com forte coordenação do Gabinete do Prefeito e articulação horizontal entre secretarias. A cultura organizacional favoreceu decisões rápidas, principalmente em função da emergência sanitária. Esse ambiente facilitou o acoplamento entre os fluxos, conforme Kingdon propõe.

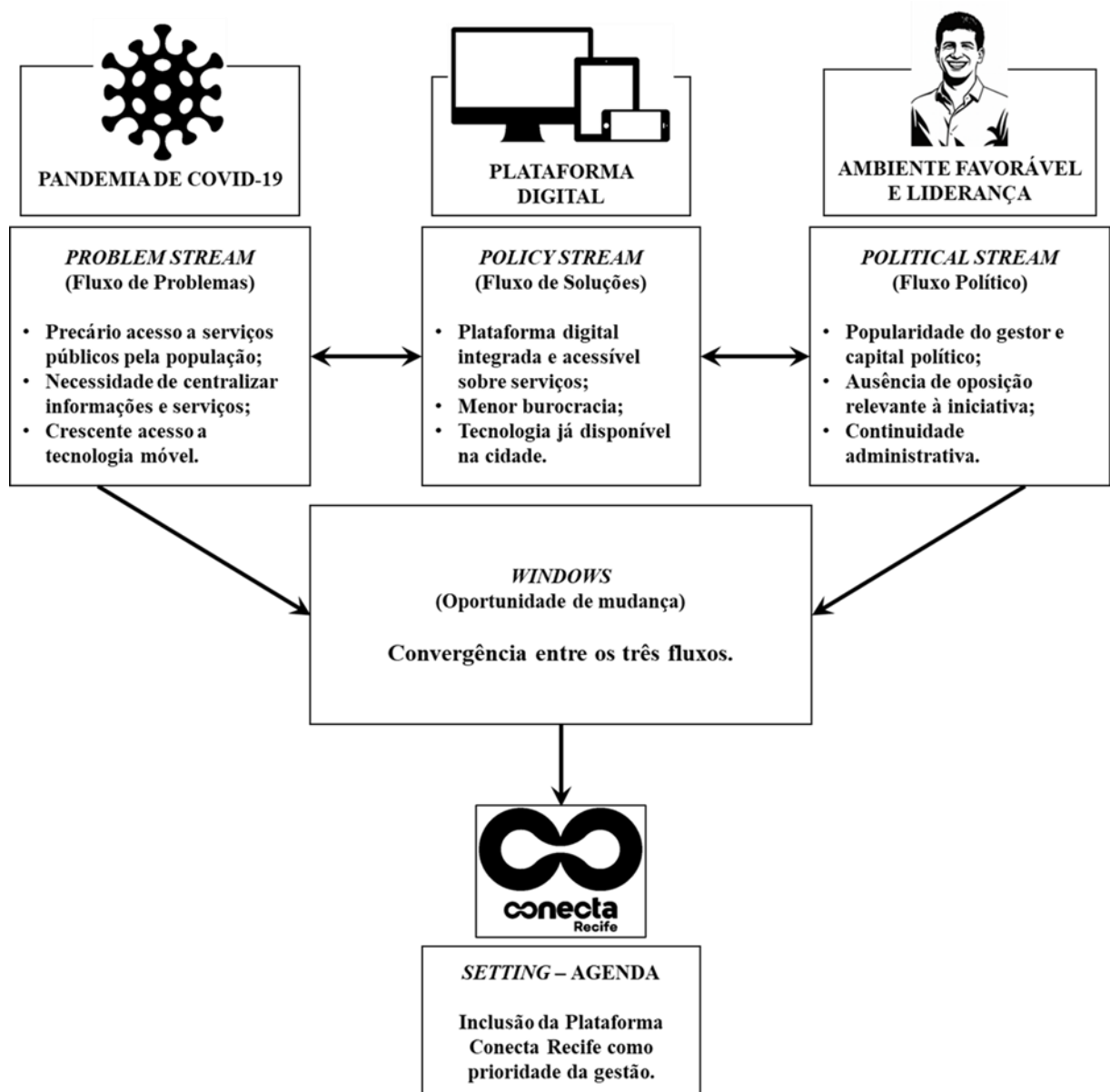
Além disso, o processo se aproximou do modelo incrementalista descrito por Lindblom (1959, p. 81), no qual decisões são tomadas por aproximações sucessivas, e as soluções vão sendo testadas e ajustadas ao longo do tempo. O Conecta Recife começou como uma plataforma de vacinação, mas foi gradualmente incorporando novos serviços — como tributos, educação, ouvidoria e mobilidade — em resposta ao feedback dos usuários e à avaliação institucional dos resultados.

