REVISTA DA EMERJ

DOI: 10.70622/2236-8957.2026.747

A JUSTIÇA ITINERANTE COMO POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA: EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS E HIPÓTESES DE APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL

Itinerant justice as a judicial public policy: evolution of instruments and hypotheses of institutional learning

Marcelo Oliveira da Silva*
Marcelo Pinto Chaves**
Maria Aline de Lima Souza***

Resumo: O artigo examina a trajetória da Justiça Itinerante do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro entre 2004 e abril de 2026, a partir do ciclo das políticas públicas e da literatura sobre aprendizagem institucional, por meio de um estudo de caso qualitativo, bibliográfico e documental. Cotejam-se atos normativos, informações institucionais e uma série estatística descritiva. Identifica-se a permanência do componente territorial e a diversificação dos instrumentos e dos destinatários, compatíveis com ajustes institucionais de primeira e de segunda ordem. A hipótese de aprendizagem de terceira ordem, que pressupõe alteração deliberada do enquadramento do problema, não é demonstrada pelas fontes públicas examinadas. Os indicadores de atendimento e de distribuição utilizam unidades distintas; a categoria de eventos, individualizada a partir de 2022, apresenta problemas adicionais de comparabilidade e possível sobreposição de registros. Propõe-se uma agenda de avaliação multidimensional e formula-se a categoria de política pública judiciária adaptativa como hipótese analítica, dependente da verificação do processo decisório e dos resultados sociais. A contribuição situa-se na delimitação entre a expansão de serviços, o ajuste instrumental e a aprendizagem institucional.

Palavras-chave: direito administrativo; acesso à justiça; justiça itinerante; políticas públicas; aprendizagem institucional.

* Pós-doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Especialista em Direito da Comunicação pela Universidade de Coimbra. Especialista em Administração no Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

** Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Professor da Escola de Mediação do TJRJ (EMEDI). Professor da Escola de Administração Judiciária do TJRJ (ESAJ). Professor da UNESA.

*** Mestranda em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/EBAPE). Pós-graduada em Jurisprudência pelo Centro de Ensino Renato Saraiva (CERS). Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM).

Submissão em: 22/07/2026 | Aprovação em: 26/10/2026

Editor: Antonio Aurelio Abi Ramia Duarte

CC BY

Abstract: This article examines the trajectory of the Itinerant Justice program of the Court of Justice of the State of Rio de Janeiro from 2004 to April 2026, drawing on the public policy cycle and institutional learning literature. A qualitative documentary case study examines legal acts, institutional material, and descriptive statistics. The findings identify the persistence of territorial objectives alongside the diversification of instruments and target populations, consistent with first- and second-order adjustments. Third-order learning, which requires evidence of a deliberate reframing of the public problem, cannot be established from the available sources. Service encounters and court filings are different units of analysis; the separate reporting of event activity since 2022 introduces further comparability and potential overlap concerns. The paper proposes a multidimensional evaluation agenda and presents adaptive judicial public policy as an analytical hypothesis requiring future examination of decision-making processes and social outcomes.

Keywords: administrative law; access to justice; itinerant justice; public policy; institutional learning.

INTRODUÇÃO

O acesso à justiça constitui um dos pilares do Estado democrático de direito e representa condição indispensável à concretização dos direitos fundamentais, ao fortalecimento da cidadania e à legitimidade das instituições públicas. Entretanto, a efetividade desse direito não se esgota na mera existência formal de órgãos jurisdicionais nem na garantia constitucional de acesso ao Poder Judiciário. A experiência indica que fatores de natureza econômica, social, territorial, cultural e institucional podem impedir que parcelas significativas da população usufruam, em condições de igualdade, da tutela jurisdicional assegurada pela Constituição. Nessa perspectiva, o acesso à justiça deve ser compreendido como um problema público cuja solução exige não apenas respostas jurídicas, mas também a formulação e implementação de políticas públicas capazes de remover as barreiras que dificultam o exercício efetivo dos direitos.

Essa compreensão se aproxima da formulação clássica de Cappelletti e Garth (1988), para quem o acesso à justiça é o mais fundamental dos direitos, pressuposto da efetividade de todos os demais, e a igualdade formal perante a lei revela-se insuficiente quando obstáculos econômicos, organizacionais, informacionais ou culturais afastam certos grupos das instituições de justiça. Os autores sistematizam essa preocupação em três ondas renovatórias: a assistência judiciária aos economicamente hipossuficientes; a representação dos interesses difusos e coletivos; e o enfoque no acesso à justiça, voltado a procedimentos simplificados, à conciliação, à mediação e à aproximação física e cultural entre o Judiciário e a população. É nessa terceira

onda que se insere a Justiça Itinerante, um esforço de simplificação procedimental e de aproximação territorial destinado a superar barreiras que a mera existência de órgãos jurisdicionais não remove.

No campo da Administração Pública, Capella (2018, 2020), Secchi, Coelho e Pires (2020) e Saravia (2018) tratam as políticas públicas como processos dinâmicos de construção institucional, nos quais problemas são definidos, prioridades estabelecidas, instrumentos selecionados e resultados avaliados. Secchi, Coelho e Pires (2020) organizam esse processo em sete fases analiticamente distintas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção, de modo que o monitoramento é tratado no âmbito da implementação e da avaliação, e não como uma fase autônoma. A sequência é um recurso didático, e não um retrato da dinâmica concreta, na qual as fases se sobrepõem e se retroalimentam. Essa retroalimentação, aplicada à Justiça Itinerante, fundamenta a hipótese central do trabalho.

Emprega-se a expressão "política pública judiciária" para designar a política formulada e implementada pelo Poder Judiciário no exercício de função administrativa, e não jurisdicional, voltada a objetivos constitucionalmente atribuídos ao sistema de justiça, categoria na qual se insere a Justiça Itinerante.

A aprendizagem em políticas públicas exige distinguir a mudança observada de seu mecanismo explicativo. Na tipologia de Hall (1993), alterações de primeira ordem recalibram instrumentos; as de segunda ordem modificam os instrumentos sem alterar a hierarquia dos objetivos; e as de terceira ordem envolvem mudança do paradigma ou dos objetivos estruturantes da política. A noção de aprendizagem institucional é empregada neste artigo para examinar possíveis vínculos entre a experiência de implementação, a revisão de rotinas e as decisões administrativas. A simples coexistência de novos serviços e de serviços públicos não comprova que os agentes tenham revisto o diagnóstico inicial; essa conclusão requer o rastreamento de registros de deliberação e de decisões organizacionais.

Essa delimitação dialoga com a literatura sobre aprendizagem em políticas públicas, que não admite um único significado quanto a quem aprende, ao que se aprende e aos efeitos (Bennett; Howlett, 1992; Dunlop; Radaelli, 2013). May (1992) distingue a aprendizagem instrumental, relativa ao desenho e à implementação de instrumentos; a aprendizagem social, que abrange a construção do problema e dos objetivos da política; e a aprendizagem política, referente às estratégias dos atores. Sabatier (1988) a vincula à revisão de crenças em coalizões, mais frequente em aspectos secundários do que em crenças nucleares, e Heclo (1974) já

associava a mudança de políticas à aprendizagem coletiva. A distinção de Hall aproxima-se da que Argyris e Schön (1978) estabelecem entre circuito simples, que corrige desvios sem questionar normas e objetivos vigentes, e circuito duplo, que questiona os próprios pressupostos da ação; e a noção de reenquadramento (*reframing*), em Schön e Rein (1994), designa a mudança do quadro por meio do qual os atores nomeiam o que consideram ser o problema. Moynihan e Landuyt (2009) mostram que, em organizações públicas, a aprendizagem depende de condições estruturais e culturais, como espaços formais de reflexão sobre a experiência. Essa literatura fornece o vocabulário para distinguir o ajuste de instrumentos (primeira e segunda ordens, ou circuito simples) da revisão do enquadramento (terceira ordem, ou circuito duplo) e adverte que esta não se presume a partir do resultado, devendo ser verificada no processo decisório.

A expressão política pública judiciária adaptativa é aqui proposta como hipótese analítica, e não como classificação empírica já comprovada da Justiça Itinerante. Compreende três atributos, que devem ser verificados separadamente: a produção e o aproveitamento das informações geradas na execução, os ajustes dos instrumentos em resposta a essas informações e o reexame institucional do enquadramento do problema. Uma política pode ser flexível e ampliar seus serviços sem necessariamente atender ao terceiro atributo.

