



## **POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA COMO SISTEMA ADAPTATIVO COMPLEXO: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO CAPIXABA**

Gustavo Debortoli - gustavo.debortoli@gmail.com

Sabrina Oliveira de Figueiredo - sab.figueiredo@gmail.com

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Mônica de Fátima Bianco - mofbianco@gmail.com

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

**Palavras-chave:** Mudança estratégica. Política pública. Implementação. Sistema adaptativo complexo.

### **1 CONTEXTUALIZAÇÃO**

A implementação de políticas públicas tem sido um campo de investigação tradicionalmente negligenciado da gestão pública (HREBINIAK; JOYCE, 2006). A afirmação fica ainda mais evidente quando considerada a perspectiva dos atores responsáveis pela implementação (LOTTA, 2019) e de elementos da Complexidade organizacional, como interações não hierárquicas, intercâmbios informais de informações e a discricionariedade inerente aos responsáveis pela implementação de políticas públicas (HILL; HUPE, 2002; RAJA, 2016). Em parte, a ausência de abordagens a esses fatores deveu-se à carência de modelos analíticos pertinentes, ou ainda, ao fato da implementação de políticas públicas ser, muitas vezes, considerada uma mera uma extensão do processo de formulação estratégica (HILL; HUPE, 2002).

Entendido como um processo de transformação de intenções políticas em intervenções do poder público que visam sanar uma situação problemática na vida social, a partir de um conjunto de regras e procedimentos reguladores (WILDAVSKY, 1973; HOGWOOD; GUNN, 1985), o conceito de implementação de políticas públicas, sofreu forte influência positivista, reproduzindo conteúdos marcadamente deterministas e lineares, que se fundamenta no fato de que a política seja implementada da forma como foi formulada, pressupondo uma relação de proporcionalidade entre a formulação e implementação (MORÇÖL, 2012). Na prática, o quadro é outro: uma multiplicidade de circunstâncias, atores, interesses, influências, decisões e ações que se interconectam e se reconfiguram continuamente, evidenciando a natureza fragmentada, complexa e plural do processo de implementação de políticas públicas (PÜLZL; TREIB, 2004; MORÇÖL, 2012). Esse é o quadro de interesse deste estudo.

O uso de pressupostos teórico-metodológicos das teorias da complexidade fornece uma plataforma de análise capaz de contemplar as diferentes perspectivas envolvidas no desenvolvimento de políticas públicas e propor novos modos de *policy-making* (HAYNES, 2015), a partir de uma concepção sistêmica de seus múltiplos elementos e interações. Nesse

contexto, políticas públicas passam a ser entendidas como um Sistema Adaptativo Complexo (SAC), com características emergentes e auto-organizativas, onde as relações são não-lineares e co-evolucionárias (MORÇÖL, 2012). Isso significa considerar que os agentes envolvidos no processo de implementação de políticas públicas não apenas constroem interpretações próprias – segundo seus interesses – das políticas a serem implementadas, como também, durante o processo, fazem escolhas e avaliam suas consequências e, a partir de um conjunto de interações (redes de *feedback*) interdependentes, desenvolvem adequações a partir das ações executadas (aprendizado), e aperfeiçoam suas formas de atuação (STACEY, 1996).

A motivação para o estudo encontrou respaldo na escalada discrepante da violência letal registrada nas últimas décadas no Brasil, que em alguns estados da federação atingiu o limiar epidêmico, e que, portanto, configura-se num dos principais problemas sociais contemporâneos.

O objetivo deste estudo foi *analisar o processo de implementação de uma política pública de segurança, como um Sistema Adaptativo Complexo*, considerando a experiência de uma política de segurança implementada no estado do Espírito Santo no quadriênio 2011-2014. Buscou-se, assim, contribuir com o avanço das pesquisas acadêmicas dedicadas à implementação de políticas públicas a partir da lente dos SACs, que, pode ser considerada uma perspectiva oportuna para os estudos de mudança estratégica na esfera governamental.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa desenvolvida neste estudo adotou a abordagem qualitativa (BAUER; GASKELL, 2017) e conformou-se por meio de um estudo de caso de caráter descritivo-interpretativo *ex-post-facto* (GERRING, 2017) referente a uma política pública de segurança implementada no Espírito Santo de 2011 a 2014. O nível de análise estruturou-se no plano organizacional e teve como unidade de análise as práticas desenvolvidas pelos agentes.