Conforme Crozier e Friedberg (1995, p. 69), organizações públicas são sistemas de ação construídos por relações de poder e negociação. A ausência de conflitos internos relevantes, o alinhamento entre os quadros técnicos e políticos e a mobilização de uma narrativa de urgência institucional explicam como a decisão foi viabilizada e operacionalizada rapidamente.

A influência dos processos decisórios organizacionais sobre a condução de políticas públicas é especialmente perceptível em contextos de incerteza e pressão institucional, nos quais a racionalidade limitada (SIMON, 1979) impõe restrições à escolha de alternativas e leva os atores a se apoiarem em rotinas, experiências passadas e convenções estabelecidas. No caso da Plataforma Conecta Recife, observa-se que decisões críticas foram tomadas com base em critérios de oportunidade, viabilidade técnica e legitimidade simbólica, mais do que em análises puramente econômicas. Isso evidencia o peso das estruturas organizacionais na seleção de propostas, uma vez que fatores como cultura interna, hierarquia decisória, canais de comunicação e estabilidade administrativa moldam a capacidade da burocracia de absorver inovações. Como destacam March e Olsen (1989), a lógica da adequação institucional frequentemente supera a lógica consequencialista, o que significa que decisões organizacionais são influenciadas pelo que é considerado apropriado à identidade da instituição, e não necessariamente pelo que é mais eficaz ou eficiente. Essa perspectiva é crucial para compreender a institucionalização do Conecta Recife como resultado de uma articulação entre estrutura, agência e contexto.

Com base na análise desenvolvida neste trabalho, elaborou-se um fluxograma que representa como os elementos empíricos identificados no caso da Plataforma Conecta Recife se articularam conforme os pressupostos do modelo de Kingdon. A figura ilustra os processos desenvolvidos nesta seção.

Figura 2 – Convergência dos fluxos na formulação da Plataforma Conecta Recife.



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Kingdon (1995).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo central analisar a inserção da Plataforma Conecta Recife na agenda pública do município do Recife, à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon, com ênfase na articulação entre os fluxos de problemas, soluções e políticas, que explicam a priorização da iniciativa no contexto analisado. Partindo do pressuposto de que políticas públicas não emergem apenas pela existência objetiva de problemas, mas sim por uma complexa articulação entre fluxos de ideias, interesses, capacidades institucionais e

oportunidades políticas, buscou-se compreender como uma solução digital — antes inexistente — conseguiu se consolidar como eixo estruturante da ação pública municipal em um momento de crise sanitária e de reconfiguração administrativa.

Ao longo do trabalho, foram mobilizadas categorias da Ciência Política e do campo das Políticas Públicas, com destaque para os elementos estruturantes do modelo de Kingdon: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas e o fluxo da política. Esses elementos, quando analisados em conjunto com a literatura sobre processos decisórios organizacionais (March & Olsen, Lindblom, Crozier & Friedberg), permitiram uma leitura aprofundada do caso analisado, revelando que a criação do Conecta Recife não foi um ato isolado ou apenas técnico, mas resultado de uma convergência estratégica de condições, capacidades e agentes decisores.

O tema demonstrou ser de grande relevância descritiva e aplicada. Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa contribui para a compreensão de como o modelo dos múltiplos fluxos pode ser operacionalizado na análise de um caso concreto, em especial no contexto municipal brasileiro. A partir da aplicação desse modelo, foi possível descrever, de forma sistemática, os fatores que explicam a entrada de uma política digital na agenda pública, considerando suas condições de formulação e consolidação. O trabalho amplia a compreensão sobre como se dá a formulação da agenda pública em contextos de crise, especialmente quando o problema em questão — no caso, a pandemia — exige rapidez, inovação e transversalidade na atuação estatal.

Do ponto de vista prático, a pesquisa evidencia o potencial das plataformas digitais como instrumentos de governança pública, capazes de melhorar a prestação de serviços, ampliar a transparência, racionalizar processos administrativos e fortalecer o vínculo entre Estado e sociedade. A experiência do Conecta Recife mostrou que, quando bem formulada e institucionalmente apoiada, a inovação pública digital pode deixar de ser um projeto setorial ou experimental para tornar-se política pública estruturante e replicável.