Duas outras categorias requerem precisão: a primeira é a de vulnerabilidade social, compreendida, na esteira de Costa *et al.* (2018), não como sinônimo de pobreza monetária, mas como a conjugação entre a insuficiência de recursos (materiais, informacionais e simbólicos) e a fragilidade dos vínculos sociais e institucionais, que reduz a capacidade de converter direitos formais em oportunidades efetivas. Isso permite compreender por que a aproximação territorial se mostrou insuficiente para certos públicos: a barreira não era a distância, mas sim a precariedade do vínculo com as instituições públicas. Como sintetiza Ferraz (2017a), no Brasil, os grupos socialmente vulneráveis tendem a coincidir com os legalmente fracos e desprivilegiados e manifestam, em relação ao sistema de justiça, uma indiferença decorrente desse afastamento histórico.

A segunda é a de inclusão institucional, empregada para designar o processo pelo qual grupos com relação precária, intermitente ou inexistente com as instituições públicas passam a estabelecer vínculos efetivos com elas, adquirindo as condições documentais, informacionais, econômicas e culturais necessárias ao exercício de direitos perante o Estado. Distingue-se da simples ampliação da oferta territorial, que atua sobre a proximidade física entre o cidadão e a instituição.

A distinção encontra amparo em Fonsêca (2010), para quem a Justiça Itinerante expressa a superação da postura absenteísta herdada do Estado Liberal, que se limitava a manter abertas as portas do Judiciário, em favor do dever de alargá-las a quem não reúne condições de ingressar. Seu destinatário típico é a figura que Carneiro, na exposição de Fonsêca (2010), designa como "não parte": o cidadão marginalizado, que sequer conhece os direitos de que dispõe e, por isso, dificilmente figura em um processo. O próprio Fonsêca propõe que a itinerância exige a personificação de um Estado democrático inclusivo, e não apenas a reforma de procedimentos.

É nesse contexto que se insere o Programa Justiça Itinerante do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, instituído em 2004 como política pública judiciária destinada a ampliar o acesso à prestação jurisdicional por meio da aproximação física do Judiciário às populações com dificuldade de acesso aos serviços judiciais.

Em sua concepção original, a política respondia a um problema predominantemente territorial, relacionado à reduzida capilaridade da estrutura judiciária e à dificuldade de deslocamento até as sedes das comarcas. A expansão posterior do programa para comunidades periféricas, comunidades quilombolas, unidades prisionais, estabelecimentos socioeducativos, pessoas em situação de rua e espaços de grande circulação, como a Central do Brasil, indica que as dificuldades de acesso não decorrem apenas da distância física, mas também de um conjunto de vulnerabilidades sociais, econômicas, documentais, culturais e institucionais que limitam o exercício da cidadania.

A hipótese orientadora é que a implementação pode gerar informações sobre obstáculos antes subestimados e induzir ajustes na política. No caso examinado, a questão empírica não consiste em presumir que a compreensão do acesso à justiça era exclusivamente geográfica, uma vez que a resolução originária já contemplava finalidade social, mas em verificar como os critérios operacionais territorialmente definidos se combinaram, ao longo do tempo, com públicos e instrumentos diversificados.

O trabalho responde à questão: como se modificaram os instrumentos, os destinatários e os registros de atuação da Justiça Itinerante do TJRJ entre 2004 e abril de 2026 e em que medida tais mudanças são compatíveis com hipóteses de aprendizagem institucional? Não se pretende demonstrar causalidade entre experiências de campo e decisões administrativas, mas sim identificar padrões documentados e delimitar os limites da inferência.

O objetivo geral é analisar a evolução da Justiça Itinerante à luz do ciclo das políticas públicas. Como objetivos específicos, pretende-se examinar a construção do problema público,

a formação da agenda, os atores, a evolução dos instrumentos, o papel da implementação como mecanismo de aprendizagem institucional e os desafios do monitoramento e da avaliação.

O trabalho organiza-se em três seções e em considerações finais. A primeira apresenta os procedimentos metodológicos; a segunda examina o acesso à justiça como problema público dinâmico, a formação da agenda e a governança colaborativa; a terceira trata da evolução dos instrumentos, da aprendizagem institucional e da avaliação, com apoio na série estatística. As considerações finais retomam a hipótese, indicam contribuições e limitações e apontam perspectivas.

A produção sobre a itinerância é anterior a este estudo e ajuda a situá-lo. Fonsêca (2010) examina seus fundamentos como superação do absenteísmo estatal; Gaulia (2014) a trata como ampliação democrática do acesso à justiça; Ferraz (2017a, 2017b) e a pesquisa nacional do Ipea (2015) mapeiam e avaliam programas de itinerância no país; Vieira e Lamarão Neto (2021) analisam a experiência paraense; e Ayres e Pereira (2022) examinam, como política pública de acesso à justiça, a itinerância do TJRJ em Duque de Caxias. Esses trabalhos tratam de fundamentos, de avaliação de desempenho ou de casos locais, e este estudo dialoga com eles ao longo do texto. Tanto quanto se apurou na revisão bibliográfica realizada, nenhum deles acompanha a trajetória do programa fluminense ao longo de todo o período e nem a analisa sob a perspectiva da reinterpretação do problema público.

A contribuição pretendida reside no recorte longitudinal; na separação analítica entre expansão institucional; ajuste instrumental e eventual revisão do enquadramento do problema; e na proposição de critérios para avaliar dimensões de acesso a direitos que os indicadores de produtividade isolados não capturam.

1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Do ponto de vista metodológico, o trabalho se filia ao paradigma interpretativo, na medida em que trata a definição do problema público como construção social sujeita à reinterpretação pelos atores institucionais, e não como um fato objetivo passível de mensuração direta. Sob essa orientação epistemológica, caracteriza-se como qualitativa, de finalidade descritiva e analítica, estruturada como estudo de caso e como investigação empírica de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, especialmente indicada quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes (Yin, 2001).

Trata-se de um caso único, dada a natureza pioneira e a extensão temporal da experiência examinada, de natureza bibliográfica e documental, cuja unidade de análise é a política de Justiça Itinerante do TJRJ. A escolha justifica-se por três atributos: é um dos programas pioneiros do país; sua trajetória abrange um período suficientemente extenso para que se observem mudanças na compreensão institucional; e sua execução está documentada em série estatística contínua e pública, sem a qual a observação longitudinal seria inviável. O trabalho não recorreu a dados primários: não foram realizadas entrevistas nem observação de campo, e não foram consultados documentos de circulação interna, como relatórios anuais da DIJUI, exposições de motivos dos atos normativos ou atas do Órgão Especial. Por isso, as conclusões sobre aprendizagem institucional, especialmente de terceira ordem, são interpretações a partir de resultados observáveis, e não reconstituições do processo decisório; o estudo não pretende a generalização estatística, mas uma contribuição analítica aplicável a políticas judiciárias semelhantes.

Combinaram-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A primeira abrangeu o ciclo das políticas públicas, a formação de agenda, a implementação como espaço de aprendizagem, a avaliação orientada à criação de valor público e a doutrina do acesso à justiça. A segunda tomou como fontes o Histórico Estatístico da Justiça Itinerante, elaborado pela Divisão de Justiça Itinerante (DIJUI), que consolida a série de atendimentos e processos de 2004 a abril de 2026; o relatório estatístico por localidade de 2026, da mesma Divisão; a Resolução TJ/OE nº 10, de 24 de junho de 2004, e a Resolução TJ/OE nº 3, de 7 de março de 2022; as informações institucionais sobre a estrutura e as competências da Divisão; e as notícias institucionais sobre a criação e a ampliação dos postos. Todas as fontes são públicas e estão identificadas nas referências, com a data de consulta.

2 O ACESSO À JUSTIÇA COMO PROBLEMA PÚBLICO DINÂMICO: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA INSTITUCIONAL E A GOVERNANÇA COLABORATIVA DOS ATORES

A definição do problema público constitui uma das etapas mais relevantes do ciclo das políticas públicas, pois condiciona a forma como o Estado percebe determinada realidade social, estabelece prioridades e seleciona os instrumentos destinados ao seu enfrentamento. Conforme observa Capella (2018), problemas públicos não correspondem a fatos objetivos que, automaticamente, exigem intervenção estatal. Ao contrário, são construções políticas e

institucionais decorrentes da interpretação social de determinadas situações consideradas incompatíveis com valores coletivos ou com direitos cuja proteção incumbe ao Estado. A forma como um problema é definido influencia diretamente a agenda governamental, os atores mobilizados, os instrumentos selecionados e os critérios utilizados posteriormente para avaliar a política pública. Adota-se, neste trabalho, a definição de Secchi, Coelho e Pires (2020), segundo a qual um problema público consiste na diferença entre a situação social existente e uma situação social desejável, cuja superação é reconhecida como de responsabilidade coletiva, e não meramente individual. É essa distância entre a realidade e a expectativa social, mediada pela ação estatal, que orienta a análise a seguir.

