

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DA MEDIDA DE ACESSO A JUSTIÇA A PARTIR DO NEOINSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL

Lara Bonemer Rocha Floriani*

Marcia Carla Pereira Ribeiro**

Resumo: O artigo analisa de forma intermediária a estratégia nacional de promoção de políticas de justiça, denominada EJUS, a partir da escola neoinstitucionalista da escolha racional, a fim de projetar mecanismos aptos a aprimorar o resultado que se objetiva atingir com a implementação da política pública relacionada. Para tanto, é apresentado o ferramental de análise do estudo, compreendido por uma breve contextualização do "*policy analysis*", para na sequência, abordar-se o neoinstitucionalismo em sua vertente da escolha racional. É apresentada a EJUS a partir do contexto de sua criação a partir da Enajud e das etapas que se seguiram até o presente momento. Ao final, serão trazidas as conclusões sobre os resultados já publicados e sobre a possibilidade de utilização dos conceitos do método neoinstitucional da escolha racional para atingir as metas estabelecidas quando da criação da EJUS, desde a Enajud, mediante uma política de incentivos fornecidos pelas instituições necessárias à sua concretização.

* Mestre e Doutora pela PUCPR. Professora no Curso de Graduação em Direito da Unibrasil. Advogada.

** Mestre e Doutora pela UFPR. Professora titular no PPGD da UFPR e da PUCPR. Pós Doutora pela Sorbonne, FDUL e Université de Montreal. Procuradora Estadual aposentada. Advogada.

Palavras-Chave: Políticas públicas. Estratégia. Políticas de Justiça. Teoria neoinstitucionalista. Escolha racional. Incentivos.

THE NATIONAL STRATEGY TO PROMOTE JUSTICE POLICIES: AN ANALYSIS OF THE MEASURE OF ACCESS TO JUSTICE FROM THE NEOINSTITUTIONALISM OF RATIONAL CHOICE

Abstract: The article analyzes in an intermediate way the national strategy for the promotion of public policies, called EJUS, based on the neoinstitutionalism school of rational choice, in order to design mechanisms capable of improving the result that is intended to be achieved with the implementation of the related public policy. For that, the study analysis tool is presented, understood by a brief contextualization of "policy analysis", in order to approach neoinstitutionalism in its aspect of rational choice. EJUS is presented from the context of its creation from Enajud and the steps that have followed up to the present moment. At the end, the conclusions will be brought about the results already published and about the possibility of using the concepts of the neoinstitutional method of rational choice to achieve the goals established when creating EJUS, from Enajud, through a policy of incentives provided by the necessary institutions to its realization.

Keywords: Public policy. Strategy. Justice Policy. Neo-institutionalist theory. Rational choice. Incentives

Sumário: 1. Introdução; 2. *A policy analysis*; 2.1 O neoinstitucionalismo da escolha racional; 3. A estratégia nacional de promoção de políticas de justiça; 3.1 A antecessora Enajud e as bases da reformulação; 3.2 *O policy cycle*: a vida da política pública; 4. Avaliação intermediária: incentivos necessários para uma correta implementação da EJUS; 5. Conclusão; 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO



elevado número de demandas ajuizadas e a sobreutilização do Poder Judiciário são temas que têm ocupado posição de destaque no rol de preocupações do Ministério da Justiça e da Cidadania, na medida em que dificulta a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Por conta disso, diversas pesquisas têm sido desenvolvidas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e das instituições de ensino, principalmente em nível de pós-graduação, com o objetivo de refletir sobre o problema e apontar possíveis soluções. Paralelamente, o Ministério da Justiça tem implementado políticas públicas com o objetivo de reduzir a litigiosidade e facilitar o acesso à justiça.

Neste contexto, foi lançada, em 02 de julho de 2014, a estratégia nacional de não judicialização, - Enajud compreendida por uma política pública de caráter interinstitucional que tem como objetivo promover métodos autocompositivos de solução de conflitos, prevenir e reduzir litígios a fim de ampliar o acesso à justiça e garantir celeridade e efetividade aos direitos e garantias fundamentais. No ano de 2016, foi lançado o primeiro relatório da Enajud que apresentou as metas estabelecidas para cada setor abrangido inicialmente pela política e os objetivos alcançados.

No ano de 2019 a Enajud passou por uma fase de reformulação, passando a Coordenação-Geral a executar a Estratégia Nacional de Promoção de Políticas de Justiça – EJUS, uma estratégia de articulação interinstitucional com organizações do Sistema de Justiça, entendidas como organizações públicas e privadas que atuam direta ou indiretamente de políticas de acesso à justiça.

Inicialmente, a Enajud era voltada a implementação de

ações coordenadas e cooperativas entre agentes públicos e privados a fim de evitar que conflitos que poderiam ser resultados por meios alternativos cheguem ao Poder Judiciário. Abrangia desde a melhoria das agências e serviços públicos já existentes, como também propõe a criação de novos núcleos de resolução extrajudicial de controvérsias no âmbito interno das empresas.

A partir da sua reformulação, com a denominação de EJUS, passou a contar com um objetivo de maior abrangência, visando a ampliação do acesso à justiça com três eixos de atuação. O primeiro, relacionado a modernização e aperfeiçoamento do sistema de justiça. O segundo, pela democratização do acesso à justiça. E o terceiro, pela promoção da cidadania.

Este estudo apresenta a política pública da EJUS a partir do ferramental fornecido pelo neoinstitucionalismo em sua vertente da escolha nacional, com o objetivo de analisar os resultados apresentados pelo relatório do primeiro biênio e, sem qualquer pretensão de esgotamento do tema, propor hipóteses ao seu aprimoramento.

Para tanto, serão assentadas as bases fundamentais do método de análise a ser aplicado, para que na sequência seja estudada a política pública de acesso à justiça da EJUS. A partir deste ponto, serão analisados os resultados divulgados pelo relatório do primeiro biênio para que se tenha condições de promover uma análise intermediária da política pública e apresentar sugestões de melhoria.

2. O "POLICY ANALYSIS"

A abordagem "*policy analysis*" tem como objetivo o estudo da inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política (KLAUS, 2000, p. 214).