Dentre os resultados mais significativos obtidos, destaca-se a comprovação de que os três fluxos do modelo de Kingdon estavam claramente presentes no caso analisado: havia um problema amplamente reconhecido (ineficiência no acesso a serviços públicos em meio à pandemia), havia uma solução tecnicamente viável e institucionalmente maturada (uma plataforma digital multifuncional), e havia um contexto político propício (governo recém-eleito com discurso de inovação e ampla base legislativa). A ação dos empreendedores de políticas públicas foi decisiva para promover o acoplamento dos fluxos e transformar uma ideia em ação governamental legítima.

Além disso, a análise evidenciou que a estrutura organizacional da Prefeitura do Recife favoreceu decisões rápidas e articuladas, especialmente pela presença de uma cultura de

inovação, coordenação intersetorial e centralização estratégica no Gabinete do Prefeito. O modelo incremental de implantação da plataforma, com adaptações contínuas e ampliação gradual de funcionalidades, refletiu uma racionalidade prática alinhada ao que Lindblom (1959) descreve como “*muddling through*”, ou seja, decisões tomadas por aproximações sucessivas.

No que diz respeito aos objetivos delineados, acredita-se que a pesquisa conseguiu avançar no caminho proposto, oferecendo uma descrição coerente com o modelo analítico adotado. Procurou-se, dentro das limitações da abordagem adotada, identificar os fluxos de problema, políticas e política envolvidos no caso; examinar a atuação dos empreendedores de políticas; e descrever as condições que possibilitaram a priorização da iniciativa no contexto municipal. A perspectiva qualitativa, fundamentada na análise documental, mostrou-se adequada à proposta, permitindo uma articulação coerente entre teoria e caso empírico. Ainda que eventuais lacunas possam permanecer, espera-se que os resultados apresentados contribuam, ainda que de forma limitada, para o aprofundamento das discussões sobre políticas públicas digitais em contextos municipais.

É importante reconhecer algumas limitações inerentes à abordagem adotada. Por se tratar de uma análise descritiva baseada em fontes documentais, não foi possível captar diretamente as percepções e estratégias dos atores envolvidos na formulação da política pública analisada. A ausência de entrevistas ou observações institucionais restringe o alcance da análise àquilo que foi registrado publicamente por meios oficiais. Além disso, a investigação concentrou-se em um único caso e contexto — o município do Recife —, o que limita a possibilidade de generalização dos resultados, embora o estudo possa oferecer subsídios analíticos úteis para interpretações de casos semelhantes em outros contextos urbanos brasileiros.

A partir dos achados e da trajetória da pesquisa, apresentam-se algumas recomendações práticas e teóricas. Para gestores públicos, recomenda-se que a formulação de plataformas digitais seja precedida por diagnóstico participativo e envolvimento multissetorial, garantindo que a tecnologia esteja de fato a serviço das demandas sociais. É fundamental fortalecer as capacidades institucionais das administrações municipais, promovendo a integração entre setores, o uso estratégico de dados e a cultura da inovação organizacional.

Para pesquisadores da área de Políticas Públicas, sugere-se o aprofundamento de estudos sobre a interface entre teoria da agenda e transformação digital, campo ainda pouco explorado. Além disso, seria enriquecedor realizar estudos comparativos entre plataformas similares em outros municípios brasileiros, como o “APP SP156” (São Paulo), o “Central de Serviços” (Curitiba) ou o “Salvador Digital”, utilizando o mesmo arcabouço teórico de Kingdon

ou até mesmo outras abordagens complementares, como o *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier & Jenkins-Smith) ou a Teoria da Mudança Institucional Gradual (Mahoney & Thelen). Essas comparações poderiam revelar como diferentes configurações institucionais influenciam o sucesso (ou fracasso) de iniciativas semelhantes.