Distingue-se, ainda, para o recorte longitudinal adotado, a política de Estado, que ultrapassa a mera diretriz de governo. Vieira e Lamarão Neto (2021) sustentam que as políticas públicas são decisões de Estado, estruturantes e ancoradas em determinações constitucionais, que transcendem a fragilidade temporal de cada gestão.

A permanência da Justiça Itinerante por mais de duas décadas, atravessando sucessivas administrações, indica que ela se consolidou nesse plano, condição para que se acumulasse a aprendizagem institucional examinada neste trabalho.

A consolidação da política é igualmente verificável pela posição que ocupa na estrutura administrativa do tribunal, em três estágios. Em 2004, nasce como projeto, sem estrutura própria, processado junto à vara preexistente. Depois, a legislação de organização judiciária (Rio de Janeiro, 2015) qualifica-a como serviço destinado a facilitar o acesso à Justiça, e os atos subsequentes tratam-na como um programa, com coordenação própria. Hoje é gerida por uma unidade permanente, com direção própria, serviço subordinado e cartórios vinculados (Rio de Janeiro, 2026a). A sucessão terminológica (projeto, programa, serviço) registra a consolidação institucional da política, correspondendo, na matriz de Ferraz (2017b), à elevação do grau de institucionalização, condição para que a aprendizagem acumulada não se perca com a rotatividade das gestões.

Um segundo indício extrai-se do perfil exigido de quem exerce a política. Em 2004, a atuação dependia de designação da presidência. Em 2016, esse regime foi substituído por adesão voluntária submetida a requisitos cumulativos, entre os quais o de ter participado de atuações do Poder Judiciário em ações sociais com prestação jurisdicional, com critérios objetivos, mandatos determinados, designação de ofício apenas subsidiária e dispensa excepcional de requisitos por peculiaridades regionais (Rio de Janeiro, 2016), o que revela preocupação com a continuidade, traço de um serviço permanente. A exigência de experiência

prévia em ação social sugere que o perfil adequado deixou de ser o do simples desempenho jurisdicional, em coerência com a leitura de que a política deixou de ser compreendida como mero deslocamento territorial.

Vieira e Lamarão Neto (2021) atribuíram a efetividade insuficiente do programa paraense à sazonalidade das ações e à ausência de uma agenda institucional previamente definida. No caso fluminense, essa deficiência foi enfrentada no plano institucional, cabendo à DIJUI providenciar os calendários dos postos para o exercício subsequente e a programação prévia dos demais eventos (Rio de Janeiro, 2026a).

Foi essa realidade que motivou a criação da Justiça Itinerante do TJRJ. Em sua formulação inicial, o problema associava-se à reduzida capilaridade territorial da prestação jurisdicional: a existência de localidades distantes das sedes das comarcas e as dificuldades de deslocamento da população justificavam uma política de aproximação física entre o Judiciário e os cidadãos. A trajetória institucional indica, porém, que essa definição mostrou-se progressivamente insuficiente.

A atuação em comunidades vulneráveis, comunidades quilombolas, unidades prisionais, estabelecimentos socioeducativos e postos, como o da Central do Brasil, revelou que grande parte dos obstáculos decorria da ausência de documentação civil, da deficiência de informação sobre direitos, das limitações econômicas, da exclusão social, das dificuldades de mobilidade e da reduzida capacidade de certos grupos de estabelecer relações permanentes com as instituições públicas.

Essa constatação é o principal ponto de inflexão do trabalho. O acesso à justiça deixou de ser percebido exclusivamente como questão de localização dos serviços jurisdicionais e passou a ser compreendido como um fenômeno complexo, ligado a diferentes formas de vulnerabilidade que limitam o exercício da cidadania. O problema público permaneceu o mesmo, assegurar o acesso à justiça, mas sua compreensão tornou-se mais abrangente: trata-se de ampliação do enquadramento do problema, e não de substituição de um problema por outro. Sob a ótica das políticas públicas, isso sugere que a definição do problema não é momento isolado do ciclo, mas um processo de reconstrução que depende da capacidade institucional de revisar a compreensão da realidade e de adaptar os instrumentos às demandas identificadas na implementação. Convém, contudo, registrar o alcance dessa afirmação: a documentação pública consultada permite observar a ampliação dos públicos e dos critérios de atuação, mas não o processo deliberativo interno que a produziu, tema retomado na seção 3.

A definição de um problema público não conduz automaticamente à adoção de uma política. Entre o reconhecimento da demanda e a ação estatal, há um processo político e institucional pelo qual alguns problemas ingressam na agenda governamental e outros permanecem à margem. O modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2014), difundido no Brasil por Capella (2018, 2020), é um referencial útil para compreender a inserção do acesso à justiça na agenda do Judiciário. Segundo o modelo, a inclusão de um tema depende da convergência de três fluxos relativamente independentes: o dos problemas, que identifica situações socialmente relevantes; o das alternativas, no qual se desenvolvem soluções tecnicamente viáveis; e o político, influenciado por fatores institucionais, mudanças de governo, prioridades administrativas e oportunidades decisórias. Kingdon (2014) distingue, ainda, a agenda governamental — um conjunto amplo de temas que recebem atenção da administração — da agenda decisória, que é mais restrita e composta pelos temas efetivamente encaminhados à deliberação. Neste trabalho, a agenda institucional equivale à agenda decisória do Poder Judiciário, isto é, ao conjunto de demandas que se converteram em ações da Justiça Itinerante.

A convergência desses três fluxos, segundo o modelo, ocorre em momentos específicos denominados “janelas de oportunidade”, períodos nos quais a conjunção entre a percepção de um problema relevante, a disponibilidade de soluções tecnicamente viáveis e a existência de vontade política favorável permite que determinado tema ingresse efetivamente na agenda decisória. Trata-se de um referencial particularmente útil para compreender por que determinadas demandas sociais, embora antigas, somente se transformam em políticas públicas em momentos específicos da trajetória institucional.

Sob essa perspectiva, a criação da Justiça Itinerante pode ser lida como convergência dos três fluxos. O problema identificado era a dificuldade de acesso aos serviços jurisdicionais por parte de uma parcela da população, em razão da reduzida capilaridade territorial. A alternativa consistia em unidades móveis e postos itinerantes que aproximassem magistrados, servidores e demais órgãos do sistema de justiça de localidades afastadas dos fóruns. O fluxo político foi favorecido pelo contexto de reforma e modernização do Judiciário, objeto de debate no Congresso Nacional desde 1992 e concluído com a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004 (Brasil, 2004a).

A cronologia, porém, exige cautela. A Resolução TJ/OE nº 10/2004 é de 24 de junho de 2004, anterior à promulgação da emenda e ao pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano, firmado em 15 de dezembro daquele ano (Brasil, 2004b). A Emenda

Constitucional nº 45/2004 não pode, portanto, ser tomada como causa direta da criação do programa fluminense; no desenho da janela de oportunidade, seu papel é o de conferir assento constitucional e legitimidade à iniciativa que se desenvolvia em ambiente de reforma. A emenda inseriu o §7º no art. 125 da Constituição, segundo o qual o Tribunal de Justiça instalará a Justiça Itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários (Brasil, 1988), e previu dispositivos equivalentes para a Justiça Federal (art. 107, §2º) e para a Justiça do Trabalho (art. 115, §1º). A norma converte a itinerância de iniciativa discricionária de cada tribunal em dever constitucional de instalação, o que pode ter contribuído para a permanência do programa e sustentado a qualificação, antes discutida, como política de Estado.

A mesma emenda criou o Conselho Nacional de Justiça, instalado em 14 de junho de 2005, que passou a ser instância nacional de coordenação e indução das políticas judiciárias. No tocante à itinerância, a Recomendação nº 37/2019, da Corregedoria Nacional de Justiça (Brasil, 2019), orientou a instalação e a manutenção do serviço pelos tribunais, e a Resolução CNJ nº 460/2022 fixou diretrizes para sua instalação, implementação e aperfeiçoamento, com previsão de recursos orçamentários específicos, convênios e cooperação judiciária, e com a possibilidade de divulgação periódica das regiões de maior dificuldade de acesso à justiça (Brasil, 2022). Esse arcabouço é posterior ao período de formação da agenda no TJRJ e, portanto, não a explica, mas incide sobre a institucionalização da política e sobre o ambiente em que se deu a alteração promovida pela Resolução TJ/OE nº 3/2022, editada no mesmo ano da resolução do CNJ.

