

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES  
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Carlos Eloiso Bastos Pires

CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA: O MAPA DO ATENDIMENTO  
JURÍDICO GRATUITO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

CAMPOS DOS GOYTACAZES / RJ  
Dezembro de 2017

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES  
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Carlos Eloiso Bastos Pires

CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA: O MAPA DO ATENDIMENTO  
JURÍDICO GRATUITO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes- Campos/RJ, para obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Prof. Rodrigo Anido Lira, DSc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES / RJ  
Dezembro de 2017

## FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 021/2018

Pires, Carlos Eloiso Bastos.

Cidadania e acesso à justiça: o mapa do atendimento jurídico gratuito em Campos dos Goytacazes. / Carlos Eloiso Bastos Pires. – 2017.  
90 f.; il.

Orientador: Rodrigo Anido Lira.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2017.

Referências: f. 82-90

1. Cidadania. 2. Acesso à justiça. I. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU – 342.71

CARLOS ELOISO BASTOS PIRES

CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA: O MAPA DO ATENDIMENTO JURÍDICO  
GRATUITO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade  
Candido Mendes- Campos/RJ, para obtenção do grau de  
MESTRE EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovado em 06 de dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Rodrigo Anido Lira, DSc. - Orientador  
Universidade Candido Mendes

---

Prof. Edson Terra Azevedo Filho.  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

---

Prof. Nilo Lima de Azevedo.  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
Dezembro de 2017

Aos meus pais, Nina Lucia Bastos e Carlos José Pires, pelo incentivo e apoio em todas as minhas escolhas e decisões. A vitória desta conquista dedico com todo meu amor a vocês, parabéns!

Aos meus filhos amados Thiago e Lis, por tudo que representam na minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por estar sempre ao meu lado.

Ao meu Orientador Rodrigo Lira, meu respeito e admiração pela sua serenidade, capacidade de análise do perfil de seus alunos, e pelo seu Dom na condução de um trabalho acadêmico, inibindo sempre a vaidade em prol da simplicidade e eficiência.

Aos amigos, Anastácia Maria da Conceição Chaves Crespo Lobo, Diomar Pessanha de Sales, Léa Cristina Barboza da Silva Paiva, Marcos Bruno, os precursores de tudo, que exemplificam a ética e competência profissionais, a dedicação e o aprimoramento contínuos, pelo incentivo e oportunidade de convívio.

Aos amigos e colegas do mestrado, pelo companheirismo e atenção nos nossos encontros semanais.

À Daniela Bastos Coutinho, pelo apoio incondicional e suporte a mim ofertados durante toda esta jornada.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê”.

Arthur Schopenhauer

## RESUMO

### CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA: O MAPA DO ATENDIMENTO JURÍDICO GRATUITO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Ao ser promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, encerrou-se a ditadura no país e teve início a construção da democracia. A cidadania, fundamentada no primeiro artigo da Constituição Cidadã, se figura na consciência da sociedade como titular de direitos fundamentais, e concededora do direito de todos à jurisdição. O acesso à justiça é um direito fundamental, e uma garantia dos direitos subjetivos. Este artigo pretende promover o conhecimento do tema cidadania, abordando alguns pensamentos e posicionamentos de autores e as implicações para com a qualidade de ser cidadão. Nesse mister foi feita uma abordagem acerca da contribuição do acesso à justiça como forma de ampliar o exercício da cidadania, destacando o papel da Defensoria Pública do Estado, dos Núcleos de Prática Jurídica (NPJ) e Núcleo de Atendimento do Município. A metodologia usada buscou identificar o tema por meio de pesquisa bibliográfica e análise dos dados colhidos em atores envolvidos. Como resultado, percebe-se que o atendimento ao público realizado no NPJ não se confunde com a Defensoria Pública, mas se mostra como mais um vetor de acesso ao Judiciário, bem como o trabalho desempenhado pelo Núcleo do Município.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidadania. Acesso. Justiça. Defensoria Pública. Núcleo de Prática Jurídica. Núcleo Municipal.

## **ABSTRACT**

### **CITIZENSHIP AND ACCESS TO JUSTICE: THE MAP OF FREE LEGAL ATTENDANCE IN CAMPOS DOS GOYTACAZES**

When the Constitution of the Federative Republic of Brazil laws enacted in 1988, the dictatorship ended in the country and the construction of democracy began. Citizenship, base don't he first article of the Citizen Constitution, is included in the conscience of society as the holder of fundamental rights, and aware of the right of all to the jurisdiction. Access to justice is a fundamental right, and a guarantee of subjective rights. This article aims to promote the know ledge of citizen ship, addressing some thoughts and positions of authors and the implications for the quality of being a citizen. In this role, a brief approach was taken on the contribution of access to justice as a way to broaden the exercise of citizenship, high lighting the role of the Public Defender's Office, the Core Legal Practice (NPJ) and the Municipality's Attention Center. The methodology used sought to identify the theme through bibliographic research and analysis of the data collected from the actors involved. As a result, it can be seen that the public service carried out at the NPJ is not confused with the Public Defender's Office, but it is shown as another vector of access to the Judiciary, as well as the work performed by the Municipality Nucleus.

**KEY-WORDS:** Citizenship. Access to justice. Public Defense. Core legal practice. Municipal Nucleus.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Processos Iniciados em Campos dos Goytacazes pela Defensoria Pública municipal. ....	70
<b>Gráfico 2:</b> Atendimento Jurídico Gratuito em Campos dos Goytacazes pelos NPJs. ....	71
<b>Gráfico 3:</b> atendimentos e ajuizamentos realizados no Núcleo de Atendimento Jurídico municipal de 2014 a 2016. ....	72
<b>Gráfico 4:</b> Projeção de processos iniciais da Defensoria com Incremento dos Núcleos. ....	73
<b>Gráfico 5:</b> Diferença entre os números de Iniciais feitas pela Defensoria com e sem a atuação dos Núcleos. ....	74

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Processos por 1000 habitantes e por Defensor Público sem Núcleos Jurídicos (População em 2010 segundo IBGE: 463.731). .....	68
<b>Quadro 2:</b> Processos Iniciados em Campos dos Goytacazes pela Defensoria Pública. ....	69
<b>Quadro 3:</b> Atendimento Jurídico Gratuito em Campos dos Goytacazes pelos Núcleos de Prática Jurídica.....	70
<b>Quadro 4:</b> Processos Iniciados em Campos dos Goytacazes de 2014 a 2016, no Núcleo de Atendimento Jurídico.....	71
<b>Quadro 5:</b> Projeção de processos iniciais da Defensoria com Incremento dos Núcleos, em 2014 e 2015.....	72
<b>Quadro 6:</b> Processos por 1000 habitantes e por Defensor Público sem os demais Núcleos Jurídicos. ....	73
<b>Quadro 7:</b> Quantitativo de Iniciais pela Defensoria com e sem a atuação dos Núcleos. . ....	74

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ACP</b>	Ação Civil Pública
<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>CRFB</b>	Constituição da República Federativa do Brasil
<b>DPE/SP</b>	Defensoria Pública do Estado de São Paulo
<b>DPU</b>	Defensoria Pública da União
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FUCAM</b>	Fórum Universitário Candido Mendes
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>NPJ</b>	Núcleo de Prática Jurídica
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda Constitucional
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>UNIFLU</b>	Centro Universitário Fluminense

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA .....</b>	<b>16</b>
<b>3 OS PAPÉIS DE DIFERENTES ATORES NO ATENDIMENTO JURÍDICO GRATUITO.....</b>	<b>30</b>
3.1 Defensoria Pública.....	31
Lei nº 1.060 de 05 de fevereiro de 1950 .....	32
3.2 Núcleos de Prática Jurídica (NPJ): da Teoria à Prática .....	44
3.2.1- Contexto Histórico.....	44
3.2.2 A Importância dos Núcleos de Prática Jurídica .....	51
3.2.3 Objetivos dos Núcleos de Prática Jurídica .....	53
3.3 Núcleos de Atendimento Jurídico gratuito municipais.....	54
<b>4 O MAPA DO ATENDIMENTO JURÍDICO GRATUITO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES .....</b>	<b>63</b>
4.1 Metodologia .....	63
4.2 A percepção dos Defensores acerca do atendimento jurídico gratuito .....	64
4.3 A representatividade dos atores envolvidos no atendimento jurídico gratuito no Município .....	67
4.3.1 A Defensoria Pública de Campos dos Goytacazes .....	68
4.3.2 Os Núcleos de Prática Jurídica das Instituições de Nível Superior em Direito de Campos dos Goytacazes .....	70
4.3.3 O Núcleo de Atendimento Jurídico Municipal.....	71
4.3.4 Cruzamento dos dados .....	712
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>82</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo da cidadania pode ser abordado de maneira articulada com o princípio do acesso à justiça, permitindo a compreensão da relevância de sua instrumentalização por meio do acesso à ordem jurídica a qual deve ampliar as perspectivas da cidadania.

Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 134, temos que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados. A Lei Complementar (LC) nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios dispõe que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei. Esgota-se, assim, no plano constitucional e infraconstitucional, a característica da Defensoria, ficando evidenciada a tarefa do Estado de atender aos menos favorecidos, no entanto outros atores participam na prestação de serviços de orientação e patrocínio jurídicos gratuitos, como os Núcleos Universitários e os Núcleos Municipais.

Os Núcleos de Prática Jurídica (NPJs), organismos criados por instituições de Ensino Superior, surgem no momento da formação profissional do aluno do curso de Direito, obrigatórios a partir de 1995 no Brasil e sua atuação merece ser analisada como um possível vetor para a aproximação do cidadão comum às esferas do judiciário. Desta forma percebe-se o NPJ como um elemento de contribuição na formação da cidadania.

Pela Constituição essa atribuição é de responsabilidade da Defensoria, porém existem outros atores públicos que podem complementar essa atividade como os Municípios por meio de seus núcleos de atendimento jurídicos gratuitos, órgão ligado ao Poder Executivo, o qual via de dotação orçamentária terá a incumbência de atuar frente aos munícipes em situação de fragilidade econômica prestando assessoria jurídica gratuita em certas áreas do direito contemporâneo.

A discussão proposta pretende promover o conhecimento do tema cidadania, abordando alguns pensamentos e posicionamentos de autores e as implicações para com a qualidade de ser cidadão. Nesse mister se dará uma abordagem acerca da contribuição do acesso à justiça como forma de ampliar o exercício da cidadania, destacando o papel da defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, dos núcleos de prática jurídica e em especial das Universidades situadas no Município de Campos dos Goytacazes e ainda o Núcleo de atendimento do Município.

A análise apresenta como destaque a cidadania, considerada como uma categoria que se apresenta por um conjunto de fatores, dentre os quais a problemática da sua efetivação e o acesso à justiça, tendo como elemento de análise o papel do Judiciário e os meios garantidos ao cidadão para alcançar a chamada “Justiça”, bem como os direitos fundamentais em que se encontram as garantias de direitos, dentre eles aqueles definidos no Estado do Bem-Estar Social, nos contornos da legitimação da ordem política e social. Nesse momento, procurou-se situar e delimitar sinteticamente os contornos da cidadania desde suas origens, ao tempo em que foram realçadas as contribuições surgidas a partir do posicionamento teórico desenvolvido pelo sociólogo inglês Marshall (1967), a partir da obra de Carvalho (2004) - “Cidadania no Brasil – o longo caminho”, além de esclarecer o pensamento com base no estudo de Arretche (1995), em sua obra “Emergência e Desenvolvimento do WelfareState: Teorias Explicativas”, bem como outros autores que promovem o desenvolvimento da teoria desse Estado Social com o desenvolvimento da sociedade brasileira, enfatizando o acesso à justiça e avaliando o papel dos princípios jurídicos e a lógica da formação da sociedade brasileira com seus contornos peculiares que se diferenciam de outras nações, como também da abordagem jurídico-constitucional dispensada ao tema (LENZA, 2015).

Num segundo momento, busca-se estabelecer uma conjugação de cidadania e acesso à justiça, valendo-se da possibilidade da função de ingresso de demandas jurídicas no Judiciário ofertado pelos NPJs das Universidades. Essa etapa também destaca alguns obstáculos que dificultam o pleno acesso à justiça, sobretudo aqueles que têm raízes na problemática estrutural do nosso sistema, ensejando a inserção do tema cidadania como algo a ser atingido por meio da ampliação do acesso à justiça. Este, não se limita a mera admissão ao processo, ou possibilidade

de ingresso em juízo. O verdadeiro acesso à justiça se faz presente quando o maior número possível de pessoas é admitido a demandar e defender-se de forma adequada, inclusive com o patrocínio do Estado, como garantido no texto constitucional (LIMA FILHO, 2000).

Como metodologia busca-se identificar o tema por meio de pesquisa bibliográfica, trazendo autores que promovem o conhecimento sobre os assuntos correlacionados na dissertação e análise dos dados colhidos nos Núcleos de Práticas Jurídicas de quatro instituições de ensino superior. Fórum Universitário Candido Mendes (FUCAM), Escritório Modelo da Universidade Estácio de Sá, Núcleo de prática Jurídica da Universidade Salgado de Oliveira e da UNIFLU (Centro Universitário Fluminense), em sua Faculdade de Direito de Campos, todos no Município de Campos dos Goytacazes, localizado no interior do Estado do Rio de Janeiro.

A apreciação se dará por meio de uma pesquisa quanti-qualitativa a partir de dados alcançados em sites e também de dados colhidos nos atores responsáveis pela promoção do acesso jurídico gratuito. O número de atendimentos prestados pelos Núcleos, Instituições de ensino com cursos superior em Direito no município, núcleo de atendimento jurídico de Campos, bem como número de processos iniciais propostos pela Defensoria Pública. Os dados quantitativos serão complementados por uma análise qualitativa por intermédio de explanações firmadas pelos responsáveis por atores prestadores do acesso jurídico gratuito, na medida em que sejam realizadas entrevistas semiestruturadas com perguntas e um roteiro com defensores públicos.

A avaliação será para identificar em que medida os NPJs, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Núcleo de Atendimento do Município contribui para o acesso a cidadania? A Defensoria Pública cumpre na íntegra o que lhe é atribuído na Constituição? Qual a participação dos NPJs e do Município de Campos nos atendimentos jurídicos gratuitos feitos pela Defensoria? Qual a visão dos Defensores acerca do papel dos NPJs e do Núcleo Municipal no tocante à ampliação do acesso à justiça?

Justifica-se a proposta em razão da peculiaridade do Município de Campos, polo educacional com existência de quatro instituições de ensino superior, todas

com núcleos de prática jurídica ou escritórios modelos e ainda com uma estrutura municipal implementada por meio de uma política pública do Município que organiza um núcleo de atendimento jurídico o qual presta serviço de orientação e patrocínio jurídico gratuito a quota parte da sociedade, a qual não teria meios próprios de acesso ao judiciário senão por meio de atores que prestam a assessoria jurídica sem cobrança de custas processuais e honorários advocatícios. Situação diferente dos Municípios vizinhos que não apresentam a mesma estrutura para dar condições aos seus munícipes de acesso ao judiciário.

## **2 CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA**

A Cidadania tem sua origem na Grécia antiga, sendo compreendida como um meio para designar os direitos relativos ao cidadão, homem que vivia nas cidades e atuava nos negócios e nas decisões políticas. A cidadania implicava, portanto, nas relações decorrentes de uma vida em sociedade. No curso da história, o conceito de cidadania foi sendo dilatado e podemos compreendê-la como a prática dos deveres e também dos direitos ofertados ao homem em uma sociedade as quais geram, por via de consequência, a relação social e política do homem em uma determinada sociedade.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em 1988, encerra o momento da ditadura no Brasil, e traz consigo a ideia de construção da democracia. No aspecto jurídico e político brasileiro, a Constituição de 1988 consagra a cidadania como um fundamento e a concretiza logo em seu primeiro artigo, quando estabelece a cidadania como um fundamento da República Federativa do Brasil, e passa a qualificar a Constituição de 88 como Cidadã.

Art.1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A Constituição, em seu texto normativo, declara em seu título II os direitos e garantias fundamentais, matérias que se complementam, porém não se confundem. Direitos são condições declaradas pelo constituinte com o fito de estabelecer um conjunto de regramentos e instituições que promovam a harmonia social e esclareçam a ordem jurídica, ao passo que as Garantias são condições que asseguram a fruição dos direitos estabelecidos normativamente, ou seja, garantem que serão juridicamente protegidos e assistidos pelo Estado de Direito qualquer lesão ou ameaça aos direitos objetivos e positivados. Segundo Ferreira (1998), as declarações enunciam os principais direitos do indivíduo, enquanto as garantias constitucionais são instrumentos práticos ou os meios que asseguram os direitos enunciados.

No momento de reconquista do direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República a sociedade idealiza estar sendo garantido o direito de liberdade, de participação, de desenvolvimento, de segurança, de emprego e, até mesmo, da chamada justiça social. Entretanto, mesmo após anos do fim da ditadura militar brasileira, certos problemas fundamentais da nossa sociedade, como a violência nas cidades, a falta de emprego, o analfabetismo, a baixa qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde frente à necessidade da sociedade e o pouco investimento em saneamento, bem como as desigualdades sociais e econômicas permanecem sem respostas dos poderes públicos.

Algumas alterações nesse quadro ocorreram ao longo das décadas. Novos governos e políticas públicas se sucederam adotando critérios mais flexíveis, formas mais prestacionistas ou mais assistencialistas de acordo com o grau de intervenção do público sobre o privado, principalmente no campo dos direitos sociais. Por consequência, os próprios mecanismos e agentes do sistema democrático, o processo eleitoral, as eleições, os partidos, a formação do parlamento, os políticos, se desgastaram e perderam a confiança dos cidadãos e eleitores.

Segundo Demo (1995), o maior desafio da cidadania é a erradicação da pobreza política, núcleo principal da pobreza material. Em relação ao Estado, a cidadania é tida como fundante, já que este, mesmo sendo necessário e inevitável como provedor de serviço público, não precede e nem conduz a cidadania.

O termo cidadania, como categoria relacionada com a criação e crescimento de direitos, será entendido como fenômeno histórico social, fruto das transformações históricas das sociedades. Desta forma, o termo sofre modificações a partir da evolução do direito, tomando-se como ponto de partida dessa evolução as seguintes etapas: os direitos civis e políticos (primeira dimensão de direitos), os direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos (segunda dimensão de direitos), os direitos de solidariedade, desenvolvimento, paz, ambiente, propriedade sobre patrimônio comum da humanidade e comunicação (terceira dimensão de direitos) e por fim, a quarta dimensão de direitos que inclui os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo (BONAVIDES, 1996).

O exercício do voto não é fundamentalmente o elemento garantidor da existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Juridicamente o exercício do voto faz com que haja a formação do cidadão que no exercício do sufrágio universal exerce sua capacidade eleitoral ativa (LENZA, 2015). No entanto a liberdade e a participação no destino político do país não levam de forma célere ou mesmo automática à resolução dos problemas sociais. Isto nos informa que a cidadania se apresenta em várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem outras.

Exercer os direitos políticos, que são direitos públicos subjetivos, confere ao indivíduo o *status activae civitatis*, tornando possível a sua participação nas questões políticas do Estado, conferindo a ele os atributos da cidadania (MORAES, 2016). A cidadania é usualmente conferida pelo estabelecimento dos direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele titular dos três direitos citados e a garantia desses estaria amparada na existência de uma Justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. Quando o acesso à justiça é limitado a uma pequena parcela da população, temos em contraponto, uma maioria desconhecadora dos seus direitos, ou então que os conhece, mas não detém meios de os fazer valer (CARVALHO, 2008).