Em seus primórdios, a ciência política considerava as

políticas públicas como *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de que as pesquisas fossem voltadas aos *inputs*, ou seja, às demandas e articulações de interesse.

Albaek (1998, p. 94-98) afirma que, na década de 1960, a pesquisa avaliativa era encarada como ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas. Em um contexto de aumento do gasto público e de escasso conhecimento a respeito dos impactos da ação governamental e da busca de um maior controle sobre os burocratas/implementadores, a avaliação passa a ser institucionalizada, tendo como característica predominante o desenho *top down* (FARIA, 2005, p. 98).

Havia uma expectativa de que a avaliação superasse o problema do *déficit* de compreensão dos processos e de seu impacto, a fim de garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas (FARIA, 2005, p. 99).

Na década de 1970 o paradigma foi revertido, abrindo espaço para o desenvolvimento de abordagens e metodologias *bottom-up*. Nas décadas de 1980 e 1990 a avaliação das políticas públicas foi posta a serviço da reforma do setor público (FARIA, 2005, p. 98).

Carlos Faria (2005, p. 98) destaca uma forma de pensar a maneira como têm variado as motivações do Estado para a valorização da avaliação de políticas, na forma sugerida por Derlien, que passa da função de informação para a de realocação em decorrência da conjugação de fatores políticos e econômicos específicos. A partir da década de 1990 passa a predominar, em muitos países, a função de realocação associada ao movimento do *New Public Management*, que privilegiava a medição dos resultados. Assim, a função predominante da avaliação estava destinada a apoiar uma alocação racional dos recursos.

Na Europa, particularmente na Alemanha, a pesquisa avaliativa teve início a partir dos anos 70, com a ascensão da socialdemocracia. No Brasil, os estudos sobre políticas públicas

datam do ano 2000, com ênfase nas estruturas e instituições (KLAUS, 2000, p. 214).

Os estudos realizados no Brasil tiveram inicialmente um caráter descritivo, com a predominância de microabordagens contextualizadas, dissociadas de macroprocessos. Estes estudos, conforme destaca Klaus, carecem de um embasamento teórico que deve ser considerado um pressuposto para que se possa chegar a um maior grau de generalização dos resultados obtidos (KLAUS, 2000, p. 215).

O autor afirma que a falta de teorização é uma crítica comumente direcionada à *policy analysis*. Porém, isso se explica quando se leva em consideração o interesse de conhecimento peculiar à *policy analysis*, que se dedica ao estudo empírico e prático da política (KLAUS, 2000, p. 215).

Wollman (1985, p. 74) afirma que a *policy analysis* contém potencial analítico desde que supere uma abordagem isolada que dá prioridade ou à dimensão institucional, ou à dimensão político-processual ao deixar confluir a dimensão material de política com as dimensões institucional e político processual.

Há hoje diversas abordagens, teorizações e vertentes analíticas que buscam das inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas.

Além das classificações da etapa e do uso de avaliação, que serão objeto de análise na segunda parte deste estudo, Peter John (1999) reconhece cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, a saber: i) institucional; ii) interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; iii) abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; iv) a teoria da escolha racional e; v) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

O presente estudo tem como objetivo a utilização da vertente analítica institucional, na abordagem neoinstitucionalista da escolha racional, que será utilizada como ferramental de

análise da EJUS.

2.1. O NEOINSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL

Klaus afirma que o fato dos estudos a respeito do *policy analysis* terem se desenvolvido em países dotados de sistemas políticos institucionalmente estáveis fez com que as condições institucionais dos programas e políticas fossem deixadas de lado (KLAUS, 2000, p. 230).

Contudo, ao se considerar as peculiaridades dos países em desenvolvimento, quando da aplicação dos instrumentos analíticos-conceituais elaborados nos países industrializados, ou nas democracias consolidadas do Ocidente, as condições institucionais ganham maior relevância (KLAUS, 2000, p. 230).

Nas décadas de 50 e 60 a ciência política americana era dominada pelos modelos comportamentais e pluralista. O modelo pluralista é composto por diversos centros de poder e nenhum deles é soberano. Para o pluralismo, o poder relaciona-se a questões específicas, fugazes ou persistentes, instaurando coalizações entre grupos de interesse na busca de certos objetivos (ROCHA, 2005, p. 12).

Outro modelo bastante difundido era o marxista, voltado à análise das relações de poder entre economia, classes sociais e Estado. As políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado, visto como mero comitê destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma autonomia relativa, mas que em última instância vela pelos interesses do capital (ROCHA, 2005, p. 13).

Apesar de se colocarem em pontos opostos do debate, o pluralismo e o marxismo unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade. Nesta perspectiva, são os *inputs* que vão delinear as políticas públicas (*outputs*). O governo e suas políticas eram

vistos como resultado dos *inputs* vindos da sociedade (ROCHA, 2005, p. 13).

Nas duas últimas décadas, os estudos acerca da interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido significativas reformulações. Uma variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos pluralista e marxista darem conta da diversificação e da complexidade destes processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores (FARIA, 2003, p. 21).

Difunde-se, nesta conjuntura, o modelo analítico neoinstitucionalista, denominado em sua primeira versão como *state-centered*, que recoloca o Estado como foco analítico privilegiado. Nesta concepção o Estado deixa de ser considerado como submetido a interesses localizados da sociedade, seja de classes ou grupos de interesse, passando ele a expressar a natureza das políticas governamentais (ROCHA, 2005, p. 13).

Skocpol destaca tratar-se de uma ideia geral de autonomia dos Estados que formulam e perseguem objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade (SKOCPOL, 1985, p. 86).

Neste contexto, o neoinstitucionalismo passou a ser estudado em diferentes escolas, não se configurando como uma corrente teórica unificada, em razão da hierarquização dos fatores mais importantes em cada estudo. Como destaca Adelyne Pereira, é o lugar analítico e metodológico de estudiosos e teóricos de diferentes áreas disciplinares, constitui uma teoria de médio alcance que visa reintroduzir as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia (PEREIRA, 2003, p. 194-195).