A experiência do TJRJ indica que a agenda não permaneceu inalterada após a implementação. O ingresso da Justiça Itinerante na agenda decisória deu-se por um problema compreendido como territorial; a implementação revelou barreiras mais amplas, e a agenda passou por ampliações sucessivas, que incorporaram comunidades periféricas, comunidades quilombolas, unidades prisionais, estabelecimentos socioeducativos, pessoas em situação de rua e a Central do Brasil. A leitura aproxima-se de Capella (2020), para quem a permanência de um tema na agenda depende da capacidade dos atores de produzir novas interpretações do problema e de justificar a continuidade da intervenção estatal.

Ao mesmo tempo, a experiência da Justiça Itinerante sugere que a ampliação da agenda institucional não decorreu exclusivamente da atuação do Tribunal de Justiça. A interação com municípios, Defensoria Pública, Ministério Público, órgãos de documentação civil,

administração penitenciária e organizações da sociedade civil contribuiu para ampliar a percepção institucional sobre as necessidades concretas das populações atendidas. A agenda passou, assim, a refletir um processo de construção coletiva da política pública, característico de modelos contemporâneos de governança pública.

A implementação de políticas voltadas a problemas complexos exige atuação coordenada de organizações estatais e não estatais, e Secchi, Coelho e Pires (2020) observam que os atores exercem funções distintas ao longo do ciclo. O TJRJ atua como coordenador: formula diretrizes, organiza a estrutura administrativa, define critérios de instalação dos postos, disponibiliza magistrados e servidores e celebra convênios. A efetividade, contudo, depende da Defensoria Pública, que assegura assistência jurídica integral; do Ministério Público, na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais; dos municípios, que oferecem apoio logístico; dos órgãos de registro civil, que viabilizam documentos indispensáveis à cidadania; da administração penitenciária; e de outros parceiros.

Essa estrutura revela que a Justiça Itinerante é também uma política desenvolvida por governança colaborativa, o que repercutiu na própria concepção dos destinatários: de cidadãos de localidades distantes dos fóruns, passaram a abranger comunidades periféricas e quilombolas, pessoas privadas de liberdade, adolescentes do sistema socioeducativo, pessoas em situação de rua e cidadãos sem documentação civil, o que exigiu formas diferenciadas de atuação.

A noção de governança colaborativa aqui empregada segue a formulação de Ansell e Gash (2008), para os quais se trata de um arranjo em que órgãos públicos envolvem atores estatais e não estatais em um processo decisório coletivo, formal e orientado ao consenso, voltado à execução de uma política pública. Os autores identificam como variáveis críticas desse arranjo o histórico prévio de cooperação ou conflito entre os participantes, os incentivos à participação, as assimetrias de poder e de recursos, a liderança e o desenho institucional. Essas variáveis auxiliam a compreender tanto a solidez da rede construída em torno da Justiça Itinerante, sustentada por liderança institucional definida e por incentivos convergentes entre os órgãos parceiros, quanto suas fragilidades, especialmente a assimetria entre a posição dos órgãos públicos participantes e a dos destinatários da política.

Esse arranjo não é peculiaridade fluminense. Fonsêca (2010) já identificava, na Justiça Itinerante, um princípio de cooperação: um projeto de itinerância dificilmente se realiza como iniciativa isolada do Judiciário, sendo acompanhado, em regra, por outros serviços públicos, como previdência social, órgãos de segurança e Forças Armadas, ao lado do Ministério Público

e da Defensoria Pública, além da participação voluntária de advogados, estudantes e profissionais de saúde. O autor descreve esse conjunto como pacto social em favor da defesa dos direitos humanos, formulação que antecipa, no vocabulário do acesso à justiça, o que a Administração Pública denomina governança colaborativa.

Os próprios destinatários também podem atuar como produtores de informação institucional: as demandas identificadas nos atendimentos, as dificuldades observadas pelas equipes e as necessidades manifestadas pelas comunidades são fonte de conhecimento para o aperfeiçoamento da política. Ainda que essa participação seja predominantemente indireta, ela pode influenciar a redefinição dos instrumentos e a expansão dos espaços de atendimento.

A implementação revela, ainda, fortalecimento da capacidade estatal, entendida, conforme Gomide e Pires (2014), como a combinação entre a dimensão técnico-administrativa (recursos, sistemas de gestão e quadros especializados) e a político-relacional (habilidade de articular atores estatais e sociais em torno dos objetivos da política). A trajetória examinada sugere ganhos em ambas: a aproximação com a sociedade ampliou o conhecimento institucional sobre formas de exclusão, favorecendo decisões mais aderentes à realidade social, e a cooperação entre órgãos passou de mecanismo de divisão de tarefas a instrumento de produção de conhecimento.

Todavia, a análise também evidencia desafios. Embora a política apresente elevado grau de cooperação interinstitucional, a documentação pública consultada indica que os mecanismos formais de participação dos usuários na definição das prioridades permanecem reduzidos e que a escolha dos locais de atendimento, a periodicidade das unidades itinerantes e a seleção dos serviços oferecidos concentram-se na estrutura administrativa do Poder Judiciário. A trajetória examinada sugere, assim, que políticas voltadas à efetivação de direitos fundamentais exigem, a um só tempo, revisão contínua do diagnóstico do problema, reconstrução da agenda e coordenação entre atores estatais e sociais, elementos que ajudam a explicar a evolução da Justiça Itinerante de programa de descentralização territorial para política de inclusão institucional.

3 A EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS, A IMPLEMENTAÇÃO E A AVALIAÇÃO DA JUSTIÇA ITINERANTE COMO POLÍTICA PÚBLICA ADAPTATIVA

A formulação das políticas públicas é tradicionalmente compreendida como a etapa destinada à definição dos objetivos da intervenção estatal e à seleção dos instrumentos mais

adequados para enfrentar determinado problema público. Secchi, Coelho e Pires (2020) observam que a escolha dos instrumentos constitui uma das decisões mais relevantes do processo de formulação, pois condiciona a capacidade do Estado de alcançar os resultados pretendidos.

A formulação inicial da Justiça Itinerante refletia a percepção predominante de que o principal obstáculo ao acesso à justiça era a reduzida capilaridade territorial da prestação jurisdicional. Diante desse diagnóstico, o instrumento selecionado consistiu na criação de unidades móveis e postos itinerantes destinados a aproximar magistrados, servidores e demais órgãos do sistema de justiça das populações residentes em localidades distantes das sedes das comarcas.

Sob a tipologia de Hood (1986), os instrumentos de que dispõe o Estado classificam-se conforme o recurso governamental que mobilizam: nodalidade (*nodality*), a posição central do governo nas redes de informação, que lhe permite coletar e disseminar informações; autoridade, o poder legal de exigir, proibir ou autorizar condutas; tesouro, os recursos financeiros; e organização, a capacidade de agir diretamente por meio de quadros e estruturas próprios. Em sua formulação original, a Justiça Itinerante mobilizava sobretudo o recurso organizacional, por meio do deslocamento físico de magistrados e servidores. A evolução posterior sugere um uso crescente da nodalidade, à medida que os postos passaram a funcionar também como canais de informação e de orientação jurídicas para populações historicamente desassistidas. Trata-se de leitura interpretativa, pois a tipologia classifica o recurso predominante, e a atuação em campo costuma combinar vários deles.

A implementação sugere que a dimensão territorial era apenas uma das barreiras enfrentadas pelos destinatários. O contato com comunidades vulnerabilizadas sinalizou que a ausência de documentação civil, a insuficiência de informação jurídica, a pobreza, as limitações de mobilidade e o encarceramento restringiam o exercício de direitos. Os instrumentos concebidos para aproximar fisicamente o Judiciário passaram a incorporar novas funções, como a regularização documental, o reconhecimento de paternidade, a celebração de casamentos, o acesso a registros públicos, a solução consensual de conflitos e o atendimento especializado a comunidades quilombolas, pessoas privadas de liberdade, adolescentes em medidas socioeducativas e população em situação de rua.