Finalmente, reforça-se que o campo das políticas públicas precisa estar atento à crescente importância da dimensão digital da ação governamental, compreendendo-a não apenas como ferramenta de gestão, mas como parte constitutiva da nova relação entre Estado e sociedade no século XXI. A Plataforma Conecta Recife representa, nesse sentido, não apenas uma boa prática de governo eletrônico, mas um exemplo de como inovação, contexto político e decisão estratégica podem se articular para transformar a agenda pública em resposta concreta às necessidades sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Breno de Oliveira. Tecnologias digitais e cidadania: desafios e oportunidades para a inclusão digital no Brasil - uma revisão sistemática da literatura. **Revista Delos**, v. 18, n. 63, p. e3527, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistadelos.com/ojs/index.php/delos/article/view/3527>. Acesso em: 30 jul. 2025.

APAC – AGÊNCIA PERNAMBUCANA DE ÁGUAS E CLIMA. **Sistema de Monitoramento de Chuvas**. Recife: Governo de Pernambuco, 2022.

ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; PENTEADO, Cláudio Luis Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 22, supl., p.1597-1619, dez. 2015. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=386143519005>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BABBIE, Earl. **The Practice of Social Research**. 14. ed. Boston: Cengage Learning, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BHERER, Laurence. The participatory democracy turn: An introduction. **Journal of Urban Affairs**, v. 38, n. 5, p. 727-739, 2016. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/308271008_The_participatory_democracy_turn_an_introduction. Acesso em: 30 jul. 2025.

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making**. 2. ed. New York: M.E. Sharpe, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/334347787_An_Introduction_to_the_Policy_Process_Theories_Concepts_and_Models_of_Public_Policy_Making. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. E-Digital**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategiadigitalbrasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CARVALHO, Luciana Barbosa de. Marketing Digital e a Administração Pública: as Mídias Sociais como Instrumento de Participação Social e *Accountability*. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, v. 9, n. 205, mar. 2021.

CASTELLS, Manuel. **Communication Power**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2009.

CETIC.BR. **TIC Governo Eletrônico 2023 mostra que 91% das prefeituras disponibilizam ao menos um serviço online aos cidadãos**, © 2005 - 2025. Centro Regional de Estudos para

o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. Disponível em: <https://cetic.br/pt/noticia/tic-governo-eletronico-2023-mostra-que-91-das-prefeituras-disponibilizam-ao-menos-um-servico-online-aos-cidadaos/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1–25, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2392088>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CRESWELL, John W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. 4. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2014.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil, **Revista Sequência – PPGD UFSC**, v. 41, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. **L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective**. Paris: Éditions du Seuil, 1977.

CUNHA, Maria Alexandra; GUISE, Mônica Steffen; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Projeto democracia digital: Experiências governamentais brasileiras de participação digital**, Fundação Getulio Vargas. São Paulo. v. 2. 2015. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/fe9151d4-fd80-4f89-9123-9202311988ee/full>. Acesso em: 30 jul. 2025.

D'ANDRÉA, Carlos. **Pesquisando plataformas online: conceitos e métodos**. Salvador, BA: EDUFBA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32043?mode=full>. Acesso em: 30 jul. 2025.

DINIZ, Eduardo H.; CERNEV, Adrian K. Moedas complementares digitais e políticas públicas durante a crise da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 54, n. 4, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/qST3Tb7Hc8kgbZvLKZd76cr/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025

DOWNS, Anthony. Up and down with ecology: the "issue-attention cycle". **The Public Interest**, n. 28, p. 38–50, 1972. Disponível em: https://www.nationalaffairs.com/public_intrest/detail/up-and-down-with-ecologythe-issue-attention-cycle. Acesso em: 30 jul. 2025.

DUNLEAVY, Patrick. **Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

EMPREL – Empresa Municipal de Informática. **Conecta Recife é lançado pelo prefeito Geraldo Júlio**. Recife: EMPREL, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://www.emprel.gov.br/conecta-recife-e-lancado-pelo-prefeito-geraldojulio>. Acesso em: 30 jul. 2025

FOLHA DE PERNAMBUCO. **Conecta Recife amplia número de usuários com vacinação**. Recife, 2021. Disponível em: <https://www.folhape.com.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

_____. **Prefeitura do Recife: colhendo os frutos que foram semeados**. Revista Folha Mais Saúde, 2023. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/especiais/revista-folha-mais-saude/prefeitura-do-recife-colhendo-os-frutos-que-foram-semeados/375833/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

FOUNTAIN, Jane. Information, Institutions and Governance: Advancing a Basic Social Science Research Program for Digital Government. **National Center for Digital Government**. John F. Kennedy School of Government: Harvard University, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/41528833_Information_Institutions_and_Governance_Advancing_a_Basic_Social_Science_Research_Program_for_Digital_Government. Acesso em: 30 jul. 2025.