À época da realização do estudo dois dos pesquisadores-autores eram servidores públicos da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (SESP), órgão responsável pela gestão da área da segurança pública (ESPÍRITO SANTO, 1989), o que permitiu o acesso privilegiado ao campo de pesquisa e aos agentes envolvidos na política pública em questão.

A seleção do caso estudado justificou-se pela possibilidade de analisar um processo representativo de mudança estratégica de uma política pública de segurança, com capacidade de representar o fenômeno em outros contextos, conciliando elementos da Complexidade e, assim, oferecer contribuições para o desenvolvimento da gestão pública.

Os dados da pesquisa foram coletados em 2015, por meio das técnicas de pesquisa documental (documentos oficiais, como Planejamentos Estratégicos, Planos de Governo, Manuais), entrevistas semiestruturadas e entrevistas em profundidade. Ao todo, 44 (quarenta e quatro) agentes de diferentes níveis hierárquicos participaram da pesquisa, componentes dos órgãos diretamente envolvidos na implementação da política pública: SESP, Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) e Polícia Civil do Espírito Santo (PCES). A seleção dos entrevistados foi definida a partir do critério de acessibilidade (VERGARA, 2017), logo, foram convidados agentes atuantes nesses órgãos com certa proximidade profissional dos pesquisadores, considerando que o conjunto de entrevistados eram agentes diretamente envolvidos na política pública em foco.

Inicialmente foram realizadas as entrevistas em profundidade com o uso de roteiro orientador, no qual constavam questões abertas – balizado pela pesquisa documental –, aplicadas junto a quatro agentes político-administrativos da SESP (nível estratégico). Os

objetivos dessa etapa foram identificar as intenções originais (expressas formal e informalmente) dos formuladores da política pública e verificar os processos e resultados divergentes do planejamento original.

Em seguida, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas tendo como público-alvo 40 (quarenta) agentes pertencentes aos quadros da PMES e PCES, diretamente envolvidos no processo de implementação da política de segurança. O objetivo dessa segunda etapa foi identificar as práticas desenvolvidas para a implementação da política pública e os elementos de Sistemas Adaptativos Complexos relacionados.

O tratamento dos dados foi feito a partir do uso das técnicas de análise documental (CECHINEL et al., 2016) e análise de narrativa, que buscou apurar as minúcias das práticas cotidianas vivenciadas pelos agentes, explorando as complexidades e seus relacionamentos (WEBSTER; MERTOVA, 2008) durante o processo de implementação da política pública.

### 3 RESULTADOS

Detentor de uma das maiores taxas de homicídios dolosos do país, o estado do Espírito Santo registrou entre 1979 e 2009 uma tendência de crescimento contínuo do número de homicídios dolosos, que saltou de 256 homicídios em 1979 para 2034, ao final de 2009 (WAISELFISZ, 2014). Nesse ano de 2009, a taxa estadual de homicídios dolosos para cada grupo de 100 mil habitantes foi de 56,9, índice que representava mais do que o dobro da taxa média nacional (CERQUEIRA et al., 2020). Tal situação evidenciava que os modelos de gestão que sustentavam as políticas públicas para o setor necessitavam de uma inevitável reinterpretação estratégica.

Caracterizadas pela excessiva centralização decisória, um modelo de gestão burocrático e pelo desenvolvimento de ações estritamente reativas, as políticas públicas de segurança, com raras exceções, não faziam parte do rol de prioridades governamentais. Os modelos de gestão eram marcados pela ausência de mecanismos de controle, avaliação e *feedback*. Demandas oriundas do nível operacional perdiam-se nos “escalões da burocracia”, e raramente chegavam aos níveis superiores. O acesso aos decisores políticos restringia-se, exclusivamente, ao nível estratégico.

Em março de 2011, o governo do Espírito Santo iniciou a implementação de sua política pública de segurança que tinha como objetivo principal a prevenção e o controle qualificado da criminalidade letal (controle da taxa de homicídios dolosos ou intencionais).