Hall e Taylor (2003, p. 194-195) consideram três diferentes escolas neoinstitucionais.

A primeira, considera fatores institucionais históricos, compreendidos pelos procedimentos formais ou informais, rotinas, normas e convenções embutidas na estrutura organizacional da política ou da política econômica, afetando deste modo o comportamento dos indivíduos (HALL;TAYLOR, 2003, p. 194-195).

A segunda, surge como uma subárea da teoria das organizações que define as instituições como um sistema de símbolos, scripts cognitivos, modelos morais que orientam a ação humana. Trata-se do neoinstitucionalismo sociológico, que enfatiza o modo com que as instituições influenciam o comportamento, fornecendo modelos que são indispensáveis para a ação, porque sem eles o mundo e o comportamento dos outros não podem ser interpretados. As instituições influenciam o comportamento não simplesmente especificando o que se deve fazer, mas também especificando o que se pode imaginar fazendo em um determinado contexto (HALL;TAYLOR, 2003, p. 207-208).

E a terceira corrente, que será aplicada ao presente estudo é a da escolha racional, desenvolvida de forma concomitante com o institucionalismo histórico, mas com um relativo isolamento deste.

O institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no âmbito do Congresso dos Estados Unidos, inspirando-se na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escolha racional são exatos, deveria ser difícil atingir maiorias estáveis para a votação de leis no legislativo. Contudo, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. Para explicar tal anomalia, os teóricos da escolha racional começaram a questionar este aspecto, buscando uma resposta a partir da teoria institucional (HALL;TAYLOR, 2003, p. 202).

A proposição orienta-se na forma pela qual as informações são repassadas aos seus membros. Verificou-se que algumas normas vigentes para a elaboração de leis limitavam

decisões, outras atribuíam responsabilidades e ainda, algumas poderiam servir aos interesses eleitorais dos membros do Congresso, concluindo-se, ao final, que as instituições do Congresso eram voltadas à redução dos custos de transação ligados à acordos, propiciando aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis (HALL;TAYLOR, 2003, p. 202).

A partir dos ensinamentos de Oliver Willimason (1985, p. 14) e Douglass C. North (1993), multiplicaram-se os estudos sobre o poder legislativo americano inspirados pela teoria da escolha racional, a fim de explicar como os regulamentos do Congresso afetam o comportamento dos legisladores e porque foram adotados (HALL;TAYLOR, 2003, p. 203).

De uma forma geral, os teóricos do neoinstitucionalismo da escolha racional empregam em sua análise uma série de pressupostos comportamentais, na medida em que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de modo utilitário para maximização de seus interesses. Suas instituições fundamentais partem da ideia de que o comportamento de um ator é determinado por um cálculo estratégico que é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos demais. São, portanto, as instituições que moldam esta interação, na medida em que influenciam a possibilidade e a sequência de alternativas da agenda (HALL;TAYLOR, 2003, p. 203).

Partindo destas premissas, é possível afirmar que a existência de instituições sólidas e eficientes – que estão na base da expectativa dos comportamentos - é indispensável para a implementação de políticas públicas de qualquer natureza.

Tecidas estas considerações, passa-se à análise da EJUS.

3. A ESTRATÉGIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE JUSTIÇA

Neste item, será analisada a EJUS em duas partes. A primeira, tem como objetivo tratar da política pública, analisando suas propostas e mecanismos de implementação. Na sequência, será analisado o ciclo da política pública, desde o contexto de sua criação até a fase em que se encontra.

3.1 A ANTECESSORA ENAJUD E AS BASES DA REFORMULAÇÃO PARA EJUS

Em 03 de julho de 2014 foi publicado no Diário da União a Portaria Interinstitucional n. 1.186, de 02 de julho de 2014, que instituiu a Estratégia Nacional de Não Judicialização - Enajud.

A estratégia teve como objetivo desenvolver, consolidar e difundir os métodos autocompositivos de solução de conflitos, promover a prevenção e a redução dos litígios judicializados, contribuir para a ampliação do acesso à justiça e para a celeridade e efetividade dos direitos e das garantias fundamentais (BRASIL, 2014).

Como métodos autocompositivos a Portaria considerou as técnicas, instrumentos, processos ou procedimentos voluntários, consensuais e flexíveis, como a mediação e a negociação, em que os próprios envolvidos constroem, com a ajuda ou não de um terceiro imparcial, a solução de seus conflitos, por meio de ações comunicativas, educativas e participativas (BRASIL, 2014).

A Enajud previa para o sucesso da proposta a participação dos órgãos e entidades públicas e privadas e da sociedade civil, pautando seus objetivos na eficiência, eficácia e efetividade dos serviços de solução de conflitos, inovação, transparência, participação democrática, soluções consensuais, cooperação entre atores e compartilhamento de responsabilidades e integração das ações (BRASIL, 2014).

O desenho da Enajud previa a formação de Grupos Temáticos de Trabalhos, compostos por representantes de

entidades de vários setores, como por exemplo, Bancos, Empresas de Telecomunicações, Empresas de Varejo e Setor Público, formalizados por meio de Acordos de Cooperação Técnica. Estabelece, outrossim, a criação de um Comitê Gestor, composto pela Secretaria de Reforma do Judiciário, pela Advocacia-Geral da União, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pelo Ministério da Previdência Social e por representantes e suplentes de cada grupo, além de um fórum de apoiadores, composto por entidades ligadas aos diversos setores e/ou que tenham interesse nas ações propostas (BRASIL, 2014).

A fim de instrumentalizar o previsto na Portaria, a estratégia baseou-se no relatório dos "Cem maiores litigantes do Poder Judiciário", elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, referente ao ano de 2011, e o "Boletim do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC)", referente aos dados das reclamações recebidas pelos Procons no ano de 2012.