Cidadania em sua plenitude importa afirmar a consciência de valores e direitos oportunizados num Estado de Direito.

O cidadão que busca satisfação de interesses nos Núcleos de Prática Jurídica, na Defensoria Pública do Estado ou no Núcleo de Atendimento Jurídico gratuito do Município é identificado por pessoa comum. Indivíduos os quais recebem, na sua maioria, como renda familiar, o valor máximo de dois salários mínimos.

A cidadania segundo os critérios do nosso direito positivo está relacionada ao sufrágio Universal o qual reúne as condições de alistabilidade e elegibilidade que tornam o homem um cidadão à luz do direito constitucional. Alistabilidade, a capacidade ativa, conferida ao cidadão para efetivamente participar dando seu voto, de forma direta e periódica, àquele que reúna as condições de elegibilidade, ou melhor, à capacidade eleitoral passiva, sendo além de eleitor também cidadão filiado a um partido político capaz de representar a vontade popular em conjunto com a ideologia compartilhada por um partido político ou mesmo uma coligação partidária.

Observa-se que o uso da cidadania constitucional não se manifesta do mesmo modo para os cidadãos quanto à pretensão de votar frente à de ser votado. O cidadão que pretende votar deve reunir elementos básicos dispostos na ordem jurídica como idade mínima de 16 anos e alistamento eleitoral. Ao passo que o que pretende se eleger deve reunir mais elementos como idade mínima para o cargo proposto, por exemplo 35 anos para presidente da República, filiação partidária e ainda saber ler e escrever. (MORAES, 2016)

A cidadania jurídica estabelecida constitucionalmente, por nosso direito público, se relaciona diretamente com o sistema participativo elencado no artigo 14 da nossa Carta Magna, quando propõe a capacidade do cidadão em participar efetivamente da vida política do país, não exclusivamente na eleição de um candidato a um cargo eletivo como prefeito ou vereador de um município, mas também quando oportuniza uma outra forma participativa quando do chamamento a uma consulta popular que pode ser no momento da formação de um projeto de lei em que o povo pode opinar mediante um plebiscito, ou quando da lei efetivamente concretizada por nossas casas parlamentares, sendo o povo chamado para legitimá-la por meio de um Referendo. No Brasil existe ainda um mecanismo mais efetivo de

participação do cidadão comum, chamado de iniciativa popular, momento em que a sociedade, não menos que um por cento do eleitorado nacional, dividido em não menos que cinco Estados com três décimos por cento em cada uma dessas unidades, dá início a um projeto de lei. É um instrumento de uma democracia direta ou semidireta e não propriamente de um sistema indireto representativo (LENZA, 2015).

Este mesmo Sufrágio nos dita a cidadania como o elemento de participação do homem no destino político do Estado, mas o acesso à justiça pode ser analisado como um meio de realização da cidadania, na medida em que há participação dos indivíduos na conquista e na efetivação de seus direitos individuais e coletivos, por meio, inclusive, do acesso e manejo dos mecanismos processuais judiciais e extrajudiciais colocados à disposição pelo ordenamento jurídico do Estado. O acesso à justiça se define como um direito social fundamental, sendo garantia dos direitos subjetivos. Ao seu redor encontram-se remédios destinados a promover a efetiva tutela dos direitos fundamentais. Preocupação de toda a sociedade moderna, em nosso país é defendido na Constituição, no entanto nossa estrutura jurídica não dá sustentação para que toda a população, independentemente de classe social, tenha acesso efetivo na resolução de suas quizilas, nem garante que todos os direitos expressos sejam efetivamente colocados em prática.

O acesso à justiça é compreendido por um instrumento capaz de dar concreção aos direitos autônomos, como propriedade, saúde, moradia, educação, direitos individuais e sociais e assim se apresentar como uma garantia constitucional, ofertada pela Constituição Federal de 1988. O princípio do acesso à justiça visto como um direito, na verdade não é uma condição declaratória e sim uma condição assecuratória, na medida em que são os chamados remédios constitucionais como o próprio *habeas corpus* ou mesmo o mandado de segurança (LENZA, 2015). A declaração dos direitos fundamentais pelo Estado é a definida pelo próprio direito positivado, ou seja, normas elencadas no texto constitucional brasileiro que por meio de sua força normativa determinam a formação dos direitos objetivos. Os direitos subjetivos que conferem a capacidade do homem pleiteá-los em um juízo advêm, no caso dos direitos fundamentais, da força do direito posto pelo Estado e ainda na garantia dada pela Constituição a qual define remédios que assegurem sua fruição.

Nos estudos do direito constitucional o acesso à justiça se adequa a ideia de princípio constitucional, sendo uma norma síntese que estabelece elemento de sistematização do direito, uma vez que capacita a instrumentalização dos diversos direitos preconizados em nosso ordenamento jurídico, tanto o direito público quanto o direito privado (SILVA, 2016). Se traduz como um elemento com força normativa na medida em que está capacitado para promover o direito estabelecido na norma constitucional e promover o amplo acesso aos aparelhos estatais e declarar o fim de uma quizila levada ao judiciário.

Os princípios são normas que, na maioria das vezes, possuem maior grau de generalidade e também tem maior dimensão qualitativa. Já as regras podem sempre ser cumpridas ou não. Quando uma regra determina algo, exige conduta de acordo com seu preceito expresso (BONAVIDES, 2003).

Acesso à Justiça como princípio define uma situação mais abrangente, ou melhor, determina a percepção que este elemento constitucional é geral, porém não abstrato. É um elemento que se observa em diversos contextos pois será a partir deste princípio que se tornará possível o entendimento do Estado como prestador da tutela jurisdicional, aquele responsável por promover a justiça.

No estudo do acesso à justiça vale enquadrar o aparecimento em escritos publicados durante as décadas de 60 e 70 do século XX, momento em que o mundo experimentou o chamado movimento mundial de “Acesso à Justiça”. As ideias lançadas por Mauro Cappelletti, doutor em direito pela universidade de Florença na Itália, e Bryant Garth, doutor em direito pela universidade de Stanford, EUA (Estados Unidos da América), há mais de três décadas, dividiram em três ondas os principais movimentos renovatórios do acesso à justiça.

O primeiro momento ou onda de renovação fez referência à assistência judiciária aos pobres e se relaciona ao entrave econômico do acesso à justiça. A segunda onda contemplou a representação dos interesses difusos em juízo com o objetivo de contornar o obstáculo da estrutura e sistemática do acesso à justiça. Por fim, a terceira onda, conhecida como “o enfoque do acesso à justiça”, trouxe a concepção mais ampla de acesso à justiça e se fundamenta na instituição de técnicas processuais mais adequadas e que melhor informem os estudantes e aplicadores do direito.

[...] A distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. Em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, têm mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico. Podem ignorar os direitos em jogo ou as possibilidades de reparação jurídica (SANTOS, 1994).

No Brasil, a primeira onda renovatória do acesso à justiça se apresentou com a entrada em vigor da Lei 1.060, de 5 de fevereiro de 1950 e, mais de quarenta anos depois, com a formação da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, em razão da Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994.

O legislador brasileiro, numa segunda onda renovatória, promoveu a tutela dos interesses supra individuais por meio de instrumentos como a Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), o Mandado de Segurança Coletivo (Lei n. 12.016/2009), além de Ações Coletivas como as previstas no Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990).

Este movimento de renovação e mutação teve como finalidade inserir, no ordenamento jurídico, meios de representação dos direitos da coletividade. O que é importante para autorizar a entrada no judiciário de um grupo de pessoas, cidadãos, titulares dos direitos difusos, ou seja, direitos indeterminados e indivisíveis, sem excesso de burocracia, pois deste modo permite-se ao juiz “fornecer uma resolução conjunta a várias pessoas numa só ação”. Para a solução deste problema foram criados institutos processuais que melhoraram a representação dos direitos difusos e coletivos, aqueles exercidos por todos ou por um, indistintamente, como exemplo pleitear um meio ambiente sadio.

Por último momento a terceira onda sintetizou a renovação do acesso à justiça quando leva em consideração o papel do magistrado quando do momento de uma decisão judicial. De modo mais objetivo e ativo sua atuação deve estar

condicionada a diminuição de entraves formais e burocráticos que somente servem para dificultar ou promover o afastamento do homem comum dos tribunais. Não seria o ideal um juiz expectador, mas sim um inovador criativo na condução de um processo judicial. Seria a prestação jurisdicional se efetivando com a possível satisfação do jurisdicionado.

Nesse caminho, poderia o magistrado, por meio da Ação Civil Pública e das técnicas processuais colocadas à sua disposição, fazer valer o seu poder geral de efetivação, buscando os meios lícitos, idôneos e legítimos para prestar a tutela adequada, tempestiva e efetiva aos direitos transindividuais, de modo a observar atentamente o cumprimento da norma processual civil brasileira. Esses direitos são frutos da evolução social a qual exigiu do legislador a proteção dos bens de natureza coletiva, defendido pelo código de proteção e defesa do consumidor.

O movimento reformador buscou inovar o cenário jurídico normativo para declarar novos instrumentos processuais defensores das inúmeras relações propostas em uma sociedade moderna. Esta fase teve repercussão no ordenamento brasileiro, e pode ser compreendida como inspiradora para a criação, por exemplo, das súmulas com efeito vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), do procedimento monitório, da antecipação dos efeitos da tutela, dos juizados especiais cíveis e criminais e de meios alternativos para resolução dos conflitos, como a mediação e a arbitragem.

Dinamarco (2004) aponta as reformas dos anos de 1994 e 1995, inseridas no Código de Processo Civil /1973, como inovações refletivas pela terceira onda e com a finalidade de proporcionar um “sistema processual eficiente e capaz de atender o trinômio qualidade-tempestividade-efetividade.

As reformas implementadas no ordenamento constitucional e processual civil, porém, não foram suficientes para alcançar o ideal dos mecanismos processuais. Ainda é necessário aperfeiçoar institutos a fim de possibilitar que o processo seja mais célere e eficaz.

A terceira onda renovatória do acesso à justiça foi mais abrangente do que as anteriores, uma vez que, além de reconhecê-las e confirmá-las, procurou melhorar e adequar os instrumentos processuais do sistema judiciário no Brasil (CAPPELLETTI & GARTH, 1988).

Partiu-se de uma ideia equivocada, de que se o direito ou interesse pertencia a todos é porque não pertencia a ninguém, e então se percebeu que caso o direito ou interesse não pertencia a ninguém é porque pertencia a todos, e, a partir desse enfoque, cuidou-se de buscar meios adequados à tutela desses interesses, que não encontravam solução confortável na esfera do processo civil. (MELLO, 2010).

O acesso à justiça nas ondas de desenvolvimento do processo civil, declararam a mutabilidade constante do direito e sua necessidade em expandir para acolher novas projeções jurídicas. A sociedade em constante processo de evolução, mesmo que não na melhor da acepção da palavra, carece de novos instrumentos processuais que capacitem a sociedade e mais especialmente o cidadão comum a, em juízo, pleitear, buscar a reparação ou a satisfação daquela quizila ou insatisfação. Novas relações sociais e econômicas se mostram no dia a dia e faz por si só aparecerem conflitos de diversas naturezas, as quais, por via de consequência, irão demandar novas respostas à sociedade por aquele que exerce com monopólio o exercício da tutela jurisdicional.

O princípio pode ser analisado como o primeiro de muitos direitos ofertados ao Homem. A partir dele muitos outros se tornarão positivos, ou melhor, conceituando, outros direitos seguirão a possibilidade de concretude no momento em que se torne necessário defender-se de uma agressão injusta ou de utilizar-se da necessidade de limitar os poderes do Estado. E se apresenta na medida em que se abrem caminhos possíveis para que outros direitos possam aparecer e cumprir seu papel normativo e social. Pode-se dizer assim, que o acesso à justiça é um vetor para a aplicabilidade de normas e a solução dos aparentes conflitos existentes na sociedade moderna, e por isso mesmo, se configura como um verdadeiro princípio orientador para cumprir seu papel indicativo. (LENZA 2015)

O ingresso nas vias judiciais não se apresenta como a expressão de um direito natural, melhor explicando, direito próprio do ser humano, isso porque ele carece da figura do Estado para que se dê sua manifestação. Importa saber que o Estado deve figurar no polo das relações sociais pois nessa medida se faz necessário traduzir e interpretar o princípio já citado para que efetivamente ele encontre o caminho condutor de direitos positivados por esse Estado. Assim se apresenta o acesso à justiça, aquele que aparece para conduzir ao direito aplicável

ao caso em baila, sem necessariamente ser ele a resolver a questão que se apresenta.

Para Cappelletti e Garth (1988), o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação.

O ordenamento jurídico se ampara em uma ordem de valores. Valores que traduzem a sociedade, a economia e a política colocada em um Estado e nessa linha de raciocínio o acesso à justiça deve trazer consigo a ideia de fazer justiça.

Muito importante esclarecer que o acesso à justiça não se exaure com o acesso ao Judiciário. Para que não haja prejuízo ao bom desenvolvimento do pensamento em questão, se faz oportuno refletir que o primeiro é como já declarado, um princípio. Tomando-se por base a literalidade, por ele se compreende, segundo dicionários da língua portuguesa como Aurélio Buarque de Holanda, ser um local em que algo tem origem, uma causa primária, um preceito ou regra, bons costumes, educação e, atente-se, proposições diretoras duma arte, duma ciência. O segundo, por sua vez, acesso ao judiciário, tem como missão precípua dirimir conflitos existentes, declarando os direitos e deveres de cada um, a fim de tornar possível a convivência social; para isso, o Poder Judiciário tem a faculdade de processar e julgar as causas ou litígios entre quaisquer pessoas, aplicando e interpretando a lei através de seus órgãos.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos está inserida no rol dos direitos e garantias fundamentais ( LXXIV, do artigo 5º). A Defensoria Pública foi consagrada no artigo 134, caput, como “instituição essencial à função jurisdicional do Estado” e, sendo uma garantia institucional, não pode ser suprimida do ordenamento jurídico nacional.

A cidadania pode consistir na consciência de conexão da sociedade como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder, bem como no conhecimento do direito que todos têm à jurisdição.

[...] Ora, dentre os direitos fundamentais da pessoa humana sobrepõe o direito que todos têm à jurisdição. Bem o diz o art. 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: "Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ela". Essa norma integra nosso ordenamento constitucional por força do § 2º do art. 52 da Constituição, quando estabelece que os direitos e garantias expressos nela não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Com isso, ganha nova dimensão o art. 52, XXXV, da nossa Constituição, quando reconhece esse direito, ao declarar que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (SILVA, 2015).

O termo cidadania pode ser concebido em razão das lutas e das conquistas, bem como das derrotas do cidadão brasileiro ao longo da nossa trajetória histórica, refletindo a sociedade brasileira e a nossa política. Começando pela formação da República afirmada na Constituição de 1891, na medida em que esta idéia moderna, a relação indivíduo-cidade, expressa um conjunto de direitos que permitem o indivíduo participar ativamente da vida e do governo de seu Estado.

Os temas "cidadania" e "acesso à justiça" vêm ganhando, ao longo do tempo, cada vez mais ênfase nas pesquisas sócio-político-jurídicas do cenário internacional, especialmente, após a instituição dos chamados novos direitos de cidadania pelo Estado do Welfare State. Por essa razão, podemos acrescentar que a cidadania se apresenta como um fundamento da República brasileira e o acesso à justiça como uma garantia constitucional dos direitos fundamentais a serem defendidos num Estado Democrático de Direito.

Segundo Marshall (1967) a cidadania se desenvolveu na Inglaterra com muita lentidão. Primeiramente vieram os direitos civis no sec. XVIII, após os direitos políticos no sec. XIX e por fim os direitos sociais no sec. XX. Para ele se deu uma sequência cronológica e lógica. O surgimento sequencial desses direitos originou a cidadania como um fenômeno histórico.

O Brasil, assim como outros países, desenvolvidos ou em processo de desenvolvimento, seguiu seu próprio caminho. Aqui houve maior enfoque nos

direitos sociais e a sequência cronológica do desenvolvimento dos direitos se deu de forma diversa. O direito social precedeu outros (VIEGAS, 2003). A alteração dessa sequência estabelecida na Inglaterra promoveu uma natureza de cidadania diferenciada. Um cidadão inglês ou norte americano não se apresenta com a mesma concepção de um cidadão brasileiro.

A natureza histórica da cidadania nos revela que ela se desenvolveu dentro do fenômeno do chamado Estado Nação, visando criar uma unificação, na revolução francesa. As pessoas se tornavam cidadãs a partir do momento que se sentiam parte de um Estado, de uma nação. A identidade com uma nação é mais forte do que com um Estado. Isso porque a nação envolve outros traços de identificação e pertencimento que vão além de uma característica territorial. Religião, lutas ou guerras e a língua podem ligar diferentes pessoas e tornarem as mesmas leis à determinada identidade nacional.

Segundo Ferdinand Tönnies (1887 *apud* Baalbaki, 2005) Estado e Nação se diferenciam no sentido de que aquele estaria associado à ideia de sociedade, possuindo características como o surgimento por atos de vontade; a busca de um objetivo; o fato de os seus membros se ligarem através de um vínculo jurídico e o poder social ser reconhecido pela ordem jurídica. A construção da cidadania passa por essas questões de formação de um Estado nação de modo diverso de um Estado multinacional o qual somente identifica as questões geopolíticas e a lealdade por meio da participação na vida política, com uso dos instrumentos representativos. O estudo da formação do Estado sinaliza para a reunião de elementos mais simples do que de uma nação. Povo, território e um governo dotado de soberania formam um Estado segundo estudo e teorias, mas não formam uma nação com unidade étnica e cultural. Silva (2005) traz em seu texto, que o Estado é constituído pelo poder soberano de um povo, situado num território e possuidor de certas finalidades, e a Constituição tem a função de organizar esses elementos.

É pueril achar que somente um caminho conduz a cidadania, a própria história demonstra o contrário, no entanto é razoável imaginar que o estabelecimento da cidadania como também da democracia se constrói por diversos contextos sociais e econômicos que se dão na trajetória de crescimento e ou desenvolvimento de um Estado.

Para Carvalho (2004) o Brasil não proporcionou uma evolução gradativa nos direitos civis, políticos e sociais de modo correspondente ao resto do mundo e, por via de consequência, o processo de desenvolvimento da cidadania em nosso país ficou prejudicado por uma escala de valores apropriados sem efetivamente estarem alicerçadas em uma construção escalonada de dogmas sociais, culturais ou legislativos. Houve uma mudança nos domínios onde os direitos sociais foram apresentados à população, sem que esta já houvesse concretizado os demais domínios jurídicos, individuais e políticos.

Os direitos sociais assegurados pelo Estado pós-moderno, importante conquista confirmada no texto constitucional de 88, quando pela primeira vez encontrou titulação própria, regram condições mínimas para que o indivíduo tenha uma vida digna e declaram uma nova dimensão de domínios ainda não densificados, propondo uma nova expressão de Estado de Direito que se fundamenta na igualdade, um dos valores invocados para defender o chamado Estado do bem-estar social ou *Welfare State*. (MORAES, 2016)

O *Welfare State* é resultado de um aditamento florescente de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais. Marshall em seu clássico trabalho “cidadania e classe social”, publicado originalmente em 1950 (MARSHALL, 1967), elucida a ideia da ampliação progressiva da noção de cidadania. Fatores políticos são menos importantes na explicação da origem do estado do bem-estar social.