Inspirado em três modelos embrionários de gestão por desempenho na segurança pública implantados no Brasil – Programa de Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP) de Minas Gerais (2005), Programa Pacto pela Vida (PPV) de Pernambuco (2007) e Sistema Integrado de Metas (SIM) do Rio de Janeiro (2009) – a política de segurança desenvolvida no Espírito Santo (denominada “Programa Estado Presente”) guardava com esses, características comuns, como: 1. a distinção entre *policy-making* e implementação; 2. o uso intensivo de dados; 3. o monitoramento e controle de indicadores de processos e de resultados; 4. os parâmetros de performance estabelecidos *a priori* para subsidiar o ciclo de gestão; 5. as reuniões periódicas de acompanhamento de resultados; 6. o envolvimento de representantes do alto escalão dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público estadual; 7.

a compatibilização e a responsabilização territorial operacional integrada entre PMES e PCES.

O processo de elaboração da política pública teve início com uma série de visitas técnicas aos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Minas Gerais para a troca de experiências. Envolveu, em diferentes momentos, a participação de gestores da alta administração da SESP

(dois representantes), PMES (um representante) e PCES (um representante). A adoção de modelagem *top-down*, o reduzido número de agentes e as relações fortemente hierarquizadas favoreceram o estabelecimento de ideias dominantes que moldaram de forma significativa as características do modelo de gestão e a política pública.

Estruturado sobre processos quantificáveis e resultados mensuráveis, o modelo, na percepção dos formuladores, buscou estabelecer um controle rígido das ações operacionais desenvolvidas pelas forças policiais, especialmente por meio do acompanhamento de um conjunto de indicadores de processos, que seriam capazes de medir detalhadamente a execução de atividades específicas, e assim, conduzir toda a estrutura ao atingimento dos objetivos estabelecidos – o que configurou um legítimo sistema de controle estratégico (WILSON, 2006).

A introdução de práticas baseadas em controles rígidos e medidas de desempenho tendem a gerar múltiplas interpretações e suscitar diferentes interesses, favorecendo a não conformidade e o desenvolvimento de mecanismos de resistência, especialmente quando a autonomia profissional sofre algum tipo de modificação (DOOLIN, 2002).

Para minimizar possíveis resistências, a equipe responsável pela formulação, coordenação e avaliação da política buscou estabelecer, desde o início, um pequeno número de objetivos simples e claros que pudessem ser facilmente comunicados, evitando ambiguidades, e permitindo uma reduzida margem de manobra aos agentes envolvidos na implementação da política. Os objetivos foram traduzidos em um conjunto de metas quantitativas estabelecidas *a priori*, orientadas por indicadores, visando materializar e propor “desafios” a serem alcançados.

A implantação do sistema de metas, parte integrada do modelo, exigiu a definição de critérios objetivos de avaliação de produtividade, o estabelecimento de mecanismos de controle, a divisão e compatibilização territorial e a personificação de responsabilidades. Assim, gestores da PMES e PCES (Comandantes de unidade e delegados, respectivamente), com autoridade formal para mobilizar recursos e autonomia para definir prioridades e implementar a política de acordo com as especificidades locais, foram nominalmente identificados, e receberam atribuições e responsabilidades compartilhadas sobre um território, atreladas aos indicadores de produtividade e resultados.

Contudo, a pressão por resultados decorrente da introdução de mecanismos de controle gerou percepções e comportamentos diferentes entre os agentes envolvidos. Identificou-se, em alguns casos, falsa aquiescência aos objetivos e metas estabelecidas que resultaram em reações individualizadas, resistência passiva ou negligência no cumprimento de orientações e diretrizes. Porém, de modo geral, a inserção de estruturas de controle funcionou como um mecanismo de estímulo, que desencadeou procedimentos e ações alinhadas com o alcance dos objetivos estratégicos. Destacou o entrevistado 13 que “[...] as metas geram responsabilidade, e conseqüentemente, são elaboradas rotinas e ferramentas para aprimorar o trabalho e gerar resultados”.

O acompanhamento dessas metas, por sua vez, incluiu reuniões operacionais, realizadas semanalmente entre os gestores territoriais, responsáveis pela execução direta das atividades, com o objetivo de promover a adequação dos recursos e ações operacionais às demandas de cada território. Nessas reuniões, problemas de ordem operacional eram identificados e as soluções para a implementação das ações corretivas naquele território eram construídas em conjunto, estimulando o desenvolvimento de operações integradas, que além de otimizar recursos, reforçava as interações, especialmente por meio do uso de aplicativos de troca de mensagens para *smartphones* entre os policiais, para a realização de consultas e a troca de informações operacionais. Observa-se a fala do entrevistado 27: “[...] policiais civis e militares

conversam instantaneamente via grupo no *WhatsApp* e isso significou aumento do índice de prisões efetuadas”.