De acordo com os dados, verificou-se que os principais grupos que afetam a sociedade em matéria de litígio são o setor público, o setor bancário, o setor varejista e o setor das telecomunicações, dando azo à criação inicial de quatro Grupos Temáticos de Trabalho (GTTs): GTT Poder Público, coordenado pela Advocacia Geral da União, com quatro Subgrupos (Previdência e Assistência Social, Servidor Público, Dívida Ativa e Caixa Econômica Federal); GTT Instituições Financeiras; GTT Empresas de Telecomunicações; e GTT Empresas de Varejo, com a seguinte composição:

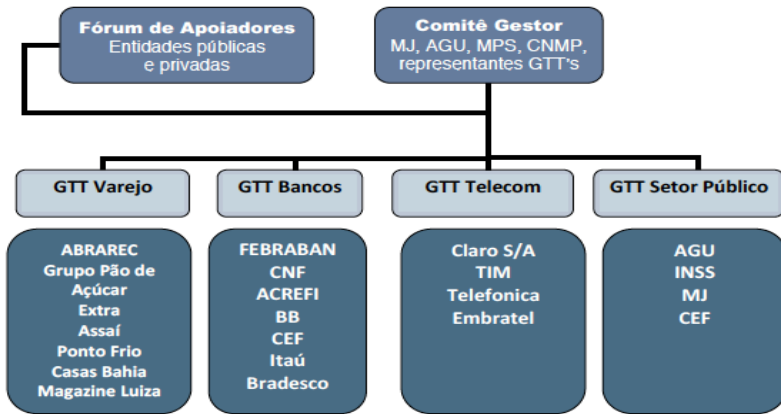


Imagem 01: Organograma de GTTs (BRASIL, 2015).

Os GTTs tinham a principal responsabilidade de elaborar os planos de trabalho e definir as metas relacionadas aos objetivos do Enajud que devem atuar na prevenção de conflitos e trabalhar no desenvolvimento de mecanismos para resolvê-los de forma não judicial, a partir de três eixos, a saber: fomento a políticas públicas internas de mediação judicial, fomento a políticas internas de mediação extrajudicial e capacitação.

Em 23 de julho de 2014, os GTTs se reuniram pela primeira vez para tratar da apresentação das propostas e diretrizes da Enajud. Em 02 e 03 de setembro de 2014, foram realizadas as reuniões do GTT Instituições Financeiras e Varejo, respectivamente, em que foram apresentadas os planos de trabalho para o biênio 2014-2015 e definido o detalhamento do cronograma de ações (BRASIL, 2015).

Em 26 de setembro de 2014, foi realizada a 1ª reunião do Comitê Gestor, objetivando a apresentação do Planejamento Biental 2014-2015 e dos planos anuais dos GTTS, assim como a apresentação do projeto de Conciliação e Mediação extrajudicial proposto pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Em 10 e 11 de novembro, novas reuniões ocorreram com o objetivo de avaliar e monitorar as ações (BRASIL, 2015).

A última reunião ocorreu em 21 de novembro de 2014, ocasião em que foi apresentado o estado das metas e ações definidas pelos GTTs, validaram-se os Planos de Trabalho e foi eleito o Coordenador do Comitê Gestor, composto por um representante da Secretaria de Reforma do Judiciário e um da Advocacia Geral da União (BRASIL, 2015).

Assentadas as bases de atuação e de implementação da política pública, iniciou-se o momento de concretização das ações para que, na sequência, se fizesse possível a análise de resultados.

A Enajud configou-se uma política constitutiva (*constituent policy*) ou estruturadora, na medida em que determinou as regras do jogo e com isso, a estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (KLAUS, 2000, p. 224).

A estratégia deixou de vigorar em 2019, passando a Coordenação-Geral a executar a Estratégia Nacional de Promoção de Políticas de Justiça – EJUS (BRASIL, 2019). Implementada pela Portaria do Ministro n. 864/2019, a EJUS possui objetivos mais abrangentes que sua antecessora, englobando, nos termos do art. 2º, da Portaria, a modernização e o aperfeiçoamento do sistema de justiça, a democratização do acesso à justiça e a promoção da cidadania (BRASIL, 2019).

Tem como princípios norteadores o diálogo, a interlocução interinstitucional, a transparência, a simplicidade, a efetividade, a modernização e a inovação (BRASIL, 2019). Assim como sua antecessora, a EJUS é composta por uma Diretoria Estratégica, uma Coordenação Técnica e Grupos de Trabalho Temático. Dada a recente publicação da Portaria, não se tem informações acerca da composição dos grupos temáticos, bem como do envio das propostas de medidas concretas e coordenadas para avançar na resolução dos problemas e desafios que motivaram sua constituição, nos termos do art. 8º, da Portaria.

A avaliação que se propõe neste trabalho envolve a iniciativa do Ministério da Justiça desde a Enajud, bem como da sua reformulação para a constituição da EJUS. Dado que os propósitos de ambas as estratégias são semelhantes, voltados principalmente a garantia do acesso a justiça, e que a EJUS tem propósitos mais abrangentes, tem-se possível a avaliação global da iniciativa, desde 2014 até a presente data.

Para que a política pública possa ser avaliada, é preciso compreender seu ciclo, verificar a etapa em que se encontra para, na sequência, escolher o método de análise e proceder a avaliação.

3.2 O *POLICY CICLE*: A VIDA DA POLÍTICA PÚBLICA

Um elemento considerado importante na abordagem da análise de políticas públicas é a compreensão do chamado *policy cycle*. As redes e arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas. É preciso, portanto, ter em conta a complexidade temporal dos processos político-administrativos, do que deriva a necessidade de subdividir o agir público em fases parciais do processo, com o objetivo de facilitar a análise da vida da política pública (KLAUS, 2000, p. 226).

A primeira fase consiste na percepção e definição de problemas: momento em que se verifica os *policy issues* (KLAUS, 2000, p. 226). No caso da política pública em análise, o problema que se objetiva resolver é o do congestionamento do Poder Judiciário, visando à redução da litigiosidade e ao acesso à justiça, não restrito ao aspecto formal.

Neste contexto, é importante destacar que o acesso à justiça não representa apenas o acesso aos órgãos do Poder Judiciário, mas principalmente a uma ordem de valores e direitos fundamentais. Muito embora não se possa deixar de reconhecer a importância do acesso à jurisdição e aos instrumentos

processuais por ela oferecidos, o acesso à justiça que se busca conceituar neste estudo compreende, também, a disponibilização ao jurisdicionado de todos os meios materiais e processuais para que haja a efetivação da justiça (ROCHA, 2015, p. 57).