Para este autor, o Estado do bem-estar social tem uma positividade própria, originário do movimento do Estado Nação moderno. Esta é a característica fundamental que o diferencia das formas políticas anteriores. O pacto social que funda o nascimento do Estado Nação moderno, cuja arquitetura intelectual está maquinada nas obras de Locke e Hobbes, se constitui sobre a realização de uma dupla tarefa: a produção de segurança e a diminuição da incerteza. Nesta concepção, não existe Estado sem que este desempenhe as funções de proteção e sem que este comporte a realização de um indivíduo portador de direitos.

O Estado do bem-estar é um alongamento e uma extensão, ou mesmo radicalização do Estado protetor clássico. Esta radicalização ocorre a partir do sec. XVIII, em decorrência do movimento democrático e igualitário. Ampliação do campo dos direitos civis (ARRETCHE, 1996).

O *Welfare State* é o resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo, fruto da experiência jurídica do séc. XIX e da comprovação de que as sociedades industriais são essencialmente causadoras de danos (GOUGH, 1979 *apud* ARRETCHE, 1996).

Podem-se identificar diferentes modelos de *Welfare States*: eles são o saldo da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder. Esse Estado é o produto de configurações históricas particulares, de estruturas estatais e ainda de instituições políticas.

O *Welfare State* possibilita ser conhecido como uma arena de escolha, de resolução de conflitos no interior de sociedades capitalistas, conflitos nos quais se delibera sobre a redistribuição dos produtos do trabalho e o acesso da população à proteção contra os riscos intrínsecos da vida social, proteção concebida como um direito de cidadania (ARRETCHE, 1996). Nesse contexto, o Estado deve ser intervencionista para criar o Estado do bem-estar social.

Segundo Medeiros (2001), nos países industrializados, o *Welfare State* desempenhou um papel importante de regulação da demanda agregada. Nesses países, a formação dessa demanda ocorria pelo aumento da capacidade de consumo das famílias e pelos gastos sociais do governo.

No Brasil não há comprovação de que esse tenha sido o principal papel do *Welfare State*. Fundamentalmente preocupado com os efeitos dos mercados externos na economia nacional, a disponibilidade de insumos e investimentos em bens de capital e infraestrutura, o Estado brasileiro empregou, ao menos até a década de 1990, as políticas sociais como um instrumento de legitimação da ordem política e social e também no fornecimento de mão de obra assalariada para a indústria.

A evolução dos direitos sociais no estado nacional não se mostra como fruto de um desenvolvimento social ou lutas de categorias por meio de uma sociedade civil organizada e assim podemos exemplificar com a proposta parlamentar de se instituir, por exemplo, a “felicidade” como um direito social a ser acrescido a Constituição de 1988. A Proposta de Emenda Constitucional 19/10, a PEC da Felicidade, de autoria do senador Cristovam Buarque se apresentou como uma

projeção de que o mínimo essencial seja garantido ao homem para que este busque a felicidade, isso fruto do Estado do bem-estar social

Essa modalidade de Estado, como um tipo de aparelho político e econômico o qual se apresenta como agente da promoção social e organizador da economia, fruto dos desdobramentos necessários e das mutações colocadas em curso pela industrialização das sociedades, mostra sinais de descompasso com a realidade econômica brasileira.

Os direitos assegurados pelo Estado pós-moderno possibilitam condições mínimas para que o indivíduo tenha uma vida digna, sendo que o maior problema de nossa realidade se apresenta na concretização desses direitos. Direitos civis e direitos políticos. Assim a busca pela “felicidade” prescinde do cumprimento pelo Estado dos Direitos sociais os quais estão amparados em preceitos normativos do direito econômico e mais propriamente na economia do Estado brasileiro. Levando em consideração a chamada cláusula da reserva do possível defendida por nosso STF, se torna claro que as necessidades da sociedade são ilimitadas, mas os recursos para supri-las são escassos. Portanto, o Estado está obrigado a fazer aquilo que economicamente seja viável para a concretização dos direitos sociais e não exclusivamente a efetivação dos inúmeros direitos sociais como proposto no documento jurídico de forma originária.

A cidadania do *Welfare State*, expressa por Marshall (1967), se apresenta de forma conturbada num momento em que o Estado vem sendo desmontado justamente quando este alega excesso de gastos sociais. Diante desse quadro, nos vemos na necessidade da reconceituação da cidadania.

### **3 OS PAPÉIS DE DIFERENTES ATORES NO ATENDIMENTO JURÍDICO GRATUITO**

De Acordo com a Constituição brasileira compete aos órgãos públicos a incumbência de prestar assessoria jurídica gratuita e total ao cidadão em situação de vulnerabilidade econômica e essa atribuição é de responsabilidade das defensorias públicas, porém existem outros atores que podem complementar essa

atividade e prestarem o acesso à justiça, Núcleos de Prática Jurídica e Núcleos Municipais de atendimento jurídico gratuito.

### **3.1 Defensoria Pública**

Segundo o artigo 134 da Constituição vigente no Brasil cabe à Defensoria Pública o papel de promover o acesso à Justiça, na medida em que tem como função precípua a promoção dos direitos do Homem e dos cidadãos. De forma gratuita o órgão constitucionalizado deve orientar e procurar atender as mais diversas demandas sociais e jurídicas dentro ou fora dos Tribunais, na medida em que deve se aparelhar para incluir os indivíduos carentes de uma prestação positiva do Estado, cidadãos necessitados de assistência judiciária.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.

A legislação vigente no Estado brasileiro deixa claro que pessoas incapazes de custear honorário aos profissionais do direito possam se servir da justiça gratuita, livre de custas e também contar com os serviços de defensores públicos os quais serão escolhidos mediante concurso público a ser realizado pelo Ente Federativo carente dessa mão de obra especializada e comprometida com o fazer “justiça”, atender o povo em condição de hipossuficiência.

Lei nº 1.060 de 05 de fevereiro de 1950

Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados.

Art. 4º. A parte gozará dos benefícios da assistência judiciária, mediante simples afirmação, na própria petição inicial, de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família. (Redação dada pela Lei nº 7.510, de 1986)

§ 1º. Presume-se pobre, até prova em contrário, quem afirmar essa condição nos termos desta lei, sob pena de pagamento até o décuplo das custas judiciais. (Redação dada pela Lei nº 7.510, de 1986)

§ 2º. A impugnação do direito à assistência judiciária não suspende o curso do processo e será feita em autos apartados. (Redação dada pela Lei nº 7.510, de 1986)

§ 3º A apresentação da carteira de trabalho e previdência social, devidamente legalizada, onde o juiz verificará a necessidade da parte, substituirá os atestados exigidos nos §§ 1º e 2º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 6.654, de 1979)

Importante estabelecer que existe uma diferença entre a gratuidade judiciária com assistência jurídica integral e gratuita. Gratuidade judiciária se dá com a isenção do pagamento das custas e despesas judiciais ou não relativas ao exercício dos direitos do usuário e também daquilo necessário ao curso do processo judicial. A assistência jurídica gratuita é o não pagamento de nenhuma despesa decorrente da necessidade da promoção de um direito subjetivo, que se dá tanto no plano judicial como também fora dele (Oliveira, 2006, p. 101 *apud* Moraes, 2009).

Segundo Pontes de Miranda (1979, p. 642):

A assistência judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que

promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A assistência judiciária é instituto de Direito Administrativo. Para o deferimento ou indeferimento do benefício da justiça gratuita é competente o juiz da própria causa. Para a assistência judiciária, a lei de organização judiciária é que determina qual o juiz competente.

Os Entes federativos, União e os Estados Membros, bem como o Distrito Federal, terão capacidade e autonomia para criarem sua Defensoria Pública, a qual também recebe autonomia para o desempenho das variadas atribuições do órgão, ficando expressamente esclarecido pela legislação pátria vigente a incapacidade dos Municípios instituírem essa organização autônoma. (Art. 24, XIII, da CRFB/88).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

À Defensoria Pública cabe, representando o Estado, desempenhar tão importante tarefa de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes, é o que aduz o art. 5º, LXXIV, CRFB/88, *verbis*.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Assistência jurídica é um direito subjetivo ofertado ao cidadão no uso e gozo dos seus direitos fundamentais, porém não apresenta a característica da universalidade que é conferida a outros direitos fundamentais tratados como os direitos humanos, os quais não carecem da positivação do Estado de Direito, ou seja, as leis vigentes no país darão conta de estabelecer os direitos fundamentais dos brasileiro, ao passo que os direitos conferidos aos seres humanos ultrapassam fronteiras e se revelam sem limitações de ordem espacial e até mesmo temporal. Assistência jurídica se revela como um elemento de extrema importância para a experiência de um estado democrático de Direito, na medida em que revela a

capacidade ofertada a sociedade para pleitear direitos e procurar a solução dos conflitos, por exemplo os de ordem social, por intermédio dos instrumentos predeterminados pelo próprio Estado.

O direito positivo, normas vigentes no Estado, produz seus efeitos e torna possível que órgãos públicos sejam agentes capazes de atuarem no cotidiano de uma sociedade, formando processos que levarão à satisfação de pretensões quanto ao retorno de um direito perdido, o haver de uma solução de conflito.

A norma jurídica determinada na atual Constituição Brasileira dispõe que a assistência jurídica se estabelece como uma norma de eficácia plena, ou seja, norma constitucional que não carece de legislação infraconstitucional para que efetivamente alcance sua eficácia normativa. O legislador constituinte definiu essa assistência como um direito garantido ao cidadão, desde que se enquadre nas condições formatadas pela legislação, não sendo cabível a omissão do Estado. Desnecessário regulamentar normas que expressem aquilo que a norma maior, a Constituição, já tratou como direito fundamental e por esta razão pode ser exigida do Poder Judiciário.

José Afonso da Silva (2008) entende que a omissão do Estado em proporcionar a assistência jurídica gratuita gera a possibilidade de uma ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, pertinente para tornar efetiva norma constitucional em razão de omissão de qualquer dos Poderes ou de órgão administrativo.

O Estado Democrático de Direito Social merece a compreensão de uma estrutura jurídica e também política, uma organização social com participação do povo, na qual os direitos sociais se definem como direitos fundamentais. Assim, os direitos sociais encontrar-se-iam sob a guarda de garantias institucionais que os defendessem do assédio privatista. Esse Estado se configura como um conjunto de elementos que se somam com os conceitos de República, do Constitucionalismo, do princípio da separação dos Poderes, da legalidade e do sistema participativo, todos formatados na Constituição de 88.

Constitucionalismo é o movimento de formação do estado por meio de uma Constituição que seja sua ordem suprema de organização, com Poderes bem definido quanto às suas atribuições e competências. Estado de direito que, por meio

da legalidade, afirma sua conduta, porém com a participação do povo que por meio de um sistema eletivo seja parte ativa no processo de construção da República.

Carlos Weis (2002, p. 6), defensor público no Estado de São Paulo esclarece:

O Estado democrático de direito tem como uma de suas funções essenciais a realização da justiça social, justiça esta que pressupõe o conhecimento e realização dos direitos fundamentais pelos seus titulares, sejam tais direitos individuais, coletivos ou difusos.

A assistência jurídica é a responsável por instrumentalizar o acesso do povo ao processo judicial, movimento dentro da plataforma do Judiciário, e do processo extrajudicial, fora efetivamente do Judiciário, mas que comporta seu aval. Isso configura uma satisfação de princípios como o devido processo legal e tornam exequíveis direitos atribuídos legalmente à população e atenta para a realização da dignidade humana a qual pode ser demonstrada quando um cidadão conhece de seus desígnios legais e pelo conhecimento busca a efetivação dos direitos por intermédio do próprio Estado o qual disponibiliza um defensor público capaz de responder ao seu anseio levando-o ao Judiciário.

A Constituição, em seu artigo 3º, estabelece como seus objetivos a redução das desigualdades sociais e regionais e, neste aspecto, o acesso ao Judiciário se mostra como um instrumento de integração da população, independentemente de sua classe social, advogados particulares tratarão das demandas judiciais para a parte assistida que tenha recursos próprios para arcar com as despesas decorrentes de um processo judicial e os demais poderão ser representados por outros meios, por exemplo, defensores públicos.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer.

A criação da Defensoria Pública no Brasil está intimamente relacionada ao processo histórico do modelo de assistência jurídica gratuita prestada pelo Estado àqueles que não possuem meios próprios de arcar com as custas e demais encargos financeiros decorrentes de uma demanda proposta no Judiciário. A partir do momento em que o Estado é solicitado a garantir o acesso à justiça por meio da concessão de benefícios tais como a isenção de taxas e das custas judiciais, nasce também um múnus público que visa a garantir a orientação e também a defesa jurídica à população desfavorecida economicamente.

A origem da Defensoria Pública tem estrita ligação com a origem do acesso à justiça, pois à medida que surgiam direitos de garantia do acesso à justiça foram surgindo meios para torná-lo efetivamente prestados. Diante do seu papel garantidor do acesso à justiça é que a CRFB/88 a intitula como instituição essencial à justiça.

A Assistência judiciária no Brasil remonta as ordenações portuguesas que vigoravam no país enquanto colônia. As ordenações Filipinas datam de 1602 e foram outorgadas pelo governo, confirmadas em 1823 por força de Lei e produziram efeitos até 1916. O Homem que se encontrasse em situação de pobreza poderia ter acesso as vias legais para satisfação de alguma pretensão jurídica sendo isento de alguns pagamentos.

A disposição se encontrava no livro III, título 84, §10:

Em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de raiz, nem por onde pague o agravoe, dizendo na audiência, uma vez o pater noster pela alma del Rey Don Diniz ser-lhe-á havido, como que pagasse os novecentos réis, contanto eu tire de tudo certidão dentro no tempo, em que havia de pagar o agravo (redação transcrita por Celso Ribeiro Bastos- Curso de Direito constitucional, 20 ed. São Paulo: Saraiva 1999, pág. 423).

Os Homens que desejassem fazer uso desta assistência judiciária menos custosa deveriam além de comprovar o Estado de pobreza rezar um Pai Nosso em favor do rei Don Diniz em audiência.

A primeira Lei brasileira que tratou do tema foi o código de processo criminal do Império em 1841 (Lei nº 261). Nesta havia possibilidade do não recolhimento das custas judiciais para aqueles que fossem miseráveis.

D. Pedro II, por Graça de Deus o Unanime Aclamação dos Povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil. Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que a Assembléa Geral Decretou, e Nós Queremos a Lei seguinte.

Art. 99. Sendo o réu tão pobre que não possa pagar as custas, perceberá o Escrivão a metade dellas do cofre da Camara Municipal da cabeça do Termo, guardado o seu direito contra o réo quanto à outra metade.

Da simples leitura dos fragmentos colhidos é possível perceber que a assistência judiciária ofertada aos necessitados e em situação de fragilidade econômica não estabelece a assistência promovida por um advogado, um conhecedor da letra da lei. Isso somente ocorria de forma graciosa quando o advogado num dever honorífico prestava serviços sem cobrar o pagamento dos seus honorários ou quando determinado pelo juízo competente, tudo em consonância com o que determinava a Ordem dos Advogados do Brasil.

Decreto nº 22.478, de 20 de fevereiro de 1933: Aprova e manda observar a consolidação dos dispositivos regulamentares da Ordem dos Advogados do Brasil. O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 1º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930,

DECRETA:

Art. 26 São deveres dos advogados, provisionados e solicitadores:

IV, aceitar e exercer com desvelo, os encargos cometidos pela Ordem, pela Assistência Judiciária ou pelos juízes competentes.

Segundo Celso Ribeiro Bastos (1999, p.423) o Estado ao decretar este tipo de providência para suprir uma lacuna no oferecimento do serviço de advocacia gratuita estava na verdade promovendo um locupletamento dos serviços dos profissionais do Direito e não tornando o Estado responsável pelo patrocínio daquelas causas.

A Constituição de 1934 tratou do tema criando justiça especial para esse tipo de demanda, no entanto este modelo constitucional vigorou formalmente até 1937 com a Constituição do Estado Novo e segundo à história não produziu efeitos práticos , sendo revogada totalmente com o regime de Getúlio Vargas.

No Rio de Janeiro, em 1954, foi aprovada Lei estadual nº. 2.188, a qual criava na procuradoria geral da justiça o cargo de defensores públicos, os quais deviam subordinação ao procurador geral após serem indicados pelo Chefe do Poder Executivo e não mediante aprovação em processo seletivo. Somente em 1977, após a junção dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, foi criada a primeira Defensoria do país com cargos independentes e mediante concurso público (Bastos, 1999, p.425).

A atual Constituição Federal representa um grande avanço para o processo de democracia no país, não por outro motivo recebe a denominação de Constituição cidadã, e corroborando com esses conceitos, incorporou em seu texto o papel da Defensoria Pública de garantir o acesso à justiça aos necessitados.

Nosso modelo constitucional vigente tratou de estabelecer a defensoria pública como uma instituição fundamental para o exercício da função jurisdicional do Estado e estabeleceu o defensor público como um agente do estado, agente político em sentido *latu sensu*, uma vez que representa a função do estado ou em sentido *estricto sensu* seria ele um agente administrativo enquanto servidor público investido de uma função pública e regido por lei.

No Estado de São Paulo, quando da formação do modelo de defensoria pública, os valores informadores da opção constitucional de ex-Procuradores do Estado, foi bem explicitado no bojo da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 3720/SP, pelo voto do eminente Ministro CARLOS BRITTO, quando sublinhou:

(...) quem optou pela Defensoria Pública não o fez para tirar vantagem, tirar partido; não houve aumento de vencimento, o status funcional permaneceu. A opção se fez vocacionalmente, porque é sabido que a Defensoria é uma atividade que se opõe como ponto de convergência entre um direito individual de acesso desembaraçado, facilitado ao Poder Judiciário, e de um direito social. (...). Demonstrou-se que a opção que se fez pela Defensoria foi vocacional, porque própria de pessoas que fazem do Direito mais do que um meio de vida, talvez a mais bela razão de viver.

A mencionada ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) foi intentada pelo Procurador Geral da República questionando a opção dos 87 procuradores do

Estado pela nova carreira. Foi rechaçada, à unanimidade, pelo STF. Esse é um dos primeiros tormentos no caminho da DPE/SP.

A Atual Lei maior brasileira foi clara em determinar que o Estado seja parte legítima e competente para estabelecer meios da sociedade pleitear em juízo direitos conhecidos, fazendo uso dos mecanismos estatais, ou seja, a Defensoria pública a qual terá a função de promover a “justiça”, sendo que num sistema jurídico governamental haverá uma desconcentração de funções do Estado, reservando autonomia à defensoria. Defensoria esta que segundo a norma federal deverá ser estabelecida para atuar nas diversas esferas de competências estatais, ou seja, o distrito federal deverá estar aparelhado, assim como todos os estados membros da federação brasileira e ainda uma defensoria pública federal que tenha competência para dirimir os diversos conflitos que se deem na esfera federal.