GARRETT, Jesse James. **The Elements of User Experience: User-Centered Design for the Web and Beyond**. 2. ed. Berkeley, CA: New Riders, 2011.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer e DI GIULIO, Gabriela Marques. Aplicativos digitais, governança local e sustentabilidade urbana: o caso do Colab. 2015, **Anais**. Brasília: Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ann.2&lng=P>. Acesso em: 30 jul. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOV.BR. **Portal Único de Serviços Públicos**. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2025.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936–957, 1996. Disponível em: <https://la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall&TaylorPolStuds/9705162186.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance**. 3. ed. London: SAGE Publications, 2014.

HOLLANDS, Robert G. Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?. **City**, v. 12, n. 3, p. 303-320, 2008.

HOWLETT, Michael. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. **Policy Sciences**, v. 42, n. 1, p. 73–89, 2009. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/kap/policy/v42y2009i1p73-89.html>. Acesso em: 30 jul. 2025

_____; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying public policy: policy cycles & policy subsystems**. Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2009..

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022 – Resultados Preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2025.

JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: from transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 221-236, jul. 2015. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15000775>. Acesso em: 30 jul. 2025.

JORNAL DO COMERCIO. **Conecta Recife: aplicativo lidera ranking de downloads no estado**. Recife, 2021. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br>. Acesso em: 30 jul. 2025.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. New York: Longman, 1995.

KOMNINOS, Nicos. **The age of intelligent cities: Smart environments and innovation-for-all strategies**. New York: Routledge, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LINDBLOM, Charles E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973677>. Acesso em: 30 jul. 2025

MACINTOSH, Ann. Characterizing E-Participation in policy-making. **37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences**, pp. 1-10, 2004. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/1265300/citations#citations>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: Free Press, 1989.

MERGEL, Ines; GONG, Yiwei; BERTOT, John. Agile government: Systematic literature review and future research. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 305-323, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X18302107>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MESQUITA, Fábio. **Governo digital: desafios e oportunidades**. São Paulo: Atlas, 2019.

MILAKOVICH, Michael E. **Digital governance: New technologies for improving public service and participation**. New York, NY: Routledge, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (BRASIL). **Conecte SUS – Informações sobre Vacinação e Saúde Digital**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MOROZOV, Evgeny. **A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia**. Tradução de Humberto do Amaral. São Paulo: Ubu Editora, 2019. 192 p. ISBN 978-85-7126-046-7. Disponível em: <https://biblioteca.aneel.gov.br/acervo/detalhe/204421>. Acesso em: 30 jul. 2025.

NAM, Taewoo; PARDO, Theresa A. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. **Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times**. Association for Computing Machinery: New York, 2021. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2037556.2037602>. Acesso em: 30 jul. 2025.

PAULA, Silvio Luiz de; PRESSER, Nadi Helena. Gestão da informação: elementos constituintes para o contexto organizacional. **Revista Gestão e Organizações**, v. 05, Edição Especial, 2020.

PAVAN, Jessica Natalia Souza; et al. Estudo do engajamento do cidadão na participação de ações de mandatos eletivos no Legislativo brasileiro: análise do uso de *political techs*. **Cad. EBAPE.BR**, v. 18, n. 3, p. 525-542, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2020.

PAVI, Camila; JULIANO SILVA, Daniela. Impactos Dos Pontos De Inclusão Digital (PIDs) E Da Justiça Itinerante Para A Formação De Um Conceito De Cidadania Multiportas. **Revista Rede de Direito Digital, Intelectual & Sociedade**, v. 5, n. 9, p. 199–219, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rrdis/article/view/99755>. Acesso em: 30 jul. 2025.

PREFEITURA DO RECIFE. **Carnaval do Recife tem recorde de público**. Recife, 16 fev. 2015. Disponível em: https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/19/02/2015/geral-do-esse-foi-o-maior-carnaval-que-o-recife-ja-teve?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 30 jul. 2025.

_____. **Conecta Recife – Serviços Digitais para o Cidadão**. Recife: Gabinete do Prefeito, 2022. Disponível em: <https://conectarecife.recife.pe.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2025a.