Deve-se conciliar a facilitação do direito postulatório do jurisdicionado com a eficiência do Poder Judiciário, a fim de se alcançar um julgamento justo, em tempo hábil e de acordo com os ditames legais. O termo acesso à justiça deve ser compreendido da forma mais ampla possível. Vale dizer, compreende desde a superação das dificuldades postulatórias, até a de todos os empecilhos processuais e subjetivos encontrados durante o processo, até o momento em que se satisfaça a pretensão inicialmente formulada (ROCHA, 2015, p. 57).

Na década de 80, a preocupação no Brasil era voltada ao acesso formal à justiça. As críticas desenvolvidas contra os sistemas de justiça atacavam os aspectos formais de acesso, compreendidos como as dificuldades postulatórias e as custas judiciais, não sendo objeto de preocupação, nesta época, a eficiência do acesso à justiça relacionada ao funcionamento do Poder Judiciário.

Não se destacava problemas referentes à falta de previsibilidade das decisões judiciais e à segurança jurídica. Do mesmo modo, no Brasil não se vislumbrava a judicialização da política e, principalmente, a prática do ativismo judicial. Foi apenas com o advento da CF/88 e com a Emenda Constitucional n. 45 que se ampliou o protagonismo do Poder Judiciário no que se refere a assuntos envolvendo política, implementação de políticas públicas e outros até então resguardados à apreciação dos poderes legislativo e executivo (ROCHA, 2015, p. 58).

A partir daí surge a preocupação com o acesso eficiente à justiça no sentido de que, não basta o mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário a baixo custo e com atenção aos princípios formais consagrados pela Constituição Federal de 1988. Passam a integrar o acesso à justiça os conceitos de segurança jurídica,

em termos de cognoscibilidade, confiabilidade e previsibilidade (ROCHA, 2015, p. 58).

Identificado o problema, passa-se à fase da *agenda-setting*, compreendido como o momento em que se decide a relevância do problema (KLAUS, 2000, p. 227). O relatório do Conselho Nacional de Justiça evidencia os maiores litigantes do país, e, dentre eles, o Poder Público, com execuções fiscais que representam um estoque de 40% dos processos pendentes, seguido de empresas dos setores bancário, varejo e telecomunicações.

Cumprida esta etapa, é feita a elaboração dos programas e decisão, mediante a escolha da alternativa de ação mais apropriada (KLAUS, 2000, p. 227). A Enajud previu a criação de GTTs, que deveriam seguir orientações específicas para a formação dos Planos de Trabalho, pautados nos princípios estabelecidos no art. 3 da Portaria Interinstitucional n. 1.186, de 2014.

Após reuniões em que foram discutidas as propostas de planos de ação, iniciou-se o processo de implementação de políticas (KLAUS, 2000, p. 228). Vale dizer: as metas pré-estabelecidas foram colocadas em prática.

Por fim, é feita a avaliação de políticas e eventual correção da ação. Apreciam-se os programas já implementados, indagando-se os déficits de impacto e efeitos colaterais (KLAUS, 2000, p. 228).

Em relação a esta etapa, no ano de 2016 foi formalizado o primeiro relatório da Enajud, realizado pelo Comitê Gestor e organizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário que concluiu pela difusão dos princípios e diretrizes da Enajud, com a realização do 1º CONAJUD, e a formação de sólidas parcerias entre os atores envolvidos na estratégia (BRASIL, 2015).

Demonstrou também que houve o cumprimento integral do cronograma bienal pelo Comitê Gestor e a consolidação do fluxo de procedimentos e comunicações junto aos GTTs, assim como, nas empresas aderentes, a adoção prioritária dos métodos alternativos indicados pela estratégia aplicável aos setores

trabalhados, com a redução de casos novos ajuizados, minoração da taxa de congestionamento do Judiciário e diminuição do número de reclamações nos Procons (BRASIL, 2015).

A partir de uma demonstração das metas, seguidas das ações implementadas e a situação em que se encontram, o relatório demonstrou que em relação ao Setor Público, Subgrupo Previdência e Assistência Social, foram adotadas 04 (quatro) metas. Em linhas gerais, houve um considerável avanço no levantamento de dados a respeito das principais demandas administrativas e dos motivos pelos quais os interessados são levados à acionar o Poder Judiciário em busca da concessão do direito.

No Subgrupo Servidor Público, foram constatados avanços na redução de litigiosidade, mediante a dispensa de contestação pela AGU nas hipóteses de jurisprudência consolidada, a dispensa de recurso extraordinário por parte dos AGU Federais em hipóteses específicas e a continuidade do Projeto de Conciliação, em que houve a desistência e abstenção de recursos.

Em relação à Dívida Ativa, foi realizada a classificação do estoque da dívida ativa, com enfoque nos débitos irre recuperáveis e foi ampliado o protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa. Foi apresentada a meta de implementação do protesto de débitos de FGTS e de implantação da Lista de Devedores do FGTS que ainda se encontra em fase de análise.

Por fim, quanto ao Subgrupo Caixa Econômica Federal, foi realizada uma proposta de política de acordos para processos sobre Seguro Habitacional e execuções fiscais do FGTS.

No setor privado, o GTT de Telecomunicações implementou o Canal 0800 para resolução de Demandas no Procon e a adesão ao portalconsumidor.gov, permitindo um índice de 78% de casos submetidos e resolvidos. Foram realizados mutirões de conciliações e ações positivas para a redução de litígios.

Este GTT propôs metas relacionadas à difusão de conhecimento a respeito dos direitos do consumidor e das possibilidades de resolução extrajudicial dos litígios, assim como uma

penalização pelo EOAB dos advogados captadores que ainda está em fase de implementação.