A Defensoria Pública Federal presta assistência jurídica às pessoas necessitadas no âmbito federal, as pretensões mais comuns são em face da União, da Caixa Econômica Federal, do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), das Universidades Federais e outros. Esse modelo de Defensoria também tem atuação criminal e eleitoral. Sabidamente deveria, ainda, atender às demandas trabalhistas, mas por falta de estrutura poucas defensorias públicas federais atuam nessa área. Em Campos dos Goytacazes, por exemplo, não há prestação destes serviços, os quais são prestados quase que exclusivamente pelos Núcleos de Prática Jurídica ou pelo conjunto de advogados particulares que militam nessa área.

A transformação do papel do Estado nos Serviços de Justiça que emprega meios dos cidadãos terem acesso aos arquivos, documentos e demais procedimentos no Judiciário ajudam na promoção do acesso à justiça. Os Serviços de Justiça, os Tribunais, são importantes mecanismos institucionais de efetivação de determinados consensos políticos sobre a questão de quem e como se pertence a sociedade política. Esses consensos estão expressos em direitos, muitas vezes, só formalmente reconhecidos e necessitam, para sua implementação, que sejam encaminhados processualmente nos Serviços de Justiça, de modo que os tribunais vão direta ou indiretamente, ao implementar esses direitos, administrar parte do conflito social e reconhecer a cidadania daqueles que se viram impedidos de exercê-la. Como se vê, a importância da efetiva possibilidade do cidadão encaminhar seus interesses via Serviços de Justiça, parte da premissa que esses serviços são

decisivos para se verificar a vigência dos direitos que asseguram as diferentes dimensões da cidadania. Negar às pessoas meios de evitar as situações que as inferiorizam naqueles serviços produz uma sensação de desamparo, que evolui para ressentimento, porque os direitos que eles buscam aplicar às situações concretas que lhe são encaminhadas encarnam em si a crença de serem consensos válidos e meios de assegurar a existência social desejável, meios legítimos de relacionamento social (NELSON JR., 2004).

O Decreto-Lei nº 286, de 22 de maio de 1970, erigiu a Assistência Judiciária em órgão de Estado, destinado, nos termos § 32, do art. 153, da Constituição Federal anterior e da Constituição do antigo Estado do Rio de Janeiro, a prestar patrocínio jurídico aos necessitados. Deixou de ser quadro para ser órgão do Estado. A chefia continuou sendo do Procurador Geral da Justiça.

A Constituição do novo Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975, instituiu a Assistência Judiciária como órgão do Estado "incumbido da postulação e da defesa, em todas as instâncias dos direitos dos juridicamente necessitados, nos termos da lei", sob a chefia do Procurador Geral da Justiça (a Emenda Constitucional nº 16, de 24 de junho de 1981 viria a transferir a chefia institucional para o secretário de estado de justiça). Em 08 de outubro de 1975, a Lei Federal nº 6.248 acrescentou parágrafo único ao art. 16, da Lei 1.060/50, em face do qual ficou excluída a possibilidade de os Juízes exigirem a outorga de mandato judicial aos Defensores Públicos, ressalvadas as hipóteses para as quais a lei exige poderes especiais.

Também na década de 70, como resultado da experiência pioneira e vitoriosa do antigo Estado do Rio de Janeiro, o direito à assistência jurídica gratuita foi objeto de vários debates em congressos e simpósios jurídicos, inclusive, com o decisivo apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), concluindo a comunidade jurídica pela necessidade de ser criada a Instituição Defensoria Pública.

À constitucionalização, seguiu-se a publicação, em 12 de maio de 1977, da Lei Complementar Estadual nº 6, que organizou a Assistência Judiciária no estado do Rio de Janeiro, e, que, com importantes modificações posteriores, passou a vigorar como Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, quando finalmente foi esta criada.

Esta lei, a mais avançada de sua época, seguida pelas do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul, serviu de exemplo para outros Estados e veio a ser a referência para a Lei Complementar Federal nº80/94 (prevista no parágrafo único do art.134, da Constituição de 1988). No dia 24 de junho de 1981, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 16 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1975, que colocou a Defensoria Pública, ainda com a denominação de Assistência Judiciária, na estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Justiça, sob a chefia do respectivo Secretário de Estado.

A atual Defensoria Pública fluminense denomina-se Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, instituída pela Emenda nº 37/87 à Constituição Estadual, e com a sua organização definida na Lei Estadual nº. 1.490, de 30 de junho de 1989 e Decreto nº. 13.351, de 15 de agosto de 1989. No plano nacional, a Defensoria Pública é regrada pela Lei Complementar nº. 80, de 12 de janeiro de 1994 e alterações realizadas pela Lei Complementar nº. 132/2009 (Defensoria do Estado do Rio de Janeiro, 2017).

Grandes avanços estruturais ocorreram com as Emendas Constitucionais nº. 45, de 2004 e nº 80, de 2014, que fortaleceram as Defensorias Públicas, mediante o reconhecimento da autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, além de sua iniciativa para veiculação de projetos de lei.

No entanto, não se pode deixar de assinalar que deficiências apontadas na estrutura da Defensoria – sobretudo, quanto à informação, muito público e (ainda) poucos funcionários - impactam diretamente o atendimento, corroborando a projeção feita para investigação de outros agentes promotores do acesso à justiça ou meramente do acesso ao Judiciário. Apesar de a Defensoria ter seu trabalho tido como confiável legítimo e ordenado é identificada com a lógica estatal da complexidade do serviço público no Brasil. Isso pode desestimular que se recorra a esse tipo de assistência para promoção de direitos e, igualmente, pode alimentar uma primazia do privado sobre o público (Brandão, 2010).

O acesso à justiça situado em uma relação entre resolver demandas e se promover o reconhecimento por meio dessa resolução transita por diferentes estruturas públicas e privadas. Tendo em vista o desejo do legislador constituinte, fica claro e objetivo o papel da defensoria pública nos Estados brasileiros, porém é

reconhecido que outros atores também participem por delegação, uma vez que de modo imperativo se faz necessário o estabelecimento de outros núcleos de atendimento.

Muito importante esclarecer que a defensoria pública não tem exclusividade na prestação de assistência jurídica gratuita, ou seja, organismos não estatais poderão colaborar com a primazia do acesso à justiça como um valor e um princípio constitucional. Estudiosos do tema entendem que cabe à defensoria com exclusividade o patrocínio das causas daqueles que estejam em situação de insuficiência econômica, hipossuficientes e comprovadamente não possam arcar com todas as despesas próprias de uma demanda judicial e fundamentam sua teoria em princípios como da indivisibilidade e da unidade, justificando que o referido órgão com a chancela da CRFB/88 teria o monopólio da prestação jurisdicional nos casos expressos em lei.

O Princípio da Indivisibilidade, corolário do Princípio da Unidade, significa que a Defensoria Pública consiste em “um todo orgânico, não estando sujeita a rupturas ou fracionamentos”. Esse princípio permite que seus membros se substituam uns aos outros, a fim de que a prestação da assistência jurídica aconteça sem solução de continuidade, de forma a não deixar os necessitados sem a devida assistência. “A Defensoria Pública pertence aos Defensores Públicos e aos assistidos, e a sua razão de ser consiste no fato de que as suas normas fundamentais e o funcionamento de seus órgãos não podem sofrer qualquer solução de continuidade. Uma vez deflagrada a atuação do Defensor Público, deve a assistência jurídica ser prestada até atingir o seu objetivo, mesmo nos casos de impedimento, férias, afastamento ou licenças, pois nesses casos, a lei prevê a possibilidade de substituição ou designação de outro Defensor Público, garantindo assim o princípio da eficiência do serviço público introduzido no art. 37 da Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998” (GALLIEZ, 2009, p. 34).

A Defensoria Pública Federal surgiu com a promulgação da Lei Complementar nº 80 de 1994, a mesma que cria nos Estados Membros e, como já foi explicado, tem a função de defesa dos necessitados, em todos os graus, perante o Poder Judiciário da União, a Justiça Federal, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e a Justiça Militar, em processos envolvendo órgãos como INSS, SUS (Sistema Único de Saúde), casos indígenas e quilombolas, além de crimes federais.

Os Defensores Públicos Federais terão a incumbência de atuarem em diversas áreas, tanto na esfera coletiva, quanto na individual (LC 80 de 1994, art. 4º). Além de Ações Cíveis Públicas (ACPs) em prol dos direitos humanos, na área penal (crimes contra o sistema financeiro, crimes contra a ordem tributária, crimes contra a administração pública, tráfico internacional de drogas, júri federal), tributária, seguridade social (assistência social, previdência e saúde), trabalhista, internacional e outras.

Segundo notícia veiculada na mídia, a Justiça Federal determinou a implantação de um núcleo da Defensoria Pública da União (DPU) em Campos dos Goytacazes, interior do Estado do Rio desde março de 2016. A informação é do Ministério Público Federal, responsável pela ação. O procurador da República Stanley Valeriano da Silva, responsável pelo ajuizamento da ação buscava corrigir uma falha na prestação jurisdicional federal em Campos, falta que não comporta um critério de razoabilidade por conta do número de ajuizamentos na justiça federal e trabalhista no respectivo município. No entanto, até o ano de 2017, ainda não há efetiva prestação dos serviços da Defensoria federal, ficando esta demanda de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, concentrada em Núcleos de Prática Jurídica e no núcleo de atendimento do Município, apesar de existir um processo para a instalação da sede e designação de Defensores Federais (GLOBO.COM, 2016).

Certo é que a Defensoria Pública possui o monopólio do recebimento de recursos do Estado para a promoção dos diversos direitos ofertados à sociedade brasileira e prestação da assistência jurídica e não outros órgãos que tenham personalidade de direito privado.

Neste sentido, aparecem algumas teorias que deslegitimam o papel dos núcleos de atendimento às pessoas hipossuficientes que se encontrem em certos municípios que tenham a assistência jurídica gratuita como mais um serviço disponibilizado ao munícipe, caso, por exemplo, do município em análise, Campos dos Goytacazes.

## **3.2 Núcleos de Prática Jurídica (NPJ): da Teoria à Prática**

### **3.2.1 Contexto Histórico**

Antes de adentrar no estudo dos Núcleos de Prática Jurídica, necessário se faz que, inicialmente, se apresente uma visão histórica do ensino jurídico no Brasil, que foram marcados, desde o início, pela resistência da elite política da época.

O modelo de ensino jurídico, implantado no Brasil, foi pautado no modelo da Universidade de Coimbra, porquanto a maioria dos catedráticos que lecionaram nos primeiros cursos brasileiros, os que não eram portugueses, por sua vez, eram formados em Coimbra. Esse fato trouxe grande influência para o modelo do ensino do Direito. O currículo, criado pela Lei de 1827, era rígido, fixava as cadeiras a serem ministradas e o governo mantinha o poder e o controle sobre o ensino jurídico.

Em 1962, com vigência em 1963, ocorreu uma mudança curricular básica, porquanto foi criado um novo modelo de ensino jurídico no Brasil, que, apesar de não alterar a estrutura básica do Curso de Direito, fixou parâmetros mais técnico, com criação de cadeiras práticas, pois, até então, existia quase uma exclusividade de disciplinas estritamente dogmáticas.

Nesse sentido, também leciona Frederico Marcos Krüger:

Em 1962 ocorreu a primeira mudança básica em nível curricular. O Conselho Federal de Educação, através do Parecer 215 implantou um currículo mínimo para o ensino do Direito, até então todos haviam sido plenos. Com essa mudança os cursos jurídicos poderiam se adaptar às necessidades regionais. A duração continuou fixada em 5 (cinco) anos, nos quais deveriam ser estudadas, no mínimo, as seguintes quatorze matérias: Introdução à Ciência do Direito; Direito Civil, Direito Comercial, Direito Judiciário Civil ( com prática Forense), Direito Internacional Privado; Direito Constitucional (incluindo Teoria Geral do Estado), Direito Internacional Público; Direito Administrativo, Direito do Trabalho, Direito Penal, Medicina Legal, Direito Judiciário Penal (com Prática Forense), Direito Financeiro e Finanças; Economia Política.

Assevera Bastos (2000) que a cadeira de Prática Forense, que consistia em estágio meramente “acoplada a todos os currículos jurídicos desde a origem, foi esta resolução que definitivamente, lhe deu caráter e natureza disciplinar, evitando a sua natureza de mero apêndice do ensino da Teoria ou do Processo”.

Em 25/02/1972, por meio da Resolução nº 3, foi homologado um novo currículo mínimo para o curso de graduação em Direito, com aplicação obrigatória, a partir de 1973, onde a “prática forense” especificadamente estágio profissional, sendo optativo aos alunos do 4º e 5º ano do Curso de Direito, conforme Lei Federal nº 5.842, de 06/12/1972, alterado pela Lei nº 5.960, de 10/12/1973, conforme exigência do Egrégio Conselho Federal de Educação (Resolução nº 015, de 02/03/1973), sendo denominado Estágio de "Prática Forense e Organização Judiciária".

Com o advento da Portaria nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994, do Ministério da Educação e do Desporto, que fixou as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo dos cursos jurídicos, o estágio de prática jurídica passou a integrar o currículo e a ser essencial para a obtenção do grau de bacharel em direito. As atividades práticas, antes abrangidas pela disciplina prática forense, passaram a ser desenvolvidas pelos alunos, de forma real ou simulada, com a supervisão e a orientação do Núcleo de Prática Jurídica de cada Universidade

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso das atribuições do Conselho Nacional de Educação, na forma do artigo 4º da Medida Provisória no 765, de 16 de dezembro de 1994, e considerando o que foi recomendado nos Seminários Regionais e Nacional de Cursos Jurídicos, e pela Comissão de Especialistas de Ensino de Direito, da SISU-MEC, RESOLVE:

Art. 10. O estágio de prática jurídica, supervisionado pela instituição de ensino superior, será obrigatório e integrante do currículo pleno, em um total mínimo de 300 horas de atividades práticas simuladas e reais desenvolvidas pelo aluno sob controle e orientação do núcleo correspondente (BRASIL, 1994).

E, ainda dispõe no parágrafo 2º, que as atividades práticas poderão ser desenvolvidas por meio de convênios, como se lê:

§ 2º - As atividades de prática jurídica poderão ser complementadas mediante convênios com a Defensoria Pública e outras entidades públicas, judiciárias, empresariais, comunitárias e sindicais que possibilitem a participação dos alunos na prestação de serviços jurídicos e em assistência jurídica, ou em juizados especiais que venham a ser instalados em dependência da própria instituição de ensino superior.

Pela leitura do artigo 11, da referida portaria, vê-se que o estágio deve ser exclusivamente caracterizado por atividades práticas.

Art. 11 - As atividades do estágio supervisionado serão exclusivamente práticas, incluindo redação de peças processuais e profissionais, rotinas processuais, assistência e atuação em audiências e sessões, visitas a órgãos judiciários, prestação de serviços jurídicos e técnicas de negociações coletivas, arbitragens e conciliação, sob o controle, orientação e avaliação do núcleo de prática jurídica.

Com esta portaria encerra um ciclo de incertezas sobre a formação do profissional do Direito, dando um sentido mais amplo ao antigo modelo de prática que era facultativo, passando a ser vinculado à grade curricular, sendo obrigatório: prática jurídica, no lugar de prática forense.

Com a vigência da Resolução 09/2004, foi reestruturado de forma técnica e objetiva o programa educacional para o curso de graduação em Direito, devendo as Instituições de Ensino Superior fazer constar de seu Projeto Pedagógico e Organização Curricular, conteúdos e atividades que atendam a três eixos interligados de formação, previstos no artigo 5º desta resolução, *in verbis*:

ART.5º O curso de graduação em Direito deverá contemplar, em seu Projeto Pedagógico e em sua Organização Curricular, conteúdos e atividades que atendam aos seguintes eixos interligados de formação:

I - Eixo de Formação Fundamental tem por objetivo integrar o estudante no campo, estabelecendo as relações do Direito com outras áreas do saber, abrangendo dentre outros, estudos que envolvam conteúdos essenciais sobre Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia.

II - Eixo de Formação Profissional, abrangendo, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades

dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a evolução da Ciência do Direito e sua aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, incluindo-se necessariamente, dentre outros condizentes com o projeto pedagógico, conteúdos essenciais sobre Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional e Direito Processual; e

III - Eixo de Formação Prática, objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos demais Eixos, especialmente nas atividades relacionadas com o Estágio Curricular Supervisionado, Trabalho de Curso e Atividades Complementares.

Com efeito, a Resolução 09/2004 veio dar ênfase aos Núcleos de Prática Jurídica quer seja pela interdisciplinaridade, quer seja pela relevante análise de efetividade da correlação entre a teoria e a prática, de forma desenvolver nos formandos, as competências e habilidades, exercendo assim, papel de relevância em sua formação profissional, além de ser um espaço que oportuniza o acesso à Justiça.

Nesse documento, vislumbram-se diversas referências diretas e indiretas à importância da prática jurídica, tais como a estruturação do projeto pedagógico dos cursos, bem como o estágio supervisionado em seu artigo segundo, assim consta:

Art. 2º A organização do Curso de Graduação em Direito, observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais se expressa através do seu projeto pedagógico, abrangendo o perfil do formando, as competências e habilidades, os conteúdos curriculares, o estágio curricular supervisionado, as atividades complementares, o sistema de avaliação, o trabalho de curso como componente curricular obrigatório do curso, o regime acadêmico de oferta, a duração do curso, sem prejuízo de outros aspectos que tornem consistente o referido projeto pedagógico.

Este normativo se apresenta mais técnico e objetivo do que a revogada portaria e se destacou por dois direcionamentos: instituiu a figura dos Núcleos de Prática Jurídica, em substituição aos Escritórios Modelo, e dividiu as atividades de prática jurídica em práticas reais e práticas simuladas.

Ao comentar a nova Resolução, o professor Horácio Wanderlei Rodrigues (1993) assim se posiciona:

O estágio se compõe de atividades práticas, simuladas e reais. No sistema anterior, embora isso estivesse subjacente à expressão estágio supervisionado, na prática, as instituições transformaram a então prática forense em um espaço limitado à sala de aula, onde se repetiam as aulas de direito processual, apenas em um viés mais preocupado com seus aspectos práticos. Essa possibilidade, frente ao novo texto, fica agora inviabilizada. O estágio deve necessariamente ser composto de atividades práticas. Nesse sentido, o eixo de formação prática deverá articular a relação entre o conhecimento teórico e dogmático do Direito e o mundo real, centrando suas atividades no desenvolvimento de competências e habilidades e não de conteúdo, que serão seu pressuposto e não seu objeto.

E ainda continuando o entendimento do ilustríssimo professor Horácio:

[...] as faculdades de direito não formam advogados, mas bacharéis, portanto, seria inútil perpetuar a formação do acadêmico de direito voltada apenas para a prática forense, eventual e facultativa, abandonando à sorte aqueles que pretendessem enveredar por outras vertentes permitidas pela formação jurídica.

É nessa linha de pensamento que, neste capítulo, busca-se um breve relato histórico, enfatizando a origem para, a seguir, demonstrar a importância, os objetivos, as repercussões sociais dos Núcleos de Prática Jurídica, como importantes aliados à boa formação profissional do estudante de direito, além de cumprir um papel social de relevância, como meio de acesso à Justiça.

Com a construção deste panorama de formação do aluno e estagiário do direito se enfrentou grave problema dos cursos jurídicos, aliar conhecimento teórico a experiência prática profissional.