Esse processo pode ser observado na expansão dos espaços de atendimento. A instalação de unidades em comunidades periféricas, comunidades quilombolas, estabelecimentos prisionais e na Central do Brasil não parece ter decorrido apenas de decisões

administrativas abstratas; é plausível que reflita a percepção institucional de que certos grupos permaneciam excluídos mesmo quando havia unidades judiciárias relativamente próximas de suas residências ou de seus locais de circulação. O instrumento precisou adaptar-se a públicos cuja exclusão não se explicava pela distância geográfica, o que é compatível com a hipótese de que políticas orientadas à efetivação de direitos fundamentais tendem a reformular seus mecanismos de intervenção em razão da experiência adquirida na implementação.

A implementação representa o momento em que a política pública deixa de existir apenas como formulação normativa ou planejamento institucional para assumir expressão concreta por meio da atuação da Administração Pública. Como observam Secchi, Coelho e Pires (2020), a implementação constitui uma etapa decisiva para verificar a adequação dos instrumentos escolhidos, identificar as limitações da política e produzir subsídios para seu aperfeiçoamento contínuo. A trajetória da Justiça Itinerante constitui exemplo expressivo desse processo, pois o contato direto entre magistrados, servidores e demais instituições parceiras e comunidades vulnerabilizadas pode ter permitido identificar obstáculos que não haviam sido plenamente considerados na fase inicial de formulação da política, revelando que a distância geográfica constituía apenas uma das múltiplas dimensões do problema público.

Essa constatação dialoga com Lipsky (1980): os agentes em contato direto com os cidadãos exercem considerável discricionariedade, adaptando procedimentos formais às circunstâncias de cada atendimento. No caso da Justiça Itinerante, é plausível que essas adaptações tenham funcionado como fonte de conhecimento institucional, e não de fragmentação, mas a documentação pública consultada não permite verificar se e como foram incorporadas à formulação da política, o que exigiria acesso a relatórios internos e a registros de deliberação.

A ampliação da atuação da Justiça Itinerante é compatível, assim, com o conceito de política pública adaptativa: diferentemente de modelos rígidos, políticas adaptativas revisam seus instrumentos, incorporam novas evidências e respondem às transformações da realidade social; a adaptação expressa maturidade administrativa, e não fragilidade. O terceiro atributo da categoria, a disposição de rever a definição do problema, depende de evidência mais robusta, a ser discutida adiante.

O monitoramento e a avaliação são atividades indispensáveis do ciclo, pois permitem verificar se a atuação estatal alcança os objetivos que a justificaram, identificar limitações na implementação e orientar o aperfeiçoamento da política. Conforme Saravia (2018) e Secchi, Coelho e Pires (2020), embora complementares, distinguem-se: o monitoramento é o

acompanhamento contínuo da execução, ao passo que a avaliação tem alcance mais amplo e examina a efetividade da política e sua capacidade de produzir mudanças compatíveis com seus objetivos.

Impõe-se, nesse ponto, distinguir três noções frequentemente empregadas como equivalentes na análise do desempenho das políticas judiciárias. Gaulia (2014) observa que a efetividade e a eficiência são tratadas como sinônimos, embora designem realidades distintas. Adota-se aqui a seguinte delimitação: produtividade refere-se ao volume de atos praticados em determinado período; eficiência, à relação entre os resultados alcançados e os recursos consumidos para obtê-los, noção que, no domínio judiciário, encontra assento no princípio previsto no art. 37 da Constituição da República e se traduz, como observa Fonsêca (2010), no dever de o magistrado atuar também como gestor da atividade jurisdicional, evitando desperdícios de tempo, de trabalho humano e de dinheiro público; eficácia refere-se ao grau de atingimento das metas imediatas fixadas para a política, independentemente de traduzirem-se em mudança efetiva na realidade social, distinção que permite compreender por que um programa pode revelar-se eficaz, no sentido de cumprir metas operacionais, sem alcançar efetividade; e efetividade concerne à aptidão da política para produzir, na realidade social, as transformações que justificaram sua criação, medindo, portanto, a produção de efeitos reais. A distinção é decisiva para o argumento aqui desenvolvido, pois uma política pode apresentar elevada produtividade e razoável eficiência sem alcançar efetividade, caso os atos praticados não se convertam em fruição concreta de direitos pelos seus destinatários.

Vieira e Lamarão Neto (2021), ao analisarem a itinerância no estado do Pará, concluíram que o programa se mostrava eficaz em relação aos resultados imediatos que produzia, mas carecia de efetividade, em razão da sazonalidade das ações e da ausência de agenda institucional previamente definida. É precisamente essa possibilidade que torna insuficientes, no caso da Justiça Itinerante, os indicadores tradicionais de desempenho jurisdicional.

Na fase inicial, os indicadores privilegiados relacionavam-se à expansão da prestação jurisdicional, como o número de atendimentos, de audiências e de localidades atendidas. Permanecem relevantes, mas revelaram-se insuficientes para avaliar a política em sua configuração atual, que enfrenta diferentes formas de vulnerabilidade. Essa compreensão aproxima-se da noção de valor público de Moore (1995), segundo a qual as organizações públicas existem também para gerar benefícios capazes de fortalecer direitos, promover bem-estar coletivo e ampliar a confiança nas instituições. Moore propõe avaliar o desempenho por

meio de um triângulo estratégico: a produção de valor substantivo para os cidadãos, a legitimidade e o apoio político que sustentam a atuação e a capacidade operacional de converter recursos em resultados.

Aplicado à Justiça Itinerante, esse referencial permite interpretar que a legitimidade da política foi reforçada à medida que o programa atendia populações historicamente invisibilizadas pelo sistema de justiça e que essa legitimidade viabilizou a expansão da capacidade operacional. Permite ainda reconhecer resultados que transcendem a atividade jurisdicional, como a emissão de documentação civil, a regularização de registros, o reconhecimento de vínculos familiares e o atendimento a comunidades tradicionais, pessoas privadas de liberdade, população em situação de rua e cidadãos atendidos na Central do Brasil.

A avaliação deve, assim, incorporar indicadores que reflitam essa dimensão qualitativa, a redução de barreiras institucionais, a integração dos usuários a outras políticas e o alcance de grupos tradicionalmente afastados do sistema de justiça.

Há desafios relevantes para o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e de avaliação da Justiça Itinerante. Em pesquisa nacional conduzida no âmbito do Ipea (2015), Ferraz (2017b) estruturou a avaliação dos programas de itinerância em cinco critérios: perfil do projeto, grau de institucionalização, abrangência, assistência judiciária e adequação do atendimento ao público-alvo, este último voltado a aferir a acessibilidade da linguagem, a existência de mecanismos consensuais de solução de conflitos e a flexibilização procedimental. Trata-se de uma matriz que dialoga com as lacunas aqui identificadas, pois desloca a aferição do desempenho do volume de atos praticados para a qualidade da relação estabelecida com o destinatário.

Cumpre precisar que a lacuna não decorre da ausência de atribuição institucional. À DIJUI compete acompanhar, supervisionar e avaliar o funcionamento e os resultados dos programas sob seu escopo, consultar os relatórios estatísticos consolidados para aperfeiçoar as ações em curso, apresentar relatório anual de atividades e levantar dados para o planejamento estratégico (Rio de Janeiro, 2026a). O ciclo de retroalimentação entre informação e revisão da política está, portanto, normativamente previsto; a insuficiência é do instrumento, e não de competência. Os dados públicos disponíveis são predominantemente quantitativos e agregados, o que limita a aferição das dimensões qualitativas, e os relatórios anuais da Divisão, cujo acesso público não foi localizado, constituem fonte primária a ser examinada em pesquisa futura. Monitoramento e avaliação não devem ser vistos apenas como controle da atividade estatal, mas também como mecanismos de fortalecimento da capacidade institucional do Judiciário.

Ayres e Pereira (2022), em estudo sobre a Justiça Itinerante em Duque de Caxias, publicado na Revista CNJ, reforçam essa leitura ao constatar que a avaliação de políticas judiciárias no Brasil permanece, em grande medida, restrita às próprias estruturas do Poder Judiciário, defendendo os autores a necessidade de mecanismos externos e independentes de avaliação como forma de conferir maior legitimidade e *accountability* a essas políticas. Essa constatação aplica-se ao caso da Justiça Itinerante, cuja avaliação, tal como identificada neste trabalho, ainda carece de instâncias externas de aferição capazes de complementar os indicadores produzidos internamente pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A análise empírica das proposições até aqui desenvolvidas apoia-se na série histórica consolidada pela Divisão de Justiça Itinerante, que registra os atendimentos e processos do programa entre 2004 e abril de 2026. Ao longo desse período, a Justiça Itinerante do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro registrou 1.742.074 pessoas atendidas, 163.630 processos distribuídos e 317.401 atendimentos em eventos, rubrica existente apenas desde 2022. A Tabela 1 apresenta a série integral do período, exercício a exercício, permitindo ao leitor verificar diretamente o comportamento dos indicadores ao longo de toda a trajetória da política.