O GTT Instituições Financeiras propôs metas com o objetivo de possibilitar o envio de comunicações de atos judiciais por meio eletrônico, estimulando a aprovação do PL n. 7.169/2014, convertido na Lei n. 13.140/2015 em 26/06/2015, que dispõe sobre mediação extrajudicial e judicial, e trabalhar na alteração da Lei 9.430/1996, para permitir a citação dos devedores pelo correio e a dedutibilidade fiscal das perdas de crédito inadimplido sem a necessidade de propositura de ação judicial de cobrança (BRASIL, 2016).

Por fim, o GTT Varejo implementou facilitadores de demandas extrajudiciais já mencionados anteriormente, como o Canal 0800 e o acesso ao Procon, bem como a realização de mutirões de conciliação.

Como perspectiva, o relatório apontou para a necessidade de monitoramento e avaliação da Enajud, a fim de promover seu aprimoramento e continuidade (BRASIL, 2016).

Seguindo esta orientação, o Ministério da Justiça lançou em novembro de 2016 o Edital 01/2016, do projeto BRA/12/03 (BRASIL, 2016), com o objetivo de contratação de consultoria especializada para assessoria ao desenvolvimento de plano para o biênio 2017/2018 e monitoramento da Enajud para o prazo de 14 (quatorze) meses.

Como indicado, no ano de 2019 a Enajud passou por um processo de reformulação, adotando objetivos mais abrangentes. Sob o nome de EJUS, passou a ter em pauta objetivos diretamente relacionados ao aperfeiçoamento do sistema de justiça, a democratização do acesso e a promoção da cidadania. Visa, principalmente, trabalhar pela ampliação de acesso à justiça e cidadania e primar por resultados com foco no cidadão (BRASIL, 2019).

Avalia-se que a reformulação pela qual passou a Enajud, mediante a instituição da EJUS, possui objetivos mais concretos

relacionados a garantia de um acesso à justiça eficiente. Cabe destacar, nesta parte, que o acesso à justiça considerado eficiente deve ser apto a proporcionar não apenas o direito do jurisdicionado de deduzir sua pretensão em juízo, mas também o conhecimento de um ordenamento jurídico que regule o fato vivido, que seja estável no sentido de não estar submetido a mudanças frequentes e que seja aplicado de forma coerente, garantindo a previsibilidade quanto à aplicação daquele direito. Deve assegurar ao jurisdicionado clareza quanto à existência e aplicação das regras do jogo, ou seja, da estrutura de incentivos existente para a realização das trocas (ROCHA, 2015, p. 58).

O *policy cycle* fornece ao avaliador o quadro de referência para a análise do processo de criação/implementação da política pública. Ao estabelecer os passos atinentes às diversas fases do processo político-administrativo, é possível obter pontos de referência que fornecem pistas às possíveis causas dos problemas inerentes à implementação (KLAUS, 2000, p. 229).

Na fase em que se encontra a política pública em análise, é possível formalizar uma avaliação intermediária, a fim de projetar mecanismos aptos a aprimorar o resultado que se objetiva atingir com a implementação integral da EJUS.

Cabe apontar, nesta etapa do estudo, se a EJUS encontra-se amparada por instituições aptas a moldar o comportamento dos agentes envolvidos para atingir os propósitos relacionados a garantia do efetivo acesso à justiça.

4. AVALIAÇÃO INTERMEDIÁRIA: INCENTIVOS NECESSÁRIOS PARA UMA CORRETA IMPLEMENTAÇÃO DA EJUS

O processo de avaliação das políticas públicas pode ser classificado em função do seu *timing*, antes, durante ou depois da implementação da política ou do programa, da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado, podendo ser interna,

externa ou semi-independente, e da natureza do objeto avaliado, considerando-se o contexto, os insumos, o processo e os resultados (TREVISAN, 2008, p. 540/541).

Tendo em vista que a Enajud já foi implementada, tendo sido inclusive analisada nos termos do relatório do primeiro biênio, e no ano de 2019 foi reformulada mediante a instituição da EJUS, verifica-se a possibilidade de proceder uma avaliação intermediária, também chamada de formativa. Trata-se de uma avaliação conduzida durante a implementação da política pública e que tem como objetivo adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o que se deseja contribuir, ou seja, dar suporte e melhorar a gestão (TREVISAN, 2008, p. 540/541).

Cabe destacar que o propósito das iniciativas está voltado notadamente a garantia do acesso à justiça. A EJUS, com o escopo mais abrangente do que sua antecessora. Assim, considerando que esta última representa uma continuidade dos trabalhos já iniciados com a Enajud, que se trata do resultado de uma reformulação recente e que se encontra em fase de implementação, a avaliação formativa, especialmente considerando os resultados já atingidos com a Enajud, revela-se possível e importante ao desenvolvimento dos trabalhos da EJUS.

O enfoque é dado à aplicabilidade direta dos resultados, uma vez que a partir dos *déficits*, propicia um estudo do que é possível melhorar para atingir o objetivo proposto quando da elaboração do programa.

Em que pese os avanços apontados pelo relatório da Enajud, verifica-se que o primeiro biênio consistiu em uma fase dedicada ao levantamento de dados para sua concretização. A criação de mecanismos pré-processuais de resolução de conflitos reduziu a litigiosidade, mas não teve o condão de apresentar resultados concretos a respeito da redução dos percentuais de litígio em cada um dos subgrupos.

Isto porque, ao exigir que as instituições financeiras e as

empresas do setor varejista criassem métodos extraprocessuais de resolução de conflitos, imputaram a estas a criação de um novo setor destinado a este fim, planejamento, treinamento de funcionários para atendimento e um orçamento específico para atender os consumidores que apresentarem o direito de abatimento ou ressarcimento.

Estes mecanismos se traduzem em custos às empresas, demandando um investimento específico, sem, contudo, delinear vantagens ou benefícios atribuídos para aquelas empresas que seguirem estas orientações. Este modo de proceder resulta uma dificuldade no atingimento dos resultados no plano prático.

As empresas do ramo varejista, do setor de telecomunicações e as instituições financeiras que aderiram à Enajud visam primordialmente ao lucro, a partir de atividades desenvolvidas por meio da iniciativa privada. O aumento de custos para o desenvolvimento da atividade compromete indiscutivelmente os ganhos, uma vez que não há comprovação matemática de que a implementação de núcleos específicos para a resolução de conflitos terá o condão de reduzir o número de demandas judiciais e o pagamento de indenizações fixadas em sentença.