O perfil do estudante dentro do Núcleo de prática deve ser direcionado para a tarefa com questões jurídicas complexas, de modo que haja o acompanhamento das novas demandas fruto das transformações sociais. Para isso se faz necessário uma abordagem interdisciplinar do Direito. O bacharel em direito não deve estar apartado

da realidade social. A consciência crítica acerca da sociedade em que o bacharel participa deve ser compreendida com o auxílio e a interpretação das diferentes realidades sociais e econômicas que permeiam a clientela do NPJ. Ser empático com o mundo ao redor e que se apresenta no universo das dependências de um escritório modelo, mesmo sem defender uma causa social, promove a identificação de problemas e pensamentos acerca de possíveis soluções, ainda que, para alguns, estritamente jurídicas.

Para um completo exercício da cidadania é essencial o acesso à justiça, um direito humano, e que significa mais que o acesso ao judiciário, representa também acesso a aconselhamento, consultoria, enfim, justiça social (TORRES, 2002). O acesso à Justiça não deveria ser compreendido como uma questão estritamente jurídico-formal, mas sim um problema social econômico, de tal sorte que para aplicação do justo haveria, por exemplo, de se retirar vários obstáculos de cunho material, para assim aqueles em situação de desigualdade pudessem gozar do princípio de uma Justiça igual para todos.

Nesse diapasão não seria uma assistência jurídica e sim uma assessoria jurídica, na medida em que se amplia a visão de teoria e prática própria de uma teoria legalista. O diálogo com as comunidades próximas dos núcleos de prática jurídica ou escritórios modelo e não meramente a visão individual da consulta jurídica é onde se encontra o ponto fundamental do Núcleo de Prática Jurídica. Não apenas o individual, mas, fundamentalmente, o social, guardando uma relação direta com a cidadania.

O atendimento ao público realizado no Núcleo de Prática Jurídica não se confunde com a Defensoria Pública. Núcleo de Prática Jurídica não é Defensoria Pública, o primeiro objetivando a melhor formação profissional do estudante acaba por se comprometer com a solução de conflitos sociais vivenciados por seus assistidos, com supervisão e orientação de advogados orientadores, o segundo, de modo diverso, tem por escopo o atendimento popular e por consequência informar os futuros profissionais do direito, estagiários, com supervisão do defensor público.

As tentativas iniciais para alcançar o acesso à justiça, estavam voltadas em proporcionar assistência jurídica aos mais pobres. No Brasil, já existiam normas que tratavam da assistência gratuita desde as Ordenações Filipinas, mas esse

movimento de assistência judiciária ganhou consistência com a Lei nº 1060, de 05 de fevereiro de 1950, vigente até os dias de hoje. Porém, a assistência judiciária adquiriu o *status* de garantia constitucional, quando passou a vigorar a Constituição de 1988 (GARBELLINI, 2011).

Parte da população encontra dificuldade em ter acesso ao Judiciário, isso em razão da situação econômica a qual leva a situação de hipossuficiência ou ainda por fatores de diferentes aspectos, tais como condições psicológicas, culturais ou mesmo legais, oriundas do desconhecimento e ainda o flagelo da lentidão da Justiça. O acesso à justiça visto no passado como um direito formal de propor ou de contestar demandas processuais, com o desenvolvimento da sociedade, transforma-se num direito fundamental. Segundo Cappelletti e Garth:

A expressão 'acesso à justiça' é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individualmente e justos (CAPPELLETTI e GARTH, 1988).

O efetivo acesso à justiça encontra muitos empecilhos como custos altos, o tempo de gasto por uma ação, bem como o desconhecimento jurídico da sociedade quanto às reivindicações dos chamados direitos não-tradicionais. O próprio ambiente, sendo ele intimidador propicia verdadeiro obstáculo para a promoção deste direito fundamental que deságua numa concepção incompleta de cidadania.

A assessoria jurídica aos vulneráveis reside no auxílio de um advogado ou defensor, fundamental para decodificar as leis e compreender os procedimentos necessários para se ajuizar uma ação. Métodos para proporcionar assistência jurídica ao hipossuficiente, como a Defensoria Pública, e a assessoria dos Núcleos de prática jurídica se apresentam com a pretensão de tornar exequíveis os direitos basilares da sociedade.

A defensoria pública é um órgão do judiciário, prestador de assistência gratuita às pessoas que não tem condições de arcar com os custos de um advogado, sem prejuízo do custeio da vida cotidiana, sustento familiar. O auxílio é dado em processos judiciais ou extrajudiciais bem como na consultoria jurídica

(PEREIRA, 2005). No entanto, a parcela social que carece desse serviço, muitas vezes não sabe da sua existência, ou não tem conhecimento da real função desse órgão. Importante salientar que a Defensoria Pública ainda não existe em certos lugares do país, e na grande maioria onde ela está presente se apresenta abarrotada de processos, fruto do escasso número de defensores o que ocasiona a perda efetiva de sua atuação.

No contexto que se apresenta, os núcleos de prática Jurídica das instituições de Ensino Superior demonstram uma espécie de parceria para com a função pública, própria do Estado que dentre outras demandas deve prestar assessoria jurídica gratuita àqueles que encontram no Direito uma última expressão de alcance da chamada Justiça, numa tentativa de promoção do princípio fundamental do acesso à justiça.

### **3.2.2 A Importância dos Núcleos de Prática Jurídica**

A teoria e a prática são atividades simbióticas que resultam numa completude de conhecimentos. É com base nisso que inserimos os Núcleos de Prática Jurídica como fundamentais para o desenvolvimento e a orientação para o exercício da cidadania e da educação para os direitos humanos, pois é fundamental a atuação dos acadêmicos em situações concretas da realidade social, mediante a viabilização de orientações jurídicas, ajuizamento de ações e conciliações no âmbito interno do referido núcleo, numa atitude de transposição dos limites teóricos da Instituição

Nos dias atuais, é necessário que os estudantes da área jurídica estejam aptos a enfrentar as dificuldades que possam surgir de exigências tanto da lei como da sociedade que aguardam por respostas a questionamentos que não se mostram prontas, mas que se tornam desafios a cada dia com necessidade de uma atuação direta onde é preciso contar com autoconfiança e habilidade capazes de superar tais enfrentamentos.

É cediço que as referidas exigências tornam-se cada vez maior e o aprimoramento dos cursos de Direito é necessário, visando não só uma boa e satisfatória formação acadêmica, mas também a integração dos estudantes com a comunidade, especialmente com os mais carentes, de forma que haja uma

conscientização em torno de uma prática que esteja mais relacionada com os problemas experimentados pelos cidadãos das comunidades mais próximas.

É importante destacar que os Núcleos de Prática Jurídica não só prestam assistência jurídica, mas também assessoria jurídica, um importante instrumento que garante àqueles que têm menor poder aquisitivo a possibilidade de exercerem seus direitos, por falta de oportunidades ou recursos, acabam não tendo condições ou meios para isso, o que os priva de viverem plenamente a cidadania.

No entendimento do professor Mauro Noletto (1999), é preciso ir além, superar as fronteiras do conhecimento unidisciplinar, ampliando o pensar teórico, prático para ir além dos conflitos individuais. No mesmo sentido, para André Macedo de Oliveira se faz necessária uma abordagem interdisciplinar do Direito e não apenas unidisciplinar. O bacharel em direito não pode ficar distante da realidade social.

Ainda na concepção do ilustre André Macedo (2000), ao concordar com a importância da prática jurídica, menciona que o Núcleo de Prática Jurídica é a base para um novo entendimento da teoria e a prática, uma vez que apresenta vários papéis na trajetória do bacharel em direito, caracterizando-se com um espaço que possibilita o acesso à justiça, considerando meio para a concretização dos direitos humanos, e a sua relação com outros órgãos de que prestam assistência e com o Poder Judiciário.

É de se observar, a expressiva importância dos Núcleos de Prática Jurídica, pois desempenham papel relevante na formação do bacharel em Direito, no sentido da aplicação da teoria na prática e cumprirem a função social que a Universidade opera dentro da comunidade que está inserida, além de servir de base referencial para a nova política educacional brasileira.

Levando-se em conta que aprender não representa mais atividade exclusiva de sala de aula, em processo conduzido por um professor, mas sim o exercício de mediação do conhecimento que se dará maneira externa, no coletivo, tendo a sociedade por laboratório importante e a oportunidade de crescimento e diversificação se faz com a socialização do aprendizado adquirido.

No entanto, para que um profissional de Direito, se revele como, de fato, indispensável à administração da justiça, torna-se necessário que haja uma mudança de atitude, podendo, inclusive, optar por agir de forma tradicional da

judicialização ou decidir por meios alternativos, abordando os conflitos de maneira a buscar soluções duradouras, pacificadoras e por não dizer emancipadoras, quando o cidadão ver seu direito protegido.

Destaca Krepsky (2006):

(..) a maior habilidade que um acadêmico do Direito deverá adquirir é a de resolver problemas, (..) o ensino que propicia a capacidade de resolver problemas colabora, sobretudo, com a capacidade de o aluno aprender de maneira autônoma, já que estará, ao longo do tempo, habituado a encontrar as soluções por sua conta. É o que tem se chamado de aprender a aprender.

E, desta forma, reconhece-se, portanto, a grande acuidade que um Núcleo de Prática Jurídica possui para os cursos de graduação em Direito, considerando-se que, somente a partir da aplicação do conteúdo didático em experiências concretas do cotidiano, é que se pode desenvolver um exercício profissional mais próximo da realidade e compatível com as necessidades do meio social.

### **3.2.3 Objetivos dos Núcleos de Prática Jurídica**

Os Núcleos de Prática Jurídica desempenham papel eminentemente relevante, porque, além de atuar na melhoria da formação profissional do estudante da área jurídica, é nítido o comprometimento que desempenha na área social.

O atendimento ao público realizado no Núcleo de Prática Jurídica não se estabelece como uma política pública própria do Estado que deve ofertar acesso à justiça, isso porque os Escritórios modelos das Universidades particulares na melhor formação profissional do estudante acaba por se comprometer com a solução de conflitos sociais vivenciados por seus assistidos no intuito de formar seu corpo discente.

Os Núcleos de Prática Jurídica têm como objetivo prestar assistência jurídica à comunidade carente e proporcionar aos seus estagiários a aquisição de conhecimentos para o exercício das várias atividades na área, por meio de supervisão e coordenação de todas as atividades das disciplinas práticas do Curso de Direito, orientando os alunos e estagiários na realização da prática jurídica em

que vivenciam a prática jurídica em suas mais variadas formas, utilizando-se práticas simuladas e reais.

É importante frisar que na prática simulada, o aluno tem a oportunidade de estudar casos concretos e apresentar uma solução, elaborar peças processuais sobre os mais variados temas, reforçando-se o conteúdo teórico das disciplinas do curso, por meio de aplicação prática.

Já na prática real, a prestação de serviços nos Núcleos de Prática Jurídica é desenvolvida pelos estagiários, que ofertam serviços de advocacia à comunidade carente, de forma gratuita, desde a interposição da medida judicial com os respectivos acompanhamentos até sua final decisão. Nessas atividades, os alunos são acompanhados por advogados que os supervisionam durante o atendimento e elaboração das peças processuais, e ainda esse corpo de advogados especializados, responsáveis pelos processos depois da propositura, no exercício de suas funções, realizam audiências e concretizam o atendimento aos assistidos.

A clientela atendida é, essencialmente, de pessoas desprovidas de recursos financeiros, e os Núcleos de Prática Jurídica, nesse particular, exercem uma função social relevante, pois viabiliza a inclusão social dos menos favorecidos, quando esta é grande e talvez a única oportunidade de defender seus direitos na Justiça Comum ou na Justiça Especializada, priorizando o estabelecimento do diálogo para a composição do conflito entre as partes.

Assim, importante reconhecer que o objetivo primordial do Núcleo de Práticas Jurídicas é a integração de conteúdos teóricos com a prática cotidiana do Direito destinando-se a executar as atividades do estágio curricular, bem como as de assessoria e assistência jurídica à população carente e excluída do acesso à justiça.

Além disso, busca-se enfatizar com a aproximação da faculdade à comunidade o caráter social que o curso de Direito impõe, cuidando dos cidadãos na defesa dos direitos humanos fundamentais e apoio a projetos comunitários.

### **3.3 Núcleos de Atendimento Jurídico gratuito municipais**

Os Municípios no Brasil são pessoas jurídicas de direito público dotados de capacidade política e administrativa, bem como possui competências e atribuições

próprias, todas predeterminadas por nossa Constituição Federal, mais especialmente em seu artigo 29, que disciplina que estas unidades da federação serão regidas por leis próprias, Leis orgânicas municipais que terão a incumbência de estabelecer o poder público e a administração pública deste menor organismo do Ente maior que é a União.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.

O padrão de organização federativa adotado pela atual Constituição estabeleceu um papel de efetiva participação dos municípios brasileiros na construção da descentralização do Estado, na medida em que podemos estabelecer uma nítida distribuição de competências da administração Pública e também na distribuição de receitas tributárias no processo de organização deste menor Ente, menor organismo, o mais próximo da sociedade e que exatamente por isso se rege por lei orgânica.

O Município, arquitetado à condição de Ente Federativo, é a célula estatal mais próxima dos anseios e reivindicações da população, possuindo a árdua tarefa de programar políticas públicas sociais da maior relevância para o resgate da cidadania.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2009), é indubitavelmente clara a constituição em vigor ao considerar o Município como ente estrutural da federação brasileira.

Na estrutura jurídica do Brasil os municípios são considerados entidades de direito público interno, no entanto não há representatividade ou participação direta de representantes munícipes nas decisões centrais governamentais, a exemplo do que acontece com os Estados Membros da federação brasileira que são representados por meio de seus senadores em número igual. No direito pátrio, alguns estudiosos sobre as competências e atribuições constitucionais definem que o município não é ente federal por lhe faltar “voz” na composição do governo

nacional (COSTA JÚNIOR, 2000). O ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes, afirma:

Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e a União. Além disso a intervenção deles situados em Estados Membros está a cargo deste. Afinal a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos pólos da lide (MENDES,2008).

Considerando o desenvolvimento dos municípios na estrutura da federação brasileira, o acesso à justiça, enquanto princípio orientador do poder público e a assistência jurídica gratuita são funções de essencialidade que devam estar garantidos pelos instrumentos de fortalecimento do federalismo.

O princípio da autonomia municipal pressupõe que exista governo próprio com capacidade e legitimidade para instituir políticas públicas capazes de assistirem aos seus munícipes nas mais variadas demandas propostas em um determinado aspecto político, econômico e social. Esse poder local seria aquele responsável pela percepção das necessidades da região, da sua população, em razão de algumas peculiaridades.

As instituições de governo local devem promover um canal entre as indigências das comunidades e o aparelhamento da cidade, ou melhor, auxiliar na proposta de bem-estar do cidadão e no desenvolvimento da estrutura pública.

A CRFB de 88,em seu art.3º, estabelece como objetivo federativo, a redução das desigualdades regionais e sociais, bem como promover o bem de todos. Assim é o município parte integrante deste acordo federativo e parte legítima para intervir neste processo de construção da cidadania.

Neste contexto, o Município é parte integrante para a promoção do acesso à justiça, na medida em que a assessoria jurídica gratuita se mostra como um aparelhamento da instituição pública municipal e atende a função social da cidade.

Exemplo bom para validar a argumentação seria a existência dos PROCONS, onde a intervenção do órgão evita a litigiosidade, contribuindo em desafogar o

Judiciário, na medida em que a participação deste organismo municipal auxilia nas questões de conflitos entre as inúmeras relações de consumo.

No Brasil temos, quase seis mil municípios e menos de dois mil são sede de comarca. A assistência jurídica é de apoio, assim como a assistência médica, a social e a educacional, ou seja, é auxílio, e pode ser compreendida como uma contribuição desta circunscrição territorial no acesso as vias judiciais.

A Assistência Jurídica pelos Municípios com a implantação do serviço de assistência jurídica municipal gratuita, por motivo da obrigação estabelecida constitucionalmente de garantir o acesso à Justiça a todo e qualquer membro da sociedade, encontra respaldo no art. 23, II, da Constituição Federal, por meio de sua defesa e assistência, judicial e extrajudicial, na tentativa de minimizar a desigualdade por meio de medidas públicas assistenciais essenciais, as quais não são atividades privativas do Estado, mas de todo e qualquer ente federativo (COSTA JR., 2010).

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Serviços públicos municipais na área jurídica, em regra, são oportunizados em uma parceria com outros órgãos públicos como as defensorias, tanto as estaduais como a da união. Assim o fenômeno do acesso à justiça pode ser materializado em conformidade com o que expressamente compõe a ordem constitucional e o monopólio da defensoria pública que se servindo da estrutura municipal promove os meios aos cidadãos de terem a efetividade de entrada nas vias judiciais.

Não se poderia esquecer de mencionar que o processo de massificação das demandas bem como a incapacidade estrutural do Estado, faz com que o acesso ao judiciário nem sempre seja a medida mais célere e eficaz. A melhor alternativa talvez resida na prestação de forma extrajudicial, sem a necessidade da promoção de uma ação, a qual geralmente é morosa e cheia de percalços.

Essa compreensão mais abrangente de assistência jurídica foi expressamente adotada pelo ordenamento jurídico no Brasil, segundo nossa norma processual. Neste sentido, a Defensoria Pública desempenha uma função emancipatória da população quando promove a mediação entre as partes em conflito, assim como os outros atores envolvidos na prestação de acesso ao judiciário e acesso à justiça.

Há diversos exemplos dessa atuação: na área de Família e Sucessões, o incontável número de pessoas que necessitam de alimentos, de pessoas que buscam regularizar situações fáticas decorrentes da morte ou incapacidade de entes familiares e que não têm condições financeiras para arcar com os altos custos de um processo (HUDLER & FURTADO, 2015).

O acesso à justiça visa oportunizar ao cidadão possibilidade de reivindicar seus direitos e buscar possíveis resoluções justas para suas questões sociais ou individuais. Assim sendo, o acesso à justiça apresenta duas finalidades básicas: a primeira é que os sujeitos podem reivindicar seus direitos e buscar soluções para seus problemas sob patrocínio do Estado, e portanto, o sistema jurídico deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos; e a segunda corresponde ao fim último do sistema jurídico no Estado Democrático de Direito, que é o acesso à justiça igualmente para todos (CHUAIRI, 2001).

Desta forma, o acesso à justiça se insere em um quadro de democracia participativa, que tem possibilidades e limites, como é o caso da participação na própria administração da justiça e a efetiva prestação de assistência judiciária (GRINOVER, 1992)

Os limites que dificultam o acesso à justiça podem ser resumidos nas custas judiciais, onde se destacam em causas de menor monta, pela proporção que gera entre o bem pleiteado em juízo e as despesas decorrentes com o processo judicial. Nesses casos, não se mostra economicamente viável qualquer pessoa, buscar em juízo o direito pretendido, na medida em que os gastos com advogado e com o pagamento das custas processuais, se não superam, em muito se aproximam do valor econômico do objeto litigioso. Desta forma, o ingresso em juízo não é compensatório (CAPPELLETT E GARTH apud MARCACINI, 1996).

É um consenso de que apesar de instituídas e estruturadas, as Defensorias Públicas da União e de alguns Estados não conseguem promover a todas as pessoas que as procuram, cidadãos comuns, à assistência judiciária. Em alguns municípios distantes da capital do seu Estado, onde a Defensoria estadual não alcança, a promoção do acesso à via judicial para os desprovidos de recursos e condições de contratação de advogados particulares se dá por intermédio dos núcleos de assistência jurídica dos municípios.