O Histórico Estatístico (Rio de Janeiro, 2026b) apresenta pessoas atendidas e processos distribuídos e, a partir de 2022, uma rubrica intitulada "atendimentos em eventos". Não há, nas fontes consultadas, definição operacional que permita afirmar se atendimento significa pessoa única, contato individual ou ato praticado; não se conhecem regras de deduplicação ou de mudanças na coleta. Processos distribuídos abrangem, potencialmente, a jurisdição contenciosa e a voluntária. Assim, a razão entre as duas primeiras colunas é exclusivamente descritiva de unidades heterogêneas: não é taxa de conversão, indicador de êxito ou medida de efetividade.

Tabela 1 — Justiça Itinerante do TJRJ: rubricas registradas e razão descritiva (2004–abril de 2026)

Exercício	Pessoas atendidas	Processos distribuídos	Atendimentos em eventos	Razão descritiva
2004	3.455	807	—	4,3
2005	15.881	3.640	—	4,4
2006	37.575	5.374	—	7,0
2007	23.276	2.938	—	7,9
2008	23.886	2.817	—	8,5
2009	26.918	3.501	—	7,7
2010	25.028	3.425	—	7,3
2011	47.869	6.393	—	7,5
2012	77.079	8.251	—	9,3
2013	103.142	9.440	—	10,9

Exercício	Pessoas atendidas	Processos distribuídos	Atendimentos em eventos	Razão descritiva
2014	114.620	7.764	—	14,8
2015	123.042	9.222	—	13,3
2016	135.176	10.918	—	12,4
2017	134.416	10.709	—	12,6
2018	140.481	10.700	—	13,1
2019	156.002	12.487	—	12,5
2020	53.157	4.259	—	12,5
2021	63.142	5.124	—	12,3
2022	108.370	11.668	120.038	9,3
2023	116.223	10.510	126.733	11,1
2024	93.342	9.568	26.284	9,8
2025	93.588	10.863	24.084	8,6
2026	26.406	3.252	20.262	8,1
Total	1.742.074	163.630	317.401	10,6

Fonte: elaboração própria a partir do Histórico Estatístico da Justiça Itinerante (Rio de Janeiro, 2026b)[1].

Os dados indicam, em primeiro lugar, a magnitude da expansão quantitativa da política. O número de pessoas atendidas passou de 3.455 no exercício inicial de 2004 para 156.002 em 2019, o que corresponde a um crescimento de, aproximadamente, 45 vezes em 15 anos. A série registra ainda retração acentuada nos exercícios de 2020 e 2021, quando os atendimentos recuaram para 53.157 e 63.142, respectivamente, comportamento compatível com as restrições sanitárias impostas pela pandemia de covid-19 a uma política estruturalmente dependente de atendimento presencial, seguida de recuperação a partir de 2022.

Entre 2004 e 2014, a razão descritiva entre pessoas atendidas e processos distribuídos passou de 4,3 para 14,8; entre 2015 e 2021, situou-se entre 12,3 e 13,3. Esse comportamento constitui dado de composição administrativa, não informação sobre a trajetória de usuários ou sobre demanda jurisdicional reprimida. O emprego da razão permite levantar questões sobre modalidades de atendimento e critérios de registro, mas não permite concluir que determinada proporção de pessoas teve ou deixou de ter acesso à prestação jurisdicional.

A ampliação da razão é compatível tanto com a diversificação das atividades quanto com alterações na contagem, atendimentos repetidos, diferenças na natureza das demandas ou mudanças na forma de distribuição processual. Sem dicionário de dados, registros individualizados e desagregação das modalidades de serviço, não é possível escolher entre essas

[1] A razão descritiva divide as pessoas atendidas em processos distribuídos, sem equiparar as unidades. A rubrica "atendimentos em eventos" é reproduzida conforme consta no documento, sem pressupor independência em relação às demais categorias. Em 2022 e 2023, seus valores coincidem com a soma de pessoas atendidas e processos distribuídos; a natureza dessa coincidência e a comparabilidade com os anos anteriores exigem esclarecimentos da DIJUI. Dados de 2026 limitados a janeiro – abril.

explicações. Por isso, a análise dos indicadores permanece subordinada à evidência documental da evolução normativa dos instrumentos e de seus destinatários.

A partir de 2022, passa a figurar como categoria autônoma denominada “atendimentos em eventos”. Não se localizou documentação pública que demonstre que esses registros integravam anteriormente a rubrica “pessoas atendidas”. Não cabe, portanto, reconstruir a série pela soma das rubricas, sob risco de criar uma série artificialmente comparável. A divergência de conceitos já constitui uma limitação suficiente; qualquer recomposição deverá ser apresentada em estudo futuro, apenas após a validação das definições e das regras de agregação junto à DIJUI.

A própria consistência interna da apresentação suscita uma questão adicional: em 2022, o número informado de eventos (120.038) coincide com 108.370 pessoas atendidas mais 11.668 processos distribuídos; em 2023, 126.733 coincide com 116.223 pessoas atendidas mais 10.510 processos distribuídos. A repetição exata da identidade aritmética não autoriza corrigir a fonte por conjectura, mas impede tratar esses valores, sem verificação, como uma quantidade adicional e independente dos atendimentos. A descrição das atividades nesses exercícios deve limitar-se às rubricas originais, sem somá-las nem atribuir crescimento autônomo aos eventos.

A identificação de atividades episódicas precede a individualização estatística: o art. 3º da Resolução TJ/OE nº 6/2016 alude às edições regulares e eventuais. Esse registro normativo confirma a existência das modalidades, mas não elucida o significado da rubrica utilizada desde 2022, tampouco comprova a mudança de paradigma ou a ampliação líquida do volume de atendimentos. Uma auditoria de séries futuras deverá obter da DIJUI formulários, dicionários de campos e regras de contabilização por exercício.

A distinção entre práticas regulares e eventuais reforça a necessidade de classificar cada modalidade de atividade antes de comparar produtividade entre períodos. A documentação normativa permite observar arranjos de execução; não permite inferir o momento em que a Administração passou a valorizar essas modalidades ou a razão decisória que levou à criação de categorias estatísticas.

Uma terceira evidência normativa extrai-se do cotejo entre os critérios de destinação originais e os atuais. A Resolução TJ/OE nº 10/2004 estabeleceu, em seu art. 5º, três critérios de alocação, todos territoriais ou demográficos: o atendimento a populações de municípios que não fossem sedes de comarca, nominalmente relacionados; aos distritos mais distantes das comarcas-sede, em municípios de grande extensão; e aos municípios periféricos à Capital, de grande densidade demográfica. Nenhum faz referência à vulnerabilidade social, a comunidades

pacificadas, a estabelecimentos prisionais ou socioeducativos, a comunidades tradicionais ou à população em situação de rua. Os parâmetros hoje divulgados conservam os três critérios e acrescentam um quarto, de natureza social: o atendimento às regiões pacificadas ou socialmente vulnerabilizadas da cidade do Rio de Janeiro, critério que não poderia constar do ato de 2004, pois a política de pacificação é posterior.

A composição atual dos postos confirma a comparação. O relatório por localidade de 2026 (Rio de Janeiro, 2026c) registra que os sete municípios nominalmente indicados no art. 5º, § 1º, da Resolução de 2004 (Aperibé, Areal, Comendador Levy Gasparian, Macuco, São José de Ubá, Tanguá e Varre-Sai) permanecem entre as localidades atendidas, aos quais se somaram comunidades da capital (Rocinha, Cidade de Deus, Maré, Vila Cruzeiro, Complexo do Alemão, Rio das Pedras e Realengo); municípios da Baixada Fluminense (Belford Roxo, Japeri e Vila de Cava); localidades do Norte Fluminense (Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira e São Francisco de Itabapoana); a unidade da Central do Brasil; o posto para estabelecimentos prisionais e socioeducativos; e um posto dedicado ao subregistro civil.