Ocorriam também reuniões de acompanhamento de metas pelo nível estratégico, que envolviam membros do alto escalão dos Poderes Executivo, Judiciário, Ministério Público estadual, da SESP, gestores seniores e gestores territoriais das PMES e PCES. Realizadas com periodicidade mensal, essas reuniões eram presididas pelo Governador do estado, e tinham por objetivo avaliar os indicadores de produtividade e de resultados de cada uma das áreas de responsabilidade compartilhada e discutir propostas para a solução de demandas emergentes, em nível intra e interinstitucional.

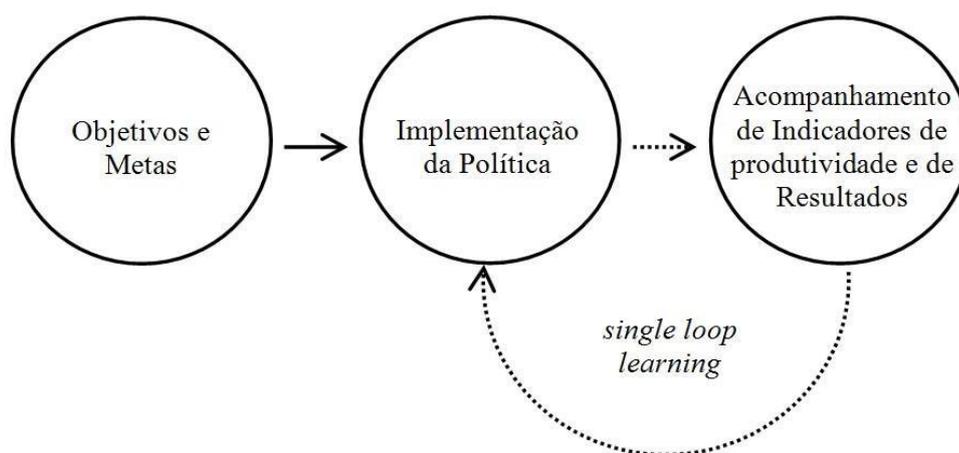
A sinalização de alta prioridade dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política pública, dada pelas reuniões de alto escalão, estimulou o envolvimento e as redes de *feedback* compostas por policiais civis e militares, servidores públicos fortemente motivados por dimensões intrínsecas ou simbólicas, como lealdade, comprometimento com objetivos institucionais e senso de dever.

A dinâmica das reuniões estratégicas permitiu assim que, além da avaliação dos indicadores de performance, os superiores políticos e administrativos tomassem contato com problemas cotidianos, situações de trabalho e fatores contextuais vivenciados pelos policiais “no nível de rua” (*street-level bureaucrats*) e as soluções por eles encontradas, eliminando barreiras hierárquicas e de acesso aos escalões superiores. A esse respeito, o entrevistado 35 revelou que considerava “interessante participar das reuniões, pois os Delegados podem ‘reclamar’ de algumas coisas para os níveis superiores da Polícia Civil e do próprio Governo”.

O incremento e a diversidade das interações (redes de *feedback*) (STACEY, 1996), devido ao uso de ferramentas tecnológicas ou às reuniões de acompanhamento de metas, fortaleceu a cooperação entre formuladores, decisores e implementadores e produziu ciclos de aprendizagem, que permitiram detectar falhas de implementação, incorporar correções funcionais, melhorar a tomada de decisão e promover mudanças nas próximas intervenções.

Diante do exposto, reflete-se a partir da apresentação dos dados que as mudanças agregadas ao processo de implementação da política pública de segurança, promovidas a partir do compartilhamento de experiências através das redes de *feedback*, concentraram-se, principalmente, na identificação de problemas e no desenvolvimento de adequações, e não nos objetivos estratégicos estabelecidos, configurando, como se observa na Figura 1, um aprendizado do tipo *single loop learning* (ARGYRIS; SCHÖN, 1978).

**Figura 01** – Circuito de aprendizagem do modelo de implementação da política pública de segurança no Espírito Santo



Fonte: Elaborada pelos autores.