Surge assim um dilema que consiste em saber se poderia um Município instituir e estruturar uma denominada "Defensoria Pública Municipal", com o intuito de suprir a deficiência dos órgãos dos Estados e da própria União.

Em se tratando de uso e gozo do direito fundamental, o Município, parte integrante do pacto federativo, não está obrigado a dar cumprimento ao que determina a ordem pública constitucional, uma vez que não possui competência legislativa para tal feito e sim, de fato, compete as defensorias públicas.

A efetivação dos direitos fundamentais, seja lá por qual esfera do poder, não ultrapassa a alegação de usurpação de competências dos Estados pelos Municípios que se propõe a direcionar parte de seus recursos a dar cumprimento àquilo que as Defensorias Estaduais não conseguem.

Sabe-se que Defensores Públicos (da União ou dos Estados) tendem a afirmar que as "Defensorias Municipais" não podem existir porque o Município, em legislando sobre a matéria, estará usurpando a competência legislativa de outros entes da federação, conforme expressa o maior documento jurídico vigente no estado brasileiro, nossa Constituição federal.

Assim, seriam invocadas inconstitucionalidades, formais, por conta do processo jurídico envolvido e materiais, na razão da matéria disciplinada, todas no sentido de mostrar a inviabilidade no contexto da ordem jurídico constitucional vigente.

Alguns Municípios, em diversos Estados, se aventuraram na tentativa de constituir órgão cuja atribuição seria a de oferecer assistência jurídica aos desafortunados. À título de exemplo, no Estado de São Paulo algumas cidades tentaram instaurar defensorias municipais (é o caso de Santos, Ilha Comprida e Marília). A Associação Paulista de Defensores Públicos entende ser "cabalmente

inconstitucional e, portanto, "inefetiva" tal iniciativa, apesar de reconhecê-la como nobre (MIGUEL,2009).

Não é possível a instauração de Defensorias Públicas Municipais, em respeito à distribuição de competências legislativas dadas pela Constituição Federal. Os Municípios não são dotados de Poder Judiciário Municipal, nem de Órgão Ministerial (Ministério Público Municipal), e mesmo em Municípios que não são comarcas, não se fez possível a atribuição desta atividade à esfera Municipal (MIGUEL,2009).

Questão relevante quando se trata do papel jurídico constitucional do município é saber que a prestação da tutela jurisdicional é sempre do Estado ou da união, porém ao município, de modo coadjuvante temos serviços de acesso e promoção da justiça. Neste contexto, vale ressaltar o papel das procuradorias municipais que visam prestar assessoria jurídica em todas as áreas de atividade do Poder Público municipal, judicial e extrajudicialmente, sugerir e recomendar providências para resguardar os interesses e dar segurança aos atos e decisões da Administração, sem atuação junto ao munícipe, mas tão somente à Administração Pública.

A constitucionalização do papel dos procuradores municipais tratou de estabelecer a relevância dos municípios no trato entre os Entes da federação, mas não atribuiu ao procurador municipal a continuidade de políticas públicas e a prestação de serviços de natureza social

O Brasil tem quase seis mil municípios e em muitos deles não existe a estrutura da defensoria pública daquele estado e assim alguns procuradores municipais acabam funcionando como advogados dativos e realizando a função constitucional de promover o acesso à justiça. Mesmo sendo sabido que não é função da procuradoria municipal, mas para minimizar os efeitos causados pela ausência do órgão estadual estabelecem uma via de acesso ao Judiciário daquelas pessoas que se vêem na necessidade de se valer do serviço público para enfrentar uma determinada lide.

Uma parcela de brasileiros em situação de vulnerabilidade econômica ainda se encontra em situação de desamparo e por essa razão acaba por pedir os chamados "favores" aos vereadores dos seus municípios, tão simplesmente por não verem alternativa para resolver conflitos ou mesmo na tentativa de melhorar sua

condição de vida em coletividade. A falta de capilaridade do órgão público responsável por promover a entrada de todo cidadão comum nas vias judiciais para sua satisfação e prestação pelo Estado da solução da quizila, faz com que a política estabeleça meios próprios de resolver o conflito, porém pode gerar compromissos que fogem ao entendimento jurídico e permeiam o campo da moralidade.

A prestação da assistência municipal pode ampliar a promoção da cidadania por meio de um serviço público ofertado pelo Executivo, muito embora haja controvérsia quanto aos aspectos constitucionais de sua implementação. Porém os direitos fundamentais, maior expressão dos domínios privados do homem, estarão em via de serem satisfeitos, na medida em que as populações mais carentes se valham de outro modo para alcançarem o Judiciário.

O serviço de orientação e patrocínio jurídico a ser oportunizado por um município carece de uma estruturação e organização administrativa e para tal devem ser criadas secretarias de justiça neste menor Ente e que esta secretaria tenha dotação orçamentária para que haja possibilidade de custeio dos inúmeros gastos gerados pela prática e desenvolvimento do serviço público. Apesar de não haver personalidade dada ao órgão público, deve se estabelecer a possibilidade de gestão capacitada ou ainda a elaboração de convênios com outros órgãos ou ainda com a própria defensoria daquele Estado com o propósito de prestar o serviço público.

Vale ressaltar que a estruturação do órgão público que irá prestar o serviço já narrado, num fenômeno de desconcentração da máquina pública, sem personalidade, deve estar protegida para que políticas clientelistas não impeçam o real objetivo que é a promoção da justiça. Assim talvez haja possibilidade de propiciar o acesso à justiça e a promoção da cidadania, sem troca de favores entre aqueles que votam e aqueles outros que são votados.

Em Campos dos Goytacazes, interior do Estado do Rio de Janeiro, o Núcleo de Atendimento Jurídico Gratuito Municipal oferece, gratuitamente, atendimento diário na sede da secretaria e em núcleos distribuídos pelo município desde o ano de 2001.

O atendimento é feito na sede da Secretaria de Justiça, no Centro, e em algumas localidades como por exemplo em Morro do Coco e Guarus, bairros mais afastados do centro, para garantir a assistência jurídica aos munícipes que não

apresentam condição financeira para pagar os honorários de um advogado e as custas de ações processuais. Os casos de atendimento mais frequentes são as ações de alimentos, com pais que se negam a dar pensão aos filhos. Também são muitas ações para revisão de benefícios no INSS e recebimento de benefícios de prestação continuada em favor de pessoas incapazes e idosos, mesmo não tendo contribuído para a Previdência devido à incapacidade (LEMOS,2017).

O município não pode estar alheio aos problemas de seus munícipes e por este motivo a ausência de uma defensoria pública federal em Campos dos Goytacazes gera uma grande demanda de cidadãos que buscam a satisfação de seus conflitos junto ao organismo Federal (INSS). Mais uma vez, assim como os Núcleos de Prática Jurídica, este órgão atua nas causas impetradas nas varas federais.

O serviço pode ser ofertado pelo órgão específico ligado ao executivo municipal, procuradoria geral do município, ou órgão público ou entidade municipal, desde que seja vinculada aos poderes executivo ou legislativo do município, por força de lei, como no já citado município (Art. 6º, j, da Lei 8.344 de 2013).

Lei nº 8.344, de 13 de maio de 2013. Institui a estrutura administrativa básica da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, cria e modifica cargos de provimento em comissão e função gratificada, dando outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI: TÍTULO I DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Art. 6º A Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes passa a funcionar com a seguinte estrutura administrativa:

II - Secretarias Municipais:

j) Secretaria de Justiça e Assistência Judiciária Municipal;

Por fim, uma proposta de emenda à Constituição Federal de 1988 (PEC) poderia por fim aos problemas e vícios de constitucionalidade e incluir o município como mais um responsável pela prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, tornando mais exequível os princípios tratados por este mesmo documento de estruturação máxima do Estado brasileiro.

## **4 O MAPA DO ATENDIMENTO JURÍDICO GRATUITO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Nesta sessão, serão apresentados os elementos que informam sobre o atendimento jurídico gratuito prestado em Campos pelos diversos atores envolvidos no processo. Defensoria Pública do Estado, Núcleos de Prática Jurídica das Instituições Superiores em Direito e ainda O Núcleo de Atendimento Jurídico Municipal. Dados comparativos e relação entre o número de atendimentos ou de processos iniciados entre 2014 e 2016.

### **4.1 Metodologia**

A metodologia utilizada para atingir os objetivos propostos nesta dissertação pode ser caracterizada como quanti-qualitativa. No tocante à abordagem qualitativa lançou-se mão de entrevistas semiestruturadas, com a utilização de um roteiro de perguntas, realizadas com três dos dez defensores públicos lotados em Campos dos Goytacazes.

No aspecto quantitativo, foram trabalhados os dados relativos aos atendimentos à população, colhidos junto à Defensoria Pública, NPJs e Núcleo de atendimento jurídico municipal, a partir dos números publicados no site da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e das informações apresentadas pelos coordenadores de cada um dos núcleos universitários e também da Superintendente de Justiça do Município de Campos dos Goytacazes.

Os dados foram apresentados por meio de quadros elaborados a partir dos números colhidos junto às instituições e aos órgãos públicos envolvidos no processo de prestação de assistência jurídica gratuitas; número de processos iniciados pela Defensoria Pública do Estado nos anos de referência organizados e disponibilizados pelo órgão público; número de atendimentos jurídicos gratuitos ofertados pelos núcleos, tanto do município quanto das instituições de ensino superior; número de processos distribuídos por habitantes em Campos, em comparação com os demais municípios do Estado do Rio de Janeiro; sistematização das falas dos Defensores Públicos quanto às perguntas em análise.

Em função da não conformidade de alguns dados colhidos nos núcleos jurídicos e órgãos públicos, podemos criar uma estimativa, baseada nos diálogos com os coordenadores e superintendentes dos órgãos, que em relação ao número de atendimentos jurídicos, em média, cinquenta por cento se transformam em uma demanda judicial.

O levantamento qualitativo teve como base entrevistas semiestruturadas com perguntas e um roteiro com defensores do município. As entrevistas tiveram uma duração média de vinte minutos, momento em que foram abordados temas como o papel da Defensoria Pública do Estado no Município; o acesso à justiça; a visão sobre os núcleos de prática jurídica que atendem os hipossuficientes; o pensamento dos servidores sobre o núcleo de atendimento do Município e ainda sobre a atuação da Defensoria caso esses outros partícipes não estivessem presentes promovendo o ingresso das pessoas economicamente prejudicadas nas vias judiciais.

A base teórica para realização deste trabalho foi feita a partir de um levantamento bibliográfico com autores nas diversas áreas do conhecimento, como nas ciências jurídicas e sociais, com ênfase em pressupostos jurídicos constitucionais, para auxiliarem na formação da hipótese de acesso à justiça e exercício da cidadania sendo passíveis de serem alcançados por intermédio do acesso ao judiciário promovido pelos atores que prestam serviços de assessoria jurídica gratuita no município de Campos dos Goytacazes. A pesquisa bibliográfica contou com livros, artigos e também com material disponibilizado na internet.

#### **4.2 A percepção dos Defensores acerca do atendimento jurídico gratuito**

Ao analisarmos o relevante papel da Defensoria Pública, tornou-se necessário compreender a dinâmica de atuação dos Defensores Públicos, o que suscitou a curiosidade em conhecer acerca do pensamento sobre a prestação destes atendimentos ao cidadão comum, bem como a visão sobre os outros atores que compõem, no Município de Campos, prestadores de serviços jurídicos gratuitos.

Os três Defensores entrevistados, chamados no presente contexto de defensor 1, defensor 2 e defensor 3, suprimindo suas identificações, relataram suas concepções sobre as perguntas.

O Defensor 1, quando questionado sobre o papel dos Núcleos de Prática Jurídica no atendimento à população do município disse que a ampliação do atendimento jurídico gratuito às pessoas, se mostra como uma alternativa importante para promover o acesso à justiça. O entrevistado entende que ocorre uma complementariedade de ações entre os atores envolvidos no processo de acesso à justiça. No seu entendimento, essa articulação entre os núcleos e órgãos apresenta-se como uma boa alternativa para o atendimento, democratizando o ingresso no judiciário por permitir que as partes envolvidas possam optar por seu atendimento jurídico.

Segundo o entrevistado, o Defensor perde a pessoalidade em razão do número de assistidos e assim os núcleos de prática jurídica das instituições de Direito em Campos podem trazer esse atendimento mais próximo, maior interação com o cliente.

Conforme ele, a Defensoria não cumpre o seu papel na integralidade, porém houve evolução no aparelhamento do órgão público auxiliando no melhor atendimento, mas ainda não é possível atender a todos aqueles que demandam necessidades junto ao Judiciário.

Quanto ao atendimento dos assistidos pela Prefeitura de Campos por meio de seu Núcleo de atendimento jurídico gratuito não há constitucionalidade na formação do órgão na medida em que sua institucionalização é comprometida pela ordem pública vigente no país, a qual não dá legitimidade ao organismo, entretanto, de certa forma, auxilia no atendimento. Ainda, segundo ele, existe uma restrição teórica e não efetivamente ao trabalho desempenhado.

Finalizando a entrevista, quando questionado sobre a Defensoria ser capaz de promover o acesso a todos, caso não existissem outros atores envolvidos na prestação do serviço gratuitamente, respondeu de forma positiva pois entende que seria capaz em razão da qualidade dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, e também por conta da melhoria dos aparelhos do Estado, apesar de ser um momento caótico.

O Defensor 2 entende que os Núcleos de Prática Jurídica ajudam no Município em razão das dimensões territoriais e do número de habitantes, sendo a população em Campos muito grande, os NPJs somam esforços.

Acredita haver uma complementariedade de ações que promovem o acesso à Justiça, especialmente nas áreas onde a Defensoria Pública do Estado não tem competência para atuar como nas causas em face do INSS.

Segundo o entrevistado a Defensoria cumpre o seu papel, mas falta arcabouço para fazer mais, faltam Defensores e também apoio de pessoal, muito embora seja a melhor estrutura de Defensoria Pública do País a do Rio de Janeiro.

No tocante ao Núcleo de atendimento do Município esclareceu que pouco conhece sobre este, mas que não compete ao Município a função que é da Defensoria Pública do Estado e também questões políticas podem envolver os trabalhos destes órgãos feitos pelos governos dos Municípios.

Caso não existissem outros atores a Defensoria seria capaz de promover o acesso a todos pois é quem melhor apresenta estruturação no Brasil e, por conseguinte, tem condições de promover integralmente a assistência jurídica.

O Defensor 3 opina no sentido de que os núcleos de prática jurídica quanto ao atendimento no Município, funcionam como porta de entrada para a justiça, eles colaboram promovendo o acesso à justiça.

Acredita que exista uma complementariedade de ações entre aqueles que ofertam a gratuidade no atendimento, e que os NPJs dividem a demanda dos serviços com a Defensoria. Para cada causa são necessários dois Defensores, cada uma em favor de um dos polos da lide e assim diminuem as necessidades de maiores números de Defensores envolvidos nos processos.

A Defensoria Pública cumpre o seu papel jurídico em razão da qualidade dos Defensores Públicos, a qual naturalmente tem vocação para atuar no Poder Público. Assim não existe lacuna no atendimento ofertado pelo órgão público.

No que tange ao Núcleo de atendimento do Município ele auxilia no processo de complementariedade dos atendimentos jurídicos à população com baixa renda quando, por exemplo, promove o trabalho da chamada justiça itinerante, a qual leva o acesso ao Judiciário à pessoas afastadas do centro da cidade e que se encontram em regiões periféricas e com grau maior de dificuldade de conectar-se aos mecanismos públicos e aparelhos do Estado.

Caso não existissem outros atores envolvidos na promoção da justiça seria a Defensoria capaz de promover o acesso à justiça porém deveriam ser os defensores em maior número por razão do trabalho desenvolvido. O tabelamento causaria maior impacto, pois um defensor seria responsável por uma parte e outro Defensor pela outra parte, ambas em um mesmo processo judicial. Assim o quadro de funcionários e estagiários teria que ser dilatado, no entanto seria capaz de atender a todos.

Analisando as entrevistas percebem-se com clareza os dilemas mencionados anteriormente, como a integração de esforços na promoção do acesso à justiça e ainda a questão suscitada acerca da constitucionalidade do órgão público municipal.

#### **4.3 A representatividade dos atores envolvidos no atendimento jurídico gratuito no Município**

Como um primeiro aspecto relevante devemos avaliar a necessidade de ampliação do fenômeno do acesso à justiça trazendo para a sociedade um maior número de atores envolvidos no processo de construção da cidadania, compreendida como a capacidade de participação social por meio de reivindicações instrumentalizadas na justiça.

Os números que seguem mostram o mapa do atendimento jurídico em Campos nos períodos supramencionados e denotam que de fato a Defensoria Pública atende um número expressivo de hipossuficientes e de processos distribuídos entre 2014 e 2016, aproximadamente 15 mil processos distribuídos numa projeção que se deu a partir dos números publicados no site da Defensoria Pública do Estado. O núcleo de atendimento do Município, apesar de não ter dados específicos quanto aos processos distribuídos no período, revela o número de atendimentos no mesmo período, 15.504 o que sugere, em razão da prática com atendimentos e soluções extrajudiciais, que cinquenta por cento possa ter sido resolvido pelas vias judiciais, contabilizado mais de 7 mil processos distribuídos. Os Núcleos das Universidades contam ainda com 4.106 atendimentos no período mencionado.

O Quadro 1 demonstra o número de processos iniciados em Campos e no Estado do Rio de Janeiro. Neste gráfico, Campos apresenta um número baixo de

processos por habitante, indicando a necessidade de ampliação do acesso à justiça e ainda, o município, possui um número médio de processos por defensor, sinalizando a necessidade de ampliação do serviço por meio de outros atores promotores da justiça gratuita.

**Quadro 1:** Processos por 1000 habitantes e por Defensor Público sem Núcleos Jurídicos (População em 2010 segundo IBGE: 463.731).

Classificação	Município	Processo por 1000 habitantes	Classificação	Município	Processos por defensor
1	Cordeiro	34,5	1	Iguaba Grande	1280,0
2	Cantagalo	30,6	2	Cantagalo	1206,0
3	Iguaba Grande	24,2	3	Casimiro de Abriu	1058,0
4	Porciúncula	23,9	4	Rio das Ostras	909,0
5	Duas Barras	23,4	5	Porciúncula	868,0
6	Trajano de Moraes	22,7	6	Seropédica	804,0
7	Carapebus/Quissamã	22,0	7	Cordeiro	731,0
8	Itaocara	21,6	8	Mesquita	722,0
9	Rio das Flores	21,2	9	Carapebus/Quissamã	674,0
10	Santa Maria Madalena	21,1	10	Piraí	666,0
11	Búzios	20,8	11	Búzios	658,0
12	Valença	20,6	12	Guapimirim	654,0
13	Três Rios	19,8	13	São Pedro da Aldeia	638,5
14	Vassouras	19,7	14	Nova Iguaçu	626,2
15	Paraíba do Sul	18,7	15	Valença	610,8
16	Italva	18,6	16	Queimados	608,3
17	Arraial do Cabo	17,8	17	Porto Real - Quatis	598,0
18	Engenheiro Paulo de Fro	17,8	18	Santo Antônio de Pádua	595,0
19	Itaperuna	17,2	19	Mangaratiba	575,0
20	Paty do Alferes	17,1	20	Mendes	574,0
<b>67°</b>	<b>Campos dos Goytacazes</b>	<b>9,3</b>	<b>45°</b>	<b>Campos dos Goytacazes</b>	<b>432,2</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraído do Portal da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (2017).