A trajetória da política não se caracteriza, portanto, pela substituição de um diagnóstico por outro, mas pela sedimentação de camadas sucessivas de compreensão do problema público. O obstáculo territorial identificado em 2004 continua a ser enfrentado nos mesmos municípios de origem, ao mesmo tempo em que a política passou a enfrentar obstáculos de natureza social, documental e institucional, além da privação de liberdade, que sua formulação inicial não havia previsto. É essa acumulação, e não uma reorientação, que caracteriza a aprendizagem institucional aqui descrita.

A comparação revela, contudo, algo mais preciso do que a simples substituição de um diagnóstico territorial por um diagnóstico social. Os considerandos da Resolução TJ/OE nº 10/2004 já invocavam a democratização da Justiça em favor dos segmentos menos favorecidos da sociedade e o dever de assegurar a igualdade aos desiguais, propondo um paradigma no qual os magistrados iriam ao encontro das comunidades.

A finalidade declarada, portanto, já continha a dimensão social desde a origem. O que os critérios operativos não continham era o modo de alcançá-la; a alocação da política permanecia governada por parâmetros exclusivamente geográficos. A aprendizagem institucional aqui descrita consistiu, nesse sentido, em alinhar os critérios de atuação à finalidade que a norma sempre proclamou. Esse achado limita a interpretação em termos de terceira ordem: se a finalidade social já constava do ato de 2004, o que se alterou foi a tradução

dessa finalidade em critérios operativos, o que se aproxima da segunda ordem de Hall (1993), na qual os instrumentos são substituídos ou ampliados e os objetivos se mantêm.

A alteração promovida pela Resolução TJ/OE nº 3, de 7 de março de 2022, constitui um marcador normativo dessa reconstrução. Além de estender a competência da Justiça Itinerante às causas de Fazenda Pública, o ato autorizou a criação de Justiças Itinerantes Especializadas, destinadas ao atendimento de necessidades específicas dos jurisdicionados, com competência concorrente a da Justiça ordinária e possibilidade de atuação simultânea em mais de uma matéria. A previsão de modalidade, definida pela necessidade específica do público e não pela localidade, é compatível com o que a série estatística sugere. Registre-se que a alteração normativa e a criação da categoria estatística de atendimentos em eventos ocorrem no mesmo exercício, o que indica coerência entre a fonte normativa e a fonte estatística, sem que se possa afirmar relação causal entre elas.

Cotejando-se a série estatística com as fontes documentais institucionais, é possível indicar quais dimensões do acesso à justiça foram incorporadas ao longo da implementação. Duas dimensões integravam a formulação original da política: a geográfica, consistente na superação da distância física entre os cidadãos e as sedes das comarcas, expressa nos critérios de alocação previstos no art. 5º da Resolução TJ/OE nº 10/2004, e a documental, relativa ao registro civil das pessoas naturais, expressamente arrolada entre as competências originárias do programa pelo art. 1º do mesmo ato, sem o qual o próprio ingresso em juízo tornava-se inviável. Essa dimensão, presente desde a origem sob a forma de competência jurisdicional, converteu-se posteriormente em uma estrutura própria.

O relatório por localidade de 2026 registra a existência de posto especificamente destinado ao enfrentamento do subregistro civil, responsável, apenas no primeiro quadrimestre daquele exercício, por 916 atendimentos (Rio de Janeiro, 2026c). A passagem de competência abstrata a posto dedicado ilustra como a implementação transforma previsões normativas em arranjos operacionais.

Duas outras dimensões são identificáveis na atuação documentada, sem que a base permita fixar o momento de sua incorporação. A primeira é a informacional, relativa ao desconhecimento, pelos destinatários, da existência e do conteúdo de seus direitos, correspondente à figura da não parte antes delimitada. A ela, agrega-se a dimensão prisional e socioeducativa, decorrente da impossibilidade material de deslocamento de pessoas privadas de liberdade e de adolescentes em medidas socioeducativas, materializada no posto que atende esses estabelecimentos, o segundo de maior movimento da rede no primeiro quadrimestre de

2026 (Rio de Janeiro, 2026c). A segunda é a étnico-territorial, relacionada ao atendimento a comunidades quilombolas e tradicionais e a comunidades urbanas da capital historicamente apartadas da presença institucional do Estado, como Rocinha, Cidade de Deus, Maré, Vila Cruzeiro e Complexo do Alemão.

Fonsêca (2010) oferece respaldo ao observar que grupos vulneráveis, entre os quais arrola indígenas, quilombolas, afrodescendentes, trabalhadores rurais e mulheres em situação de violência, tendem a receber do Judiciário a mesma discriminação que a sociedade lhes impõe, de modo que a desigualdade de acesso e a de tratamento são duas faces de uma mesma moeda. Alcançar essas comunidades exige, assim, adaptação do procedimento e da postura institucional, inclusive na dimensão intercultural do atendimento.

Por fim, incorporou-se a dimensão da vulnerabilidade extrema, grau elevado de vulnerabilidade social, relativa à população em situação de rua e a cidadãos alcançados em espaços de intensa circulação. A unidade da Central do Brasil foi inaugurada em 2024, quando o programa completou 20 anos (Rio de Janeiro, 2024), e responde por 1.222 atendimentos no primeiro quadrimestre de 2026, entre os seis postos de maior movimento (Rio de Janeiro, 2026c). Registre-se, como limitação, que a base documental permite datar a incorporação de algumas dessas dimensões e apenas identificar a existência de outras, de modo que a exposição descreve camadas de compreensão do problema, e não cronologia estrita.

O cotejo documental indica persistência da finalidade social desde 2004, manutenção do atendimento territorial originário e ampliação de critérios e públicos em normas posteriores. Esse conjunto é consistente com a diversificação dos instrumentos, mas não reconstitui a sequência de diagnóstico, reflexão e decisão que permitiria classificar mudança de segunda ou terceira ordem como resultado de aprendizagem efetiva. Para testar a hipótese causal, seriam necessários relatórios anuais da DIJUI, exposições de motivos, atas, registros de reuniões, versões sucessivas de planejamentos e entrevistas com atores das diferentes gestões. Sem tais fontes, a aprendizagem de terceira ordem permanece uma possibilidade explicativa, não um achado demonstrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo acompanhou a Justiça Itinerante do TJRJ, de 2004 a abril de 2026, como um caso de política pública judiciária. As fontes documentam a continuidade do atendimento territorial e a progressiva diversificação de instrumentos e destinatários. Tal trajetória é

compatível com ajustes institucionais, mas não comprova, por si só, uma redefinição deliberada do problema público ou uma mudança de paradigma.

A formulação original combinou a finalidade de democratizar o acesso com critérios operacionais predominantemente geográficos. As normas posteriores e a distribuição atual de postos revelam a incorporação de serviços e grupos que também enfrentam barreiras documentais, informacionais, sociais e institucionais. A leitura mais rigorosa é de sedimentação e especificação de instrumentos, não de substituição integral dos objetivos de 2004.

A literatura sobre o ciclo de políticas públicas ilumina possíveis conexões entre a implementação, a formação de agenda e a revisão dos instrumentos. A evidência reunida permite comparar resultados institucionais em diferentes momentos, mas não documenta os canais por meio dos quais as informações produzidas em campo ingressaram no processo de decisão. O aprendizado organizacional permanece uma hipótese de mecanismo, a investigar com fontes primárias.

A série estatística descreve a dimensão quantitativa do programa, mas não mede o exercício efetivo dos direitos. A razão entre pessoas atendidas e processos distribuídos compara grandezas distintas e não fornece taxas de conversão nem de resolutividade. A introdução de "atendimentos em eventos" em 2022 afeta a comparabilidade; a coincidência aritmética, observada entre os valores de 2022 e 2023 recomenda verificar possível sobreposição ou estrutura de totalização antes de somar as rubricas. O estudo não atribui causalidade a essas variações.

A prestação dos serviços é viabilizada por uma rede de cooperação entre o TJRJ, a Defensoria Pública, o Ministério Público, os municípios, os serviços registrais, os órgãos penitenciários e outros participantes. A cooperação documentada não equivale necessariamente à governança colaborativa em sentido estrito, que pressupõe participação efetiva em instâncias de decisão coletiva, especialmente por atores não estatais. A existência e a influência desses mecanismos dependem de investigação específica; tampouco se pode inferir efetividade social apenas da presença de parceiros.

A diversificação dos instrumentos amplia as questões de avaliação. Ao lado da cobertura territorial e da produtividade, propõe-se examinar resultados verificáveis de documentação, orientação jurídica, encaminhamentos concluídos, soluções judiciais e consensuais de conflitos, alcance de populações vulnerabilizadas, percepção dos usuários e integração a outros serviços públicos. Tais dimensões são sugestões para o desenho futuro de indicadores, não resultados já mensurados neste estudo.