_____. **EMPREL – Empresa Municipal de Informática do Recife**. Recife, 2025. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/node/292508>. Acesso em: 30 jul. 2025b.

_____. **Relatório de Gestão: Transformação Digital 2021–2022**. Recife: Gabinete do Prefeito, 2022. Disponível em: https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Rel%C3%A1torio%20Anual%20-%20Gest%C3%A3o%202021_4a6f6f29b9b3081d8ba8b879ddf7bbb6.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

QUINCOSES, Cândice da Silva; CALONEGO, Renata. Reflexões sobre aplicativos colaborativos e as competências necessárias para seu uso crítico: um olhar para o Colab e o Poder do Voto. In: **Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas**, 2020. Disponível em: https://abrapcorp2.org.br/site/manager/arq/tygtrxsKRq_COM-AUTORIA_ColabePoderdoVoto_ABRAPCORP_GT6_2020.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

RECIFE. **Conecta Recife app ultrapassa 20 milhões de acessos e 600 mil downloads**. Portal da Prefeitura do Recife, 27 out. 2021. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/27/10/2021/conecta-recife-app-ultrapassa-20-milhoes-de-acessos-e-600-mil-downloads>. Acesso em: 30 jul. 2025.

_____. **Decreto nº 34.737, de 14 de julho de 2021**. Institui a Estratégia de Transformação Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Municipal. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2021/3474/34737/decreto-n-34737-202>

1-institui-a-estrategia-de-transformacao-digital-no-ambito-dos-orgaos-e-das-entidades-da-administracao-publica-municipal. Acesso em: 30 jul. 2025.

_____. **Pesquisa de Satisfação dos Serviços - ano 2023**. Emprél. Disponível em: http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/pesquisa%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20conecta%20recife_912b59512965b14e89dcd81b4c57c34.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

RODAVIVA. Roda Viva | João Campos | 28/10/2024. **YouTube**. 28 de outubro de 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YhttxgkdsBE&t=3605s>. Acesso em: 30 jul. 2025.

RODRIGUES, Josevana de Lucena; CHAVES, Hilmar Tadeu. Fatores de influência para participação eletrônica: uma visão baseada na Teoria da Estruturação. **AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 8, n. 1, p. 41-60, jan/jun 2019. Disponível em: <https://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/1652>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SABATIER, Paul A. (Org.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SANTOS, José Antônio Pedro dos; NETO, Jorge da Silva Correia; SOUZA, Ellen. Funcionalidades, Características e Limitações das Plataformas de Participação Colaboração: Uma Análise Comparativa. **Revista Gestão. Org**, Pernambuco, v. 15, Edição Especial, p. 147-156, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/231259>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SILVA, Alexandre Campos; POLICARPO, Clayton. Rede social, colaboração e mobilidade: o caso do aplicativo urbano Colab no Brasil. **Revista Rua**, Campinas, v. 2, n. 20, 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rua/article/view/8638918/6521>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SIMON, Herbert A. Rational Decision Making in Business Organizations. **The American Economic Review**, v. 69, n. 4, p. 493–513, 1979. Disponível em: https://huascarpessali.weebly.com/uploads/3/1/7/5/3175476/___simon_1979.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

SMITH, Graham; DALAKIURIDOU, Elli. **Online deliberation and the public sphere: evaluating democratic technologies**. London: Palgrave Macmillan, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/216701352_Contextualising_Public_eParticipation_in_the_Governance_of_the_European_Union. Acesso em: 30 jul. 2025.

SORJ, Bernardo. **brasil@povo.com. A luta contra a desigualdade na sociedade da informação**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

TAVARES, Wellington; CERQUINHO, Kleomara Gomes; PAULA, Ana Paula Paes de. Participação Virtual na Gestão Pública no Âmbito Municipal: Uma Análise dos Portais Eletrônicos das Capitais Brasileiras. **Desenvolvimento em Questão**, Rio Grande do Sul, v. 16, n. 43, p. 263–290, 2018.

TRZESNIAK, Piotr. Indicadores Quantitativos: como obter, avaliar, criticar e aperfeiçoar. **Revista de Gestão e Tecnologia** - Navus, Florianópolis, v. 4, n. 2, p. 05-18, jul. 2014. Disponível em: <https://navus.sc.senac.br/navus/article/view/223>. Acesso em: 30 jul. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 65–92.