#### 4.3.1 A Defensoria Pública de Campos dos Goytacazes

A Defensoria Pública de Campos dos Goytacazes conta com Defensores Públicos fixados no Município, que atuam nas diversas áreas do direito que sejam da competência jurídica do órgão estadual, com exceção daquelas que sejam da competência da Justiça federal, como exemplo a previdenciária.

Assim foi feita uma análise a partir do número de Defensores Públicos no município, informado no site oficial do órgão e que declara serem 10,5 Defensores. O número não é inteiro por razão de licenças, férias ou mesmo afastamentos dos

respectivos Defensores Públicos, e ainda por razão de alguns destes estarem lotados em mais de um Município.

Campos possui 9,3 processos distribuídos por 1000 habitantes. Em termos de performance comparativa com os demais Municípios do Estado está na posição 67 (92 Municípios ao total). No entanto, possui uma média de 432,2 processos distribuídos por defensor indicando uma produtividade mediana comparando com os demais municípios do Estado. Nesse ranking Campos dos Goytacazes está na posição 45 (Quadro 1).

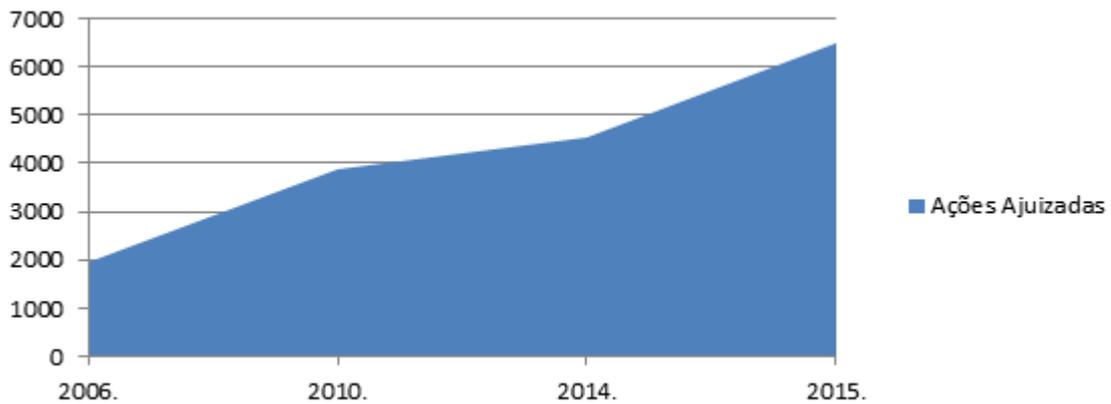
Há que se observar que o Município objeto da análise apresenta uma grande extensão territorial, porém em fatores de atendimento jurídico gratuito, a Defensoria Pública, o Núcleo de Atendimento do Município e os escritórios modelos das Universidades se concentram na região central da cidade, dificultando o ingresso nas vias judiciais aos usuários deste serviço os quais carecem de recursos próprios para promoverem a contratação de um advogado particular, ou mesmo, de se deslocarem para o centro de Campos e usufruírem dos meios dispostos pelos atores mencionados.

Neste sentido, Defensoria Pública e Núcleo de atendimento jurídico gratuito do Município fazem a chamada justiça itinerante, levando advogados e estagiários de Direito aos Distritos de Campos dos Goytacazes, na tentativa de oportunizar o acesso ao Judiciário com o acolhimento de pessoas carentes, em sua maioria, de soluções para conflitos de ordem familiar bem como dúvidas quanto aos direitos previdenciários.

**Quadro 2:** Processos Iniciados em Campos dos Goytacazes pela Defensoria Pública.

<b>Defensoria Pública em Campos</b>	<b>2006.</b>	<b>2010.</b>	<b>2014.</b>	<b>2015.</b>
Ações Ajuizadas	1952	3878	4538	6490

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Defensoria Pública municipal.



**Gráfico 1:** Processos Iniciados em Campos dos Goytacazes pela Defensoria Pública municipal.  
Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Defensoria Pública municipal (2017).

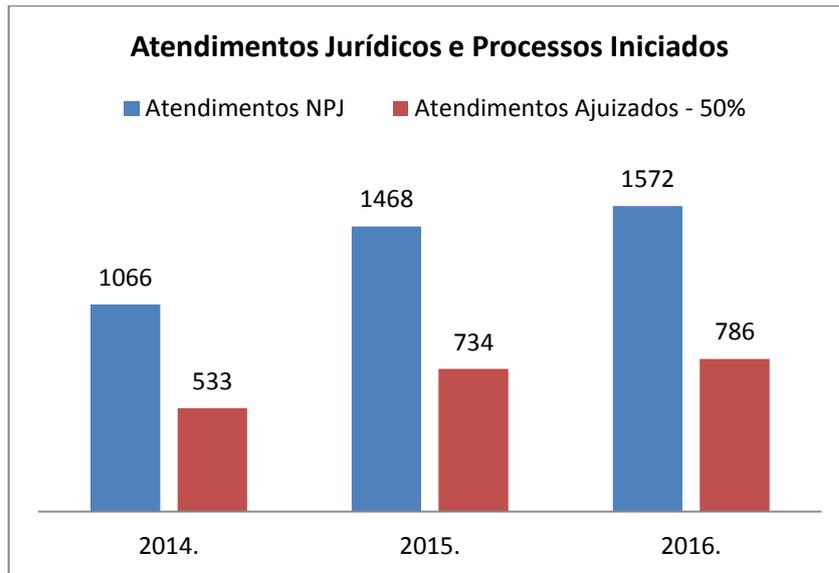
#### 4.3.2 Os Núcleos de Prática Jurídica das Instituições de Nível Superior em Direito de Campos dos Goytacazes

O quadro e o gráfico 3 esclarecem os dados fornecidos pelos Núcleos jurídicos das Instituições de Ensino Superior em Direito no Município de Campos dos Goytacazes no período de 2014 a 2016, UCAM, UNIVERSO, ESTACIO DE SÁ E UNIFLU, sendo que o número de processos foi alcançado numa média de cinquenta por cento do número total de atendimentos. Isso em razão de uma média ponderada informada a partir do depoimento dos coordenadores de cada um dos Núcleos Jurídicos, os quais de modo unânime declararam em razão da prática cotidiana operacional a proporção de atendimentos gratuitos que acabam por se transformarem em processos judiciais ou atendimentos ajuizados.

**Quadro 3:** Atendimento Jurídico Gratuito em Campos dos Goytacazes pelos Núcleos de Prática Jurídica

<b>Núcleos de Prática Jurídica</b>	<b>2014.</b>	<b>2015.</b>	<b>2016.</b>
Atendimentos NPJ	1066	1468	1572
Atendimentos Ajuizados - 50%	533	734	786

Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos Núcleos jurídicos das Instituições de Ensino Superior em Direito no Município de Campos dos Goytacazes no período de 2014 a 2016 (2017).



**Gráfico 2:** Atendimento Jurídico Gratuito em Campos dos Goytacazes pelos NPJs.  
 Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos Núcleos jurídicos das Instituições de Ensino Superior em Direito no Município de Campos dos Goytacazes no período de 2014 a 2016 (2017).

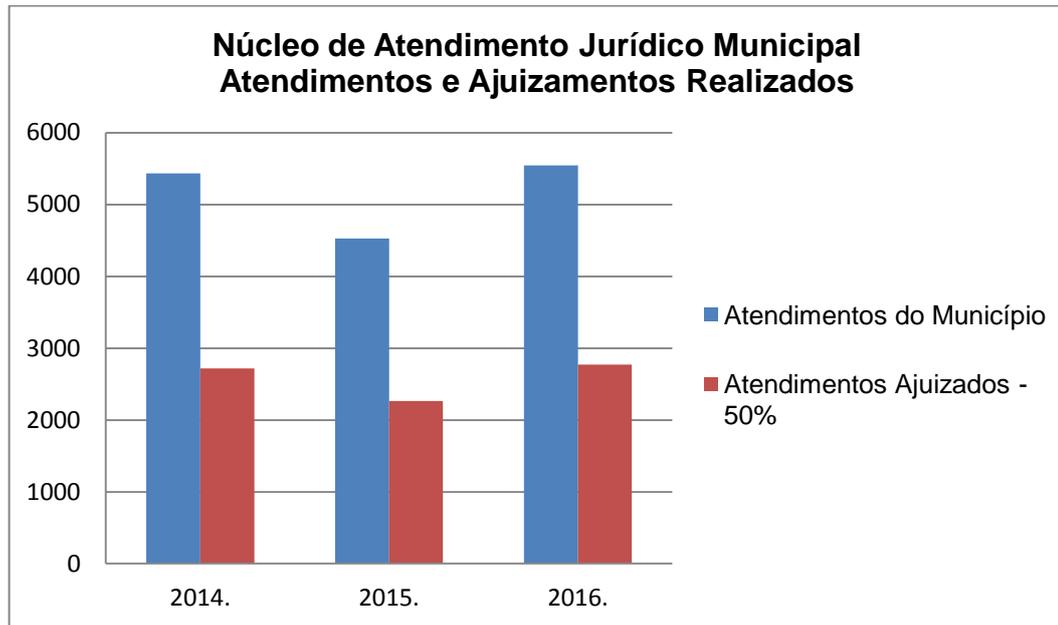
#### 4.3.3 O Núcleo de Atendimento Jurídico Municipal

O Núcleo de atendimento Jurídico do Município de Campos dos Goytacazes representa diversos assistidos em áreas como o direito de família e o direito previdenciário, como já comentado em outro momento. O quadro e o gráfico 4 demonstram a importância do atendimento gratuito e o ingresso de novas ações no Judiciário no período de 2014 a 2016. Os dados fornecidos pelo órgão público municipal foram computados na região central de Campos e não na periferia do Município e, do mesmo modo esclarecido quanto aos Núcleos Universitários, aqui também houve uma projeção de cinquenta por cento no número de atendimentos em consequência do exposto pela Superintendência de Justiça a qual informou a média de atendimentos que são ajuizados.

Quadro 4: Processos Iniciados em Campos dos Goytacazes de 2014 a 2016, no Núcleo de Atendimento Jurídico.

<b>Núcleo de Atendimento Jurídico Municipal</b>	<b>2014.</b>	<b>2015.</b>	<b>2016.</b>
Atendimentos do Município	5433	4527	5544
Atendimentos Ajuizados - 50%	2716,5	2263,5	2772

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Núcleo de atendimento Jurídico (2017).



**Gráfico 3:** atendimentos e ajuizamentos realizados no Núcleo de Atendimento Jurídico municipal de 2014 a 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Núcleo de atendimento Jurídico (2017).

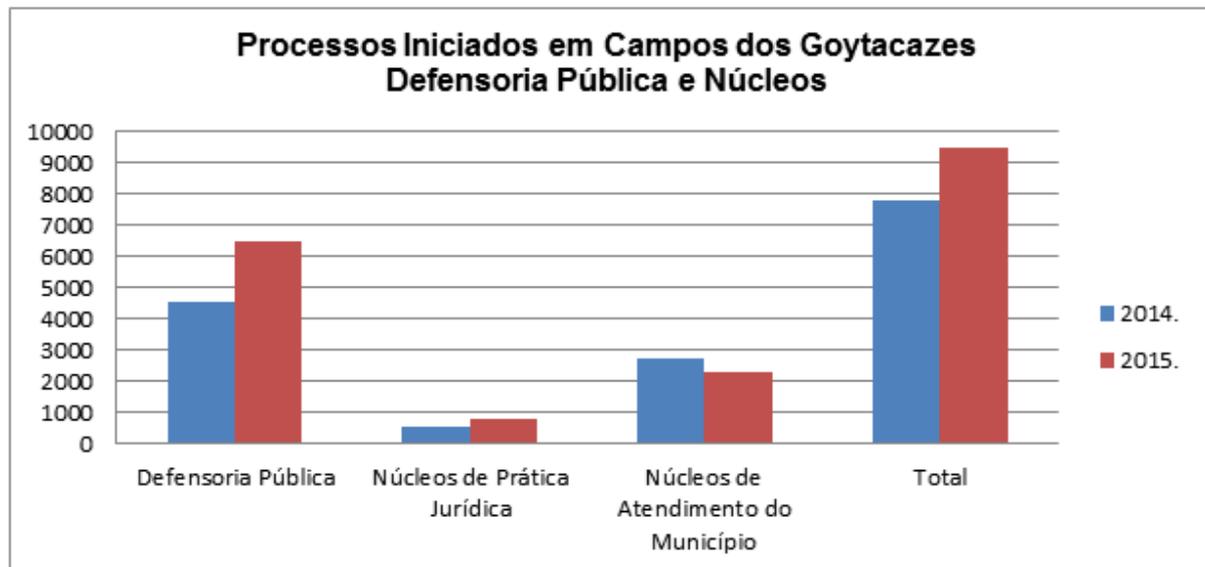
#### 4.3.4 Cruzamento dos dados

A Defensoria Pública, os Núcleos de Prática Jurídica e o Núcleo de Atendimento Jurídico Municipal representam os atores envolvidos na prestação de serviços jurídicos gratuitos em Campos dos Goytacazes. O quadro e gráfico 5 informam o número de processos iniciados nos anos de 2014 e 2015, segundo os dados colhidos e a relevância dos atores coadjuvantes na justiça gratuita.

**Quadro 5:** Projeção de processos iniciais da Defensoria com Incremento dos Núcleos, em 2014 e 2015.

<b>Atores</b>	<b>2014.</b>	<b>2015.</b>
Defensoria Pública	4538	6490
Núcleos de Prática Jurídica	513	734
Núcleo de Atendimento do Município	2717	2264
<b>Total</b>	<b>7768</b>	<b>9488</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Defensoria e Núcleos (2017).



**Gráfico 4:** Projeção de processos iniciais da Defensoria com Incremento dos Núcleos.  
Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Defensoria e Núcleos (2017).

**Quadro 6:** Processos por 1000 habitantes e por Defensor Público sem os demais Núcleos Jurídicos.

Classificação	Município	Processo por 1000 habitantes	Classificação	Município	Processos por defensor
1	Cordeiro	34,5	1	Iguaba Grande	1280,0
2	Cantagalo	30,6	2	Cantagalo	1206,0
3	Iguaba Grande	24,2	3	Casimiro de Abriu	1058,0
4	Porciúncula	23,9	4	Rio das Ostras	909,0
5	Duas Barras	23,4	5	Porciúncula	868,0
6	Trajano de Moraes	22,7	6	Seropédica	804,0
<b>23°</b>	<b>Campos dos Goytacazes</b>	<b>16,8</b>	<b>7°</b>	<b>Campos dos Goytacazes</b>	<b>741,7</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraído do Portal da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (2017).

Pode-se avaliar de acordo com o quadro Quadro 6, o qual demonstra informações da Defensoria Pública do Estado do Rio, que sem a participação dos NPJs e também da assistência prestada pelo Município o número de processos por mil habitantes aumentaria significativamente, passando Campos a figurar na 23ª posição e o número de processos por defensor público subiria para 741,7. Isto dificultaria ainda mais o trabalho realizado pelo órgão estadual e de fato atravancaria o acesso à justiça, na medida em que se tornaria mais moroso o aguardo para o atendimento e ainda para o início de um processo judicial, além das demais mazelas que a ausência dos serviços prestados de forma auxiliar acarretaria para essa

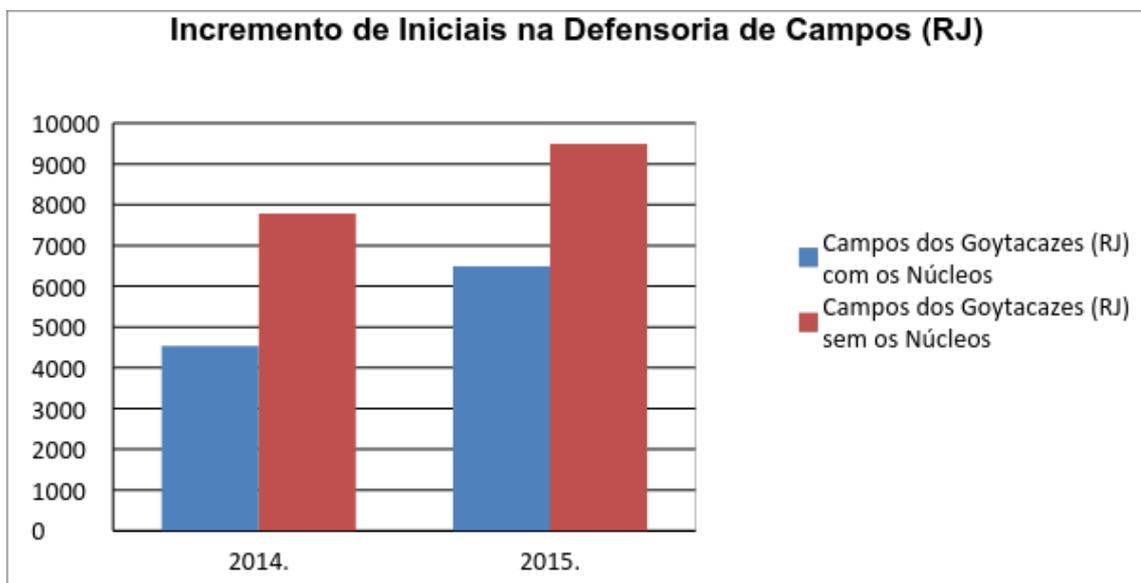
parcela de cidadãos interessados em ingressar em juízo, ou mesmo, conhecer os seus direitos.

Fica clara a participação dos Núcleos prestadores de serviços jurídicos gratuitos em Campos. A projeção se baseia na ausência dos Núcleos de atendimento jurídicos dos demais atores envolvidos na prestação dos serviços gratuitos NPJs e Município de Campos. O número de processos aumentaria significativamente, e por via de consequência o trabalho de prestação de assessoria jurídica gratuita a ser oferecido pela Defensoria Pública (Quadro 7 e Gráfico 5).

**Quadro 7:** Quantitativo de Iniciais pela Defensoria com e sem a atuação dos Núcleos.

<b>Agentes</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Campos dos Goytacazes (RJ) com os Núcleos	4538	6490
Campos dos Goytacazes (RJ) sem os Núcleos	7788	9488

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Defensoria e Núcleos (2017).



**Gráfico 5:** Diferença entre os números de Iniciais feitas pela Defensoria com e sem a atuação dos Núcleos. Fonte: elaborado pelo autor.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Defensoria e Núcleos (2017).

Pode-se avaliar tendo a Defensoria Pública como o paradigma de prestação do atendimento jurídico aos chamados hipossuficientes, que os demais atores envolvidos no contexto de prestação dos serviços de orientação e patrocínios jurídicos ofertados de forma gratuita, juntos, correspondem a 50 por cento dos

atendimentos daquela principal responsável e demonstram a relevância deste trabalho.

Para um completo exercício da cidadania é essencial o acesso à justiça, um direito humano, e que significa mais que acesso ao judiciário, representa também acesso ao aconselhamento e consultoria, enfim, justiça social (TORRES, 2002).