A categoria de política pública judiciária adaptativa permanece uma proposição analítica sujeita a teste: a existência de mudança instrumental é observável; a utilização sistemática das informações geradas na implementação e o reexame deliberado da definição do problema não foram demonstrados. Por conseguinte, não é possível qualificar conclusivamente o caso como aprendizagem de terceira ordem, no sentido de Hall (1993), nem como aprendizagem de circuito duplo, no sentido de Argyris e Schön (1978).

A contribuição teórica consiste em distinguir entre a expansão da oferta, a adaptação de instrumentos e a aprendizagem organizacional. A contribuição aplicada consiste em explicitar requisitos mínimos para avaliar uma política judiciária: conceitos estáveis das rubricas, registro de entregas concretas, identificação dos públicos atendidos com proteção de dados, acompanhamento de resultados e mecanismos de escuta e participação. A verificação desses requisitos poderá aproximar o monitoramento, a revisão administrativa e a produção de valor público.

As limitações compreendem o estudo de caso único, a ausência de relatórios internos e de registros deliberativos, a inexistência de entrevistas e de observação direta, a heterogeneidade das unidades estatísticas e a ausência de documentação sobre a rubrica de eventos desde 2022. A igualdade aritmética entre a rubrica de eventos e a soma das demais rubricas nos anos de 2022 e 2023 é uma questão de validação pendente. Não se efetuam inferências individuais, estimativas de impacto ou generalizações causais.

Como agenda de aprimoramento e pesquisa, recomenda-se à DIJUI a disponibilização de dicionário de dados, de regras de contabilização e de séries por modalidade, além de registros das revisões administrativas. Um painel multidimensional poderá organizar indicadores de cobertura territorial (postos e frequência), acesso documental (documentos efetivamente regularizados), orientação (encaminhamentos concluídos), resolutividade (soluções judiciais e consensuais), equidade (cobertura de públicos com barreiras relevantes) e qualidade percebida (avaliação dos usuários). A comparação temporal desses indicadores deverá respeitar definições consistentes, a proteção de dados e as diferenças entre a prestação de serviços e o resultado social.

Estudos posteriores poderão comparar tribunais, examinar atas e relatórios da DIJUI e entrevistar equipes e parceiros para reconstituir decisões sobre novos postos e serviços. A participação dos usuários e os arranjos de coordenação merecem investigação própria, a fim de distinguir a cooperação operacional da governança decisória compartilhada.

Conclui-se que a Justiça Itinerante constitui um caso relevante para compreender como uma política judiciária preserva sua finalidade constitucional e diversifica seus instrumentos diante de necessidades heterogêneas. A hipótese de que tais mudanças constituem uma aprendizagem institucional profunda permanece em aberto. Reconhecer essa distinção fortalece, em vez de reduzir, a contribuição empírica e analítica da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, North Carolina, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. **Organizational learning**: a theory of action perspective. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.

AYRES, Fernanda Santos de Souza; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. Política pública de acesso à justiça: o caso da Justiça Itinerante em Duque de Caxias/RJ. **Revista CNJ**, Brasília, v. 6, n. esp., p. 153-170, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/343. Acesso em: 5 nov. 2026.

BENNETT, Colin J.; HOWLETT, Michael. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. **Policy Sciences**, Dordrecht, v. 25, n. 3, p. 275-294, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Reforma do Judiciário. Brasília, DF: Presidência da República, 31 dez. 2004a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. **Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 15 dez. 2004b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/pactorep/2004/pactorepublicano-1-15-dezembro-2004-796247-publicacaooriginal-173026-pe_pl_jud.html. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 37, de 13 de junho de 2019**. Dispõe sobre a instalação e a implementação da Justiça Itinerante e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/recomendacao/recomendacao_37_13062019_14062019131658.pdf. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 460, de 6 de maio de 2022**. Dispõe sobre a instalação, implementação e aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em:

https://stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res_460_2022_CNJ.pdf. Acesso em: 21 out. 2026.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda-setting. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 60-64.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Editora Sergio Antonio Fabris, 1988.

COSTA, Marco Aurélio *et al*. **Vulnerabilidade social no Brasil**: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Texto para Discussão n. 2364. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio M. Systematising policy learning: from monolith to dimensions. **Political Studies**, London, v. 61, n. 3, p. 599-619, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x. Acesso em: 5 nov. 2026.

FERRAZ, Leslie Shérida. Justiça Itinerante: uma política efetiva de democratização do acesso à Justiça? **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 17-45, 2017a. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume15_numero2/volume15_numero2_17.pdf. Acesso em: 5 nov. 2026.

FERRAZ, Leslie Shérida. Desafios e limitações à pesquisa empírica em Direito no Brasil: explorando o estudo sobre Justiça Itinerante. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Minas Gerais, v. 4, n. 1, p. 37-56, fev. 2017b. Disponível em: https://doi.org/10.19092/reed.v4i1.199. Acesso em: 5 nov. 2026.

FONSÊCA, Vitor Moreira da. A justiça itinerante e os novos caminhos da justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 184, p. 251-272, jun. 2010. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113282. Acesso em: 5 nov. 2026.

GAULIA, Cristina. Justiça Itinerante: ampliação democrática do acesso à justiça. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 208-217, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rdc.2014.10708. Acesso em: 5 nov. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HECLO, Hugh. **Modern social politics in Britain and Sweden**: from relief to income maintenance. New Haven: Yale University Press, 1974.

HOOD, Christopher. **The Tools of Government**. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Democratização do acesso à Justiça e efetivação de direitos**: a Justiça Itinerante no Brasil. Coordenação de Leslie Shérida Ferraz. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Pearson New International Edition. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MAY, Peter J. Policy learning and failure. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 12, n. 4, p. 331-354, 1992.

MOORE, Mark H. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MOYNIHAN, Donald P.; LANDUYT, Noel. How do public organizations learn? Bridging cultural and structural perspectives. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 69, n. 6, p. 1097-1105, 2009.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Órgão Especial). Resolução TJ/OE nº 10, de 24 de junho de 2004. Estabelece normas para o funcionamento da Justiça Itinerante, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**: parte III, seção I, Rio de Janeiro, n. 116, p. 30, 25 jun. 2004. Texto compilado. Disponível em: http://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/139977. Acesso em: 18 ago. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 6.956, de 13 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/18186/lei-lodj.pdf. Acesso em: 5 nov. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Órgão Especial). Resolução TJ/OE nº 6, de 7 de março de 2016. Estabelece critérios objetivos para a designação de magistrados para o serviço prestado na Justiça Itinerante. **Diário da Justiça Eletrônico do Estado do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, n. 122, p. 45, 9 mar. 2016. Disponível em: http://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/Acervo/Detalhe/193071. Acesso em: 19 ago. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Justiça Itinerante**. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2026a. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/institucional/dir-gerais/dgjur/deinp/deinp/div-jus-itinerante-aces-just. Acesso em: 18 jun. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Histórico estatístico da Justiça Itinerante**: atendimentos e processos, de 2004 a abril de 2026. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2026b. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/d/guest/2004_a_2026-consolidado_de_historico_estatistico_da_ji. Acesso em: 17 ago. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório estatístico dos atendimentos por localidade**: Justiça Itinerante, 2026. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2026c. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/d/guest/relatorio-por-mes-2026-1. Acesso em: 19 ago. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Órgão Especial). Resolução TJ/OE nº 3, de 7 de março de 2022. Altera a Resolução TJ/OE nº 10/2004, que estabelece normas para o funcionamento da Justiça Itinerante. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/Acervo/Detalhe/289486?integra=1. Acesso em: 5 nov. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Justiça Itinerante completa 20 anos e inaugura unidade na Central do Brasil**. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/d/guest/03-abr-2024-inauguracao-ji-central-do-brasil. Acesso em: 18 jun. 2026.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, Dordrecht, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SARAVIA, Enrique. Ciclo de vida da política pública. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 133-134.

SCHÖN, Donald A.; REIN, Martin. **Frame reflection**: toward the resolution of intractable policy controversies. New York: Basic Books, 1994.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2020.

VIEIRA, Tatiany Costa; LAMARÃO NETO, Homero. Justiça Itinerante e a concretude do direito de acesso à justiça. *In*: DIAS, Jean Carlos; BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de; ARAÚJO, José Henrique Mouta (coord.). **Direito e desenvolvimento na Amazônia**. Florianópolis: Qualis Editora, 2021. 3 v. p. 421-441.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.