Sob a perspectiva da Complexidade, a análise dos dados do estudo permitiu identificar diversos elementos característicos de SACs (STACEY; GRIFFIN; SHAW, 2000; COLBERT; KURUCZ, 2011) presentes, de algum modo, nas práticas adotadas pelos agentes responsáveis pelo processo de implementação da política pública de segurança. Uma síntese desses elementos é apresentada no Quadro 01 a seguir.

**Quadro 01** – Elementos de SAC identificados nas práticas adotadas na implementação de uma política pública de segurança no Espírito Santo

Elementos de SAC	Práticas adotadas
Aprendizado	+ Incorporação rotineira de correções funcionais para promover mudanças incrementais.
Autonomia	+ Gestores com autoridade para mobilizar recursos, definir prioridades e implementar a política de acordo com especificidades locais; + Discricionariedade decisória dos policiais do “nível de rua”.
Dinâmica não-linear	+ Ações policiais desenvolvidas de forma independente, não sequencial e adaptadas a diferentes contextos.
Interações (redes de <i>feedback</i> )	+ Reuniões periódicas no nível operacional e entre os níveis operacional, estratégico e político; + Uso de aplicativo de troca de mensagens.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Entre as implicações das práticas desenvolvidas pelos diversos agentes durante o processo de implementação foi possível inferir que o incremento das interações (redes de *feedback*) formais e informais entre os agentes e a aprendizagem, mais do que quaisquer outras práticas – incluindo o rígido sistema de controle de metas estabelecido no modelo de gestão –, foram os elementos importantes para a materialização da mudança estratégica promovida com

a implementação da política pública e para o alcance dos objetivos originalmente formulados. Aa fala do entrevistado 3 alinha-se a esse entendimento:

[...] no início nossa expectativa era ter o controle de todos os indicadores; do cumprimento de mandados, de operações da Polícia Militar, da Polícia Civil. Monitorávamos dados diariamente, semanalmente, mensalmente [...] com isso nós aumentamos significativamente nossa capacidade de prevenção e conseguimos alcançar metas de redução de homicídios, que eram os nossos objetivos. Mas esses resultados se deveram muito mais à integração, ao envolvimento dos policiais com o alcance das metas do que com o controle ou com a cobrança. Chegamos lá por motivos diferentes do que imaginávamos (entrevistado 3).

Ao promover interações formais, sistematizadas por meio de reuniões operacionais e com o nível político-estratégico, e informais realizadas de forma randômica, presencialmente ou suportadas por aplicativo de troca de mensagens, o modelo de gestão propiciou o surgimento de novos fluxos que remodelaram os resultados do processo de implementação, permitindo concluir que os resultados de uma política pública, como SAC, dependem do modo como seus agentes estão interconectados e da intensidade de suas interações.

A dinâmica dessas interações permitiu igualmente o incremento da capacidade de aprendizagem dos agentes envolvidos, levando-os a trabalhar de forma conjunta para encontrar soluções para problemas complexos e ambíguos e para promover correções funcionais que facilitaram o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos, fazendo emergir novos padrões de desempenho ao longo do processo de implementação da política pública.

#### **4 CONCLUSÕES**

A transformação de proposições políticas em intervenções do poder público, com o objetivo de solucionar problemas do ambiente social, não pode mais ser concebida como processo determinista e linear, que pressupõe uma relação de proporcionalidade entre a intenção e os resultados, desconsiderando a multiplicidade de circunstâncias, atores, interesses, influências, decisões e ações que se interconectam e se reconfiguram continuamente.

A adoção da abordagem das Teorias da Complexidade permite uma compreensão mais adequada desse processo dinâmico de interações onde intenções, resultados e as forças do ambiente encontram-se em contínua evolução. Política pública, sob essa lente teórica, passa a ser definida como um Sistema Adaptativo Complexo, com características emergentes e autoorganizativas, onde as relações são não-lineares e co-evolucionárias (MORÇÖL, 2012).

No presente estudo analisou-se como ocorreu o processo de implementação de uma política pública de segurança, como um SAC, considerando as práticas dos implementadores no desenvolvimento do processo de uma mudança estratégica. O percurso metodológico debruçou-se sobre um estudo de caso de uma política pública de segurança capixaba (estado do Espírito Santo), implementada no período de 2011 a 2014.