Ademais, há que se levar em consideração o fato de que, em que pese 91% dos consumidores saberem da existência do Código de Defesa do Consumidor, apenas uma minoria busca seus direitos, seja extrajudicial ou judicialmente, sob o argumento de que não compensa ou de sua demora. Desta minoria, apenas 13% daqueles que não obtiveram êxito extrajudicial buscam o judiciário (FGV/RJ, 2016).

Este percentual aguarda o julgamento em primeiro grau e eventual recurso para que, somente após o transcurso deste prazo, que pode exceder até 02 (dois) anos da data do ajuizamento, tenha condições de receber a indenização pleiteada.

A conclusão é fácil de ser declinada: na atual conjuntura é viável às empresas em análise manter a prestação dos serviços da forma como se encontra e, eventualmente, arcar com os

custos do pagamento de indenizações obtidas pela via judicial. O investimento em um núcleo especializado para resolver conflitos, tal como previa a Enajud não é economicamente viável a estas empresas, visto que não repercute numa contraprestação que sirva como incentivo à real adesão deste grupo à estratégia.

As iniciativas de facilitação de acesso ao Procon, a criação de 0800 e o portal do consumidor não exigiram qualquer investimento por parte das empresas e, por isso, já foram oportunamente implementadas. Não se relatou a criação interna de núcleos para este fim, conforme previsto na portaria, o que se configura, pelos resultados até agora obtidos, uma verdadeira utopia.

A teoria da escolha racional pressupõe que ao apreciar as condições de um negócio, o agente escolha de forma racional a relação que será pactuada, se será pactuada e com quem será realizado o negócio e em que condições (RIBEIRO, 2011, p. 63). O agente irá contrapor os benefícios de determinada escolha aos riscos para, então, adotar determinada decisão.

No contexto deste estudo, quais são os benefícios econômicos revertidos às empresas aderentes, com a adoção das metas inicialmente traçadas pela Enajud? É certo que, se houvesse uma contraprestação econômica, tais empresas teriam adotado uma postura diferente. Este certamente é um fator a ser ponderado pela EJUS, para o início dos trabalhos a serem desenvolvidos a partir de 2020.

Além disso, é preciso considerar que, mesmo diante da existência de agências reguladoras como a Anatel e o Bacen que, em tese, deveriam regular os setores de telecomunicações e bancários, atuar também na análise de queixas registradas pelos consumidores, fiscalização e a respectiva sanção, bem como do Procon, com competência para ouvir, fiscalizar e, também, aplicar penalidades, somado ainda às indenizações fixadas judicialmente, as empresas aderentes continuaram violando direitos dos consumidores. Tais constatações conduzem ao entendimento de

que a Enajud não teria como conduzir a resultados diferentes. Trata-se de outro fator indispensável a ser considerado pela EJUS, para que consiga atingir resultados mais eficientes do que os da sua antecessora.

Richard Thaler e Cass Sunstein (2008, p. 156) afirmam que os indivíduos agem de acordo com os *nudges*, compreendidos por incentivos, pela necessidade de compreender mapeamentos, defeitos, de obter *feedbacks*, pelas expectativas de erros e a partir de estruturas de escolhas complexas.

Sendo assim, a depender do *nudge* o agente seleciona, dentre as alternativas possíveis, aquela que após sua reflexão, será considerada a mais vantajosa para atingir o objetivo traçado para aquele momento. Diz-se reflexão, como a forma de pensamento que se distingue da automática, instintiva natural dos indivíduos, por se tratar do modo de agir pensado em termos de racionalidade (2008, p. 19).

Para se alcançar os resultados traçados pela EJUS é preciso, sem qualquer dúvida, fortalecer as instituições necessárias à sua implementação, atribuindo primeiramente força às agências reguladoras e ao Procon e, via de consequência, aprimorar credibilidade destas organizações perante à sociedade. Nestes termos, verifica-se certo progresso na implementação da política inicialmente traçada pela Enajud, mediante a implementação do 0800 e dos portais de acesso eletrônico.

Se as agências reguladoras, compostas por normativas próprias e estrutura física e humana mantidas pelo Estado, assim como o Procon, atuassem de forma eficiente, recebendo em tempo hábil as queixas dos consumidores e tomando as providências aptas a forçar a empresa a reparar de forma satisfatória o prejuízo causado pela má-prestação do serviço, os consumidores seriam incentivados a procurá-las. Isto porque, agiriam com a expectativa de ter seu direito satisfeito por uma instituição estatal dotada de credibilidade, por exercer sua função de forma eficiente.

Neste contexto, o Poder Judiciário deveria representar o último recurso à disposição do consumidor e, principalmente, da empresa. Em outras palavras: a empresa deveria ser incentivada a tentar reparar o consumidor o tanto quanto possível pela via extrajudicial, uma vez que a condenação por parte de um Poder Judiciário eficiente deveria ter o condão de causar-lhe desvantagem considerável – desestimulando práticas que se quer combater.

Partindo-se para a implementação de núcleos internos no âmbito das empresas, alguma contraprestação deveria existir para incentivar, em termos econômicos, a adoção desta providência. A redução de encargos trabalhistas, previdenciários e tributários para as empresas que implementassem núcleos de resolução extrajudicial de conflitos no âmbito interno e apresentassem dados anuais significativos certamente teria o condão de criar novos núcleos e a potencialidade de apresentar resultados satisfatórios em tempo notável. A título meramente exemplificativo, uma empresa que atende 1.500 queixas por mês e consegue evitar que 1/3 sobreutilize o Poder Judiciário, pode receber uma dedução em seus encargos que viabilize este modo de proceder. Nesta hipótese, o Poder Judiciário é "desafogado", a empresa além de resolver a questão conta com uma contraprestação e o consumidor, principal ator na relação, tem seu direito protegido.

Desta feita, uma simples arquitetura de escolhas e opções, como proposto pelo neoinstitucionalismo da escolha racional, pode contribuir para que a EJUS atinja resultados mais eficientes do que sua antecessora, especialmente na fase inicial em que se encontra.