A distância do cidadão aos instrumentos públicos do Estado dificulta a integração do homem na sociedade em que está inserido. O desconhecimento jurídico sobre questões que aflige o cidadão de classe social em situação desfavorável economicamente o afasta das vias judiciais e, portanto, um maior esclarecimento e novos meios de encontrar o acesso à justiça contribuem na formação de uma sociedade mais inclusiva (SANTOS, 1994).

[...] A distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. Em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, têm mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico. Podem ignorar os direitos em jogo ou as possibilidades de reparação jurídica (SANTOS, 1994).

Pode-se dizer assim, que o acesso à justiça é um vetor para a aplicabilidade de normas e a solução dos aparentes conflitos existentes na sociedade moderna, e por isso mesmo, se configura como um verdadeiro princípio orientador para cumprir seu papel indicativo (LENZA, 2015)

Os Núcleos de Prática Jurídica das Instituições de nível superior em Direito atuam efetivamente em duas frentes, quais sejam, a formação do futuro profissional do Direito e a contribuição com a oferta do serviço de orientação e patrocínio gratuito de causas judiciais para pessoas em situação de desfavorecimento econômico e que encontram uma nova porta de acesso ao judiciário e, como sabido, quando o acesso à justiça é limitado a uma pequena parcela da população, temos em contraponto, uma maioria desconhecidora dos seus direitos, ou então que os conhece, mas não detém meios de fazê-los valer (CARVALHO, 2008).

O núcleo de atendimento jurídico do Município apesar das controvérsias quanto à sua legitimidade jurídica serve como complemento no atendimento jurídico para um mesmo público carente de medidas governamentais que ampliem os

direitos sociais e para a ampliação progressiva da noção de cidadania, na qual fatores políticos são menos importantes na explicação da origem do estado do bem-estar social e mais importante é reconhecer as ações públicas que fomentem direitos sociais. (MARSHALL, 1967).

Neste sentido essa união de esforços deve contribuir para levar as portas da justiça um maior número de cidadãos de algum modo insatisfeitos, os quais buscam algum tipo de reparação por intermédio do Estado Juiz, sendo que o verdadeiro acesso à justiça se faz presente quando o maior número possível de pessoas é admitido a demandar e defender-se de forma adequada, inclusive com o patrocínio do Estado, como garantido no texto constitucional (LIMA FILHO, 2000).

Questões de ordem política estão envolvidas quando se operacionaliza um programa municipal de concessão de serviços jurídicos gratuitos por meio do Poder Executivo, no entanto questões mais abrangentes e que ultrapassem as fronteiras da politização auxiliam na formação do complexo de cidadania e acesso à justiça, como também na diferenciação do Estado do Governo.

Estes diferentes aspectos devem estar sempre referidos a um contorno de Estado no interior do qual eles se movimentam. Torna-se importante aqui ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. Para se adotar uma compreensão sintética compatível com os objetivos deste texto, é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001).

Os atores envolvidos, Defensoria Pública com o aval constitucional, os Núcleos de Prática com o amparo da legislação destinada à educação superior e o Núcleo Municipal com a legitimidade da sociedade, promovem o acesso à justiça que é um vetor para a aplicabilidade de normas e a solução dos aparentes conflitos existentes na sociedade moderna (LENZA, 2015).

Para Cappelletti e Garth (1988), o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de grande importância entre os direitos

individuais e também os sociais, uma vez que a titularidade de direitos perde o sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. Esses mecanismos utilizados para concretização dos direitos podem estar relacionados ao poder público oportunizar os serviços jurídicos gratuitos, mas também a própria iniciativa privada, a qual por intermédio de uma estrutura acadêmica também concilia práticas que trazem à sociedade instrumentos de vindicar melhores condições para uma convivência pacífica.

Para Carvalho (2004) no Brasil não ocorreu uma evolução progressiva nos direitos civis, políticos e sociais como em outros países e por essa razão o processo de desenvolvimento da cidadania ficou prejudicado numa escala de valores apropriados sem que houvesse o entendimento comum do cidadão sobre seus reais direitos. Nesse ponto, novamente os envolvidos no processo de levar justiça às classes sociais mais pobres, podem ajudar na criação da construção da consciência de direitos e esta democratização dos direitos e do acesso às vias judiciais em muito contribuem para a ampliação do campo dos direitos civis e auxiliam na promoção do Estado do bem-estar (ARRETCHE, 1996).

O direito de cidadania pode também se conceber com o acesso da população aos mecanismos de proteção contra os riscos intrínsecos da vida social (ARRETCHE, 1996) e, portanto, a possibilidade de ingresso no Judiciário por intermédio da assistência judiciária, a qual adquiriu o *status* de garantia constitucional quando passou a vigorar a Constituição de 1988, apresenta-se como um remédio à dinâmica da vida social que promove inúmeros conflitos entre os membros de uma sociedade (GARPELLINI, 2011).

O acesso à justiça visto no passado como um direito formal de propor ou de contestar demandas processuais, com o desenvolvimento da sociedade, transforma-se num direito fundamental segundo Cappelletti e Garth. Assim temos que, o desenvolvimento de trabalhos para propiciar o ingresso com processos judiciais de forma gratuita faz surgir novas questões a serem discutidas, como a participação do órgão municipal, a ampliação dos serviços disponibilizados pela Defensoria Pública do Estado e o trabalho realizado pelas Instituições de Ensino.

A Defensoria Pública, órgão do judiciário, prestador de assistência gratuita às pessoas que não tem condições de arcar com os custos de um advogado, sem prejuízo do custeio da vida cotidiana e do sustento familiar (PEREIRA, 2005), promovem o auxílio em processos judiciais ou extrajudiciais e ainda na consultoria

jurídica que permeia a atividade principal deste que é o maior responsável pelos atendimentos prestados no Município, de acordo com os dados colhidos, os quais confirmam a disposição do órgão na prestação do serviço com a maior representatividade.

O Defensor Público atua no Estado democrático de direito o qual tem como uma de suas funções essenciais a realização da justiça social, justiça esta que pressupõe o conhecimento e realização dos direitos fundamentais pelos seus titulares, sejam tais direitos individuais, coletivos ou difusos (WEISS, 2002).

O Núcleo de Prática Jurídica é a base para um novo entendimento da teoria e a prática, uma vez que apresenta vários papéis na trajetória do bacharel em direito, caracterizando-se como um espaço que possibilita o acesso à justiça, considerando um meio para a concretização dos direitos humanos, e a sua relação com outros órgãos que prestam assistência e com o Poder Judiciário (MACEDO, 2000).

Em Campos dos Goytacazes a participação de quatro instituições de Ensino superior em Direito, Universidade Candido Mendes, Universidade Salgado de Oliveira, Universidade Estácio de Sá e ainda Faculdade de Direito de Campos no Centro Universitário Fluminense formam núcleos que reúnem escritórios modelos que vem atendendo uma demanda de processos, principalmente se levarmos em consideração questões não absorvidas pela defensoria, como aquelas as quais seriam da competência de uma estrutura federal ainda inexistente na região, sendo que os números apresentados pelos núcleos universitários demonstram a vocação para o atendimento focado no ensino do acadêmico de direito e não necessariamente na quantidade de atendimentos e processos distribuídos.

Por fim, o Núcleo de atendimento do Município, segundo demonstra o quadro 4, se insere num contexto de prestação de serviços jurídicos que também em colaboração com o órgão estadual promove a integração do homem comum do povo, validando a autonomia estabelecida constitucionalmente para reservar à auto-organização do menor Ente da federação brasileira, muito embora ainda paire sobre o referido órgão a sombra da ilegitimidade por conta da limitação expressa aos Municípios estabelecida no direito brasileiro, já que as competências e atribuições também constitucionais definem que o município não se apresenta na composição do governo nacional (DIJOSETE JR, 2010).

É indubitavelmente clara a constituição em vigor ao considerar o Município como ente estrutural da federação brasileira. E isto se refere adiante nos termos dos artigos 29 e 31, onde se nota serem eles dotados de autonomia em termos análogos à dos Estados. Inclusive gozarem eles de auto-organização (GONÇALVES, 2009).

Na tentativa de minimizar a desigualdade por meio de medidas públicas assistenciais essenciais, as quais não são atividades privativas do Estado, mas de todo e qualquer ente federativo, o Município integra políticas públicas que colaboram com o processo de construção da sociedade, porém num sentido local (DIJOSETE JR., 2010) e os serviços jurídicos oportunizados pelo Ente de menor participação contribuem com o número de demandas propostas no Judiciário levando o acesso à justiça, o qual se insere em um quadro de democracia participativa, que tem possibilidades e limites, como é o caso da efetiva prestação de assistência judiciária (GRINOVER, 1992).

O serviço promovido pelo Executivo do Município atende parcela expressiva da população e fora as discussões de natureza jurídicas no que tange a sua legitimidade, promove a integração do cidadão campista e ajuda na prestação de serviços jurídicos especializados como nas áreas de família e previdenciária.

Para José Afonso da Silva (2008) a omissão do Estado em proporcionar a assistência jurídica gratuita gera a possibilidade de uma ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, pertinente para tornar efetiva norma constitucional em razão de omissão de qualquer dos Poderes ou de órgão administrativo. Assim o agir deste menor Ente federativo colabora na formação do Estado de Direito.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo desta dissertação, foi possível reunir elementos importantes para a compreensão da temática da cidadania e do acesso à justiça, momento em que foram abordados vários conceitos e posições de intelectuais e acadêmicos acerca de sua composição e evolução no curso do tempo. O acesso à justiça pensado como um elemento condutor para a construção do cidadão. A cidadania também foi abordada no aspecto do Estado do bem-estar social e suas diversas conjecturas, imaginando a igualdade como parceira da formação do chamado Welfare State, e ainda como indispensável na compreensão da cidadania plena, a partir do mapa dos atendimentos jurídicos em Campos dos Goytacazes.

O estudo levou a correlacionar o princípio fundamental do acesso à justiça com o desenvolvimento do acesso ao judiciário, o qual apesar de não se confundir com o fundamento constitucional apresentou a dinâmica dos serviços de orientação e patrocínio jurídico ofertados pelos Núcleos de Prática Jurídica das Instituições de ensino Superior em Campos dos Goytacazes, pelo Núcleo de Atendimento do Município e principalmente pela Defensoria Pública do Estado.

Não basta que os direitos estejam escritos nas leis, prescritos na ordem constitucional, é necessário que o direito de acesso à justiça, de forma ampla, seja um verdadeiro instrumento da cidadania, possibilitando aos cidadãos que venham a sofrer violação em seus domínios individuais ou coletivos, a possibilidade de buscarem reparação na concretização dos direitos, e assim poderem usufruí-los seguindo o caminho da justiça.

Nesse contexto, verifica-se que a essência do Núcleo de Prática Jurídica é o compromisso com a defesa dos Direitos Fundamentais e com a Cidadania, no sentido de uma reformulação da organização social, democratizando direitos aos que não têm direitos e preparando o aluno para o exercício profissional, comprometido com a sociedade que atue.

Os Núcleos Municipais, muito embora carentes de legislação específica que legitime sua capacidade de configuração na ordem pública, promovem a inclusão, quando representam inúmeras causas e atendimentos junto aos munícipes carentes na propositura de demandas pessoais que afirmem seu lugar na sociedade.

Nessa toada, vale registrar a Defensoria Pública, real e legítima prestadora dos serviços de natureza jurídica, desempenha um papel de fundamental importância para a construção e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

Por fim, torna-se de fácil ilação que para que se dê a concretização do projeto democrático traçado pela Constituição Federal de 1988, o direito de acesso à Justiça deve ser instrumentalizado pelos diversos atores envolvidos: Defensoria Pública do Estado, Núcleos de Prática Jurídica das Instituições de Ensino Superior em Direito e o Núcleo de Atendimento Jurídico do Município, uma vez que não adianta conceder direitos sem proporcionar a todo e qualquer cidadão condições para assegurá-los, respeitando-se o que se denomina como mínimo existencial, impossível de ser dissociado da dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, T. **Educação e Emancipação**. Trad. Wolfgang Leo Maar. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

AGUIAR, R. A contemporaneidade e o perfil do advogado. In: CONSELHO FEDERAL DA OAB. **OAB Ensino Jurídico: novas diretrizes curriculares**. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996. p.129-141.

AGUIAR, R. **O que é justiça: uma abordagem dialética**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

ALEXY, R. **Teoria del discurso y derechos humanos**. Colombia: U. Externado de Colombia, 1995. 138 p.

\_\_\_\_\_. Conceito e validade do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

\_\_\_\_\_. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALMEIDA, C. (Ed.). **Ordenações Filipinas: Livros II e III**. Lisboa: CalousteGulbenkian, 1985.

ALVES, C. F. **A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça**. 2005. 614 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Direito, Departamento de Direito da PUC-Rio, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ARAÚJO NETO, J. A. C. de. A categoria “reconhecimento” na teoria de Axel Honneth. **Argumentos**, ano 3, n. 5, 2011. p. 139-147.

ARENDT, Hannah. **A Condição humana**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1988.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do WelfareState: Teorias Explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, 1995.

ATAVILA, J. **Origem dos direitos dos povos**. 11. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2006.

BAALBAKI, S. O Estado, o povo e a soberania. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 759, ago. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7045>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BACELLAR, R. A mediação no contexto dos modelos consensuais de resolução de conflitos. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 24, n.95, jul./set.1999.

BARBOSA, J. C. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. **Revista AJURIS**, Porto Alegre, n. 55, 1998.

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a eficácia de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. **Interpretação e aplicação da constituição**. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2011.

BAUMAN, Z. **Vida Líquida**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília: Polis, 1990.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_. **Teoria da norma jurídica**. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 3. ed. rev. Bauru: EDIPRO, 2005.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007.

\_\_\_\_\_. **Da estrutura à função**. Barueri: Manole, 2007.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BONICIO, M. J. M. **Princípios do processo no novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BORGE, F. Defensoria Pública: uma breve história. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2480, abr. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14699>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

BRASIL. **Código de Processo Civil (1939)**. Rio de Janeiro: Senado, 1939. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/CPC\\_ALTERA%C7%D5ES.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/CPC_ALTERA%C7%D5ES.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2014.

BRASIL. **Código de Processo Civil (2015)**. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 06 maio 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil**. Brasília, jun. 2014. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico\\_de\\_pessoas\\_presas\\_correcao.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf)>. Acesso em: 08 de dez. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional**. Brasília: CNJ, 2010. 51 p. (Série CNJ Acadêmico; 3). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/esistemas/433-informacoes-para/imprensa/artigos/13592-as-custasjudiciais- em-foco>>. Acesso em: 22 jul. 2013

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1934. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137602/Constituicoes\\_Brasileiras\\_v3\\_1934.pdf?sequence=10](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137602/Constituicoes_Brasileiras_v3_1934.pdf?sequence=10)>. Acesso em: 28 jan. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado, 1934. Disponível em:

<[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139953/Constituicoes\\_Brasileira\\_v5\\_1946.pdf?sequence=9](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139953/Constituicoes_Brasileira_v5_1946.pdf?sequence=9)>. Acesso em: 28 jan. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_07.05.2015/index.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_07.05.2015/index.shtm)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 80, de 14 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Lex- Legislação e Jurisprudência:** legislação nacional de marginalia. Rio de Janeiro: 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 27 jun. 2016.

BRASIL. Decreto nº. 678/92. Promulga a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos de 22 de novembro de 1969. Brasília, 1992.

BRASIL. Decreto nº 22.478, de 20 de fevereiro de 1933. Aprova e manda observar a consolidação dos dispositivos regulamentares da Ordem dos Advogados do Brasil. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1933. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22478-20-fevereiro-1933-507612-norma-pe.html>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

BRASIL. Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890. Organiza a Justiça do Distrito Federal. Rio de Janeiro: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1030-14-novembro-1890-505536-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Atlas de Acesso à Justiça.** Indicadores Nacionais de Acesso à Justiça. Brasília, 2014. 61 p.

BRASIL. Ministério da Justiça. Lei n. 10.444, de 7 de maio de 2002. Altera a Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil. Brasília, 2002. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10444.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10444.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L.9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L.9307.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2014

BRASIL. Ministério da Justiça. Lei n. 7.871, de 8 de novembro de 1989. Acrescenta parágrafo à Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, 1989. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/topicos/.../lei-n-7871-de-08-de-novembro-de-1989](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/.../lei-n-7871-de-08-de-novembro-de-1989)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Lei no 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1060compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060compilada.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Nacional de Educação. Promotora de Justiça de Estrela do Sul, MG. Solicitação para que seja verificada a possibilidade de se aperfeiçoar a redação do art. 7º, § 1º, da Resolução CNE/CES nº 9/2004, que trata dos núcleos de prática jurídica. Relator: Antonio Carlos Caruso Ronca. Processo n. 23001.000011/2011- 46. Parecer CNE/CES n. 362/2011. Colegiado: CES, aprovação em 1º/9/2011. **D.O.U.**, Brasília, 30/5/2012, Seção 1, p.33.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Resolução CES-CNE nº 9, de 29 de setembro de 2004. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Direito e dá outras providências. Brasília, out. 1994. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/abmes/legislacoes/visualizar/id/582>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Conselho Nacional de Educação. Portaria nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994. Fixa as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico. Brasília, dez. 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de declaração no agravo regimental no agravo em recurso especial nº 345.573-RS Relator: Ministro Herman Benjamin - Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 12 de novembro 2013. **Lex:** Jurisprudência do STJ. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=ASSIST%CANCIA+JUDICIAL+GRATUITA+&data=%40DTDE+%3E%3D+20131112+e+%40DTDE+%3C>>

%3D+20131112&&b=ACOR&p=true&t= JURIDICO&l=10&i=2>. Acesso em: 10 jun. 2014

BRASIL. Portaria nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994. Fixa as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico. Disponível em: <<http://oab-rn.org.br/arquivos/LegislacaosobreEnsinoJuridico.pdf>>. Acesso em 27 jun. 2016.

CAHALI, Y.. **Honorários advocatícios**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

CAGIANO, M. A educação. Direito fundamental. In: RANIERI, Nina (coord.). **Direito à educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: 2009.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 11. ed. Ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2008.

DEMO, P. **Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida**. São Paulo: Autores associados, 1995.

FREIRE, P. Educação como prática da liberdade. Rio de Janeiro: Editora Civilização S/A, 1967.

\_\_\_\_\_. Educação como prática da Liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

\_\_\_\_\_. A importância do ato de ler: em três artigos que se completam. 18. ed. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1987.

\_\_\_\_\_. Pedagogia do oprimido. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987.

GARBELLINI, L. H. Acesso à Justiça. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2911, 21 jun. 2011. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/19379>>. Acesso em 23 jul. 2016.

GUSTIN, M. (Re)pensando a inserção da universidade na sociedade brasileira atual. In: SOUSA Jr., José Geraldo de et al. (Org.). **Educando para os direitos humanos**. Brasília: Editora Síntese, 2003. Edição eletrônica.

GRAMSCI, A. Concepção dialética da história. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

HERKENHOFF, J. B. **Direito e Utopia**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luis Repa. São Paulo: ed. 34, 2003.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LIMA FILHO, F. C. Os movimentos de acesso à justiça nos diferentes períodos históricos. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, n.2/n.4, jul./dez. 2000.

LUHMANN, N. **Sociologia do Direito**. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1983.

MALISKA, M. A. Direito à