A análise dos dados mostrou uma estreita relação entre as práticas desenvolvidas durante o processo de implementação e os elementos da Complexidade. A mudança estratégica iniciada a partir da implementação da política caracterizou-se por uma evolução, predominantemente, incremental, baseada em ajustes contínuos nas práticas organizacionais, e emergente, no sentido de ser percebida como tal, na medida em que se desenvolvia.

O incremento e a diversificação das interações, de natureza formal e informal, entre os agentes de diversos níveis hierárquicos e de diferentes órgãos e o conseqüente processo de

aprendizagem por parte dos agentes autônomos, responsáveis por dirigir a implementação da mudança, mais do que quaisquer outras práticas, foram considerados elementos fundamentais para a materialização dos resultados da política pública. Complementarmente, a sinalização de alta prioridade emanada pela interação com o núcleo decisório político e administrativo do governo fortaleceu o alinhamento estratégico e o desenvolvimento de práticas que assumiram um caráter estratégico pela forma como foram executadas.

Não se pode olvidar que o uso de metodologias de gestão por desempenho mostrou-se pouco adequado aos propósitos originais – que era estabelecer uma estrutura rígida de comando e controle de processos capaz de impactar os indicadores de segurança pública –, conformandose, ao longo do processo de implementação, em um caráter mais motivacional do que coercitivo. Essa constatação e suas decorrências evidenciam a não-linearidade que envolve os processos de implementação de políticas públicas, reforçando sua caracterização como SAC. Tal inferência permite concluir ainda que a gestão de SACs requer mais ênfase em motivação e incentivos do que em comando e controle.

Finalmente, é possível afirmar a partir desse estudo que a análise da implementação de uma política pública de segurança sob a perspectiva de Sistemas Adaptativos Complexos e sob a ótica dos implementadores da política revela a identificação de novos e importantes elementos – como a dinâmica de interações (redes de *feedback*), a autonomia, o aprendizado e a não linearidade –, os quais merecem ser considerados no desenvolvimento de práticas que busquem otimizar os processos de mudança estratégica em órgãos públicos e vislumbrem a efetividade dos processos de implementação de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2017.

CECHINEL, A.; FONTANA, S. A. P.; GIUSTINA, K. P. D.; PEREIRA, A. S.; PRADO, S. S. Estudo/Análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação - UNESC**, v. 5, n. 1, p. 1-7, 2016.

COLBERT, B. A.; KURUCZ, E. C. **Handbook of complexity and management**. London: Sage Publications, 2011.

DOOLIN, B. Enterprise discourse, professional identity and the organizational control of hospital clinicians. **Organization Studies**, v. 23, p. 369-390, 2002.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Constituição (1989). **Constituição [do] Estado do Espírito Santo 1989**. Vitória: Assembleia Legislativa, 1989.

GERRING, J. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas**. Tradução de Caesar Souza. Petrópolis: Vozes, 2017.

HAYNES, P. **Managing complexity in the public services**. 2. ed. New York: Routledge, 2015.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage Publications, 2002.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1985.

HREBINIAK, L. G.; JOYCE, W. F. Implementing strategy: an appraisal and agenda for future research. In: HITT; A., M.; FREEMAN; E., R.; HARRISSON; S., J. (Eds.). **Handbook of strategic management**. Oxford: Blackwell Publishing, 2006. p. 603-626.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teorias e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

MORÇÖL, G. **A complexity theory for public policy**. London: Routledge, 2012.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Florida: CRC Press, 2004. p. 89-107.

RAJA, S. H. **Análise e formulação de políticas públicas**. Tradução de Emanuel Guedes dos Santos. Miami: Babelcube Inc., 2016.

STACEY, R. D. **Complexity and creativity in organizations**. San Francisco: Berrett-Koehler, 1996.

STACEY, R. D.; GRIFFIN, D.; SHAW, P. **Complexity and management: fad or radical challenge to systems thinking?** New York: Routledge, 2000.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2014: os jovens do Brasil**. Rio de Janeiro: FLACSO, 2014.

WEBSTER, L.; MERTOVA, P. **Using narrative inquiry as a research method: an introduction to using critical event narrative analysis in research on learning and teaching**. New York: Routledge, 2008.

WILDAVSKY, A. If planning is everything, maybe it's nothing. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 127-153, 1973.

WILSON, R. Policy analysis as policy advice. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **Handbook of public policy**. New York: Oxford University, 2006. p. 152-168.