Cappelletti e Garth (1988, p. 7-8) em seu já citado estudo sobre acesso à justiça destacam que nenhum dos sistemas jurídicos modernos é imune de crítica. E desde 1988 já reconheciam a importância da participação dos críticos de outras ciências, em especial da economia, para identificar os problemas

comprometedores do acesso à justiça. Afirmavam que os operadores do direito não deveriam resistir aos “invasores”, economistas, cientistas políticos, sociólogos, psicólogos, entre outros, mas sim respeitar seus enfoques e responder às críticas de forma criativa. Estes críticos, segundo estes autores, poderiam ser aliados na luta pelo acesso à justiça.

A partir do fortalecimento das instituições atuantes na política pública, os incentivos corretos podem ser lançados, oferecendo aos atores envolvidos - empresas, Estado e consumidor/sociedade - um rol de opções a respeito do modo de agir. Os agentes sopesam as escolhas disponíveis para, ao final, adotar a que atende melhor aos seus interesses – o que está intrinsecamente relacionado à diminuição dos custos de transação.

5. CONCLUSÃO

O neoinstitucionalismo da escolha racional se assenta em duas premissas fundamentais: a primeira, que atribui fulcral importância às instituições para a modelagem do comportamento dos agentes, e a segunda, de que os atores sociais agem com o objetivo de maximizar seus interesses.

Nesta linha, o comportamento esperado é moldado mediante uma estrutura de incentivos fornecidos pelas instituições que devem ser considerados pelo agente no momento da tomada de decisão. Sopesando as escolhas disponíveis, o agente irá optar pela que lhe trará mais bem-estar em relação às demais.

Assentadas estas bases, verifica-se que o sucesso da EJUS, pelas lentes do método aplicado neste estudo, está diretamente condicionado ao fortalecimento das organizações que atuam na política pública, dentre as quais se destacam as agências reguladoras e o Procon, e o Poder Judiciário, no sentido de atribuir-lhes eficiência e, via de consequência, credibilidade.

Considera-se essencial um processo de otimização destas organizações, a fim de que a sociedade se sinta devidamente

amparada ao procurá-las, na hipótese de má-prestação de serviços. Desta forma existirá um ambiente propício à convicção de que os direitos serão satisfeitos pelas empresas, quando solicitadas, que atenderão às exigências formalizadas, já que estarão sendo utilizados os incentivos corretos para o propósito de entendimento em relação à desvantagem em descumpri-las.

Desta forma, o ambiente institucional (regras e organizações) precisam fornecer às empresas envolvidas os incentivos corretos para que não somente os acordos de cooperação sejam efetivamente colocados em prática, como também, sejam prevenidos os conflitos e, aqueles não afastados, sejam resolvidos extrajudicialmente.

Para tanto, as empresas que forem abrangidas pela estratégia precisam vislumbrar as vantagens econômicas de condutas autocompositivas, facilitadoras do acesso à justiça, seja mediante o atendimento das solicitações das agências reguladoras e do Procon, seja pela criação de núcleos de conciliação. Também devem compreender as desvantagens em manter formas inadequadas de procedimento mediante repressão célere e imposição de gravames expressivos de parte do Poder Judiciário.

A EJUS revela-se uma política pública de propósitos de acesso à justiça e garantia do exercício da cidadania louváveis. Todavia, é importante considerar os resultados já colhidos pela implementação da Enajud visando ao aprimoramento dos mecanismos de sua implementação para que os resultados a que se propõe sejam atingidos da forma determinada pela Portaria 864/2019.



6. REFERÊNCIAS

ALBAEK, Erik. “Knowledge, interests and the many meanings

- of evaluation: a developmental perspective". *Scandinavian Journal of Social Welfare*, (1998) 7: 94-98.
- BRASIL, *Câmara dos deputados*. PL 7169/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606627>>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- _____. *Ministério da Justiça*. "Resolução Extrajudicial de Conflitos dos Serviços Regulados por Agências Governamentais". Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/maioria-dos-consumidores-nao-reclama-diretamente-com-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 25 nov. 2016.
- _____. *Estratégia Nacional de Não Judicialização - Enajud*. 1º Relatório 2014-2015, p. 08. Disponível em: <http://www.acrefi.org.br/enajud/primeiro-relatorio-ena-jud.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- _____. *A Estratégia*. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/enajud-2017>. Acesso em: 04 jun. 2020.
- _____. *Estratégia Nacional de Promoção de Políticas de Justiça – EJUS*. Portaria n. 864/2019. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/EJUS>. Acesso em: 04 jun. 2020.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20, n. 59, out. 2005, pp. 97-109.
- _____. Ideias, conhecimento e políticas públicas - Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, n. 51, 2003, pp. 21-29.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- FGV/RJ. "*Diálogos sobre a Justiça*". Disponível em:

- "<http://www.justica.gov.br/noticias/maioria-dos-consumidores-nao-reclama-diretamente-com-agencias-reguladoras>" Acesso em: 25 nov. 2016.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*. N. 21 (jun. 2000). pp. 211-259.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.
- NORTH, Douglass C. *Economic Performance Throug Time*. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1993/north-lecture.html>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. Análise de políticas públicas e neoinstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: GUIZARDI, Francini L. et al (Org.). *Políticas de participação e saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. p. 143-164.
- RIBEIRO, Marcia Carla Pereira, Racionalidade Limitada. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (org). *Análise econômica do Direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. *Civitas*. v. 5, n. 1, jan-jul. 2005. Porto Alegre, pp. 11-28.
- ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. *O desenvolvimento pelo acesso à justiça*. 1 ed. Birigui/SP: Boreal, 2015.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

- THALER, Richard; SUSTEIN, Cass. *Nudge - improving decisions about health, wealth, and happiness*. Penguin Books, London, 2008.
- TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, n. 42(3), pp. 529-550, maio/jun, 2008.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.
- WOLLMANN, Helmut. Policy-Forschung - ein Kernbereich der Politikwissenschaft . Was denn sonst? In: Hans-Hermann Hartwich (org.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft . Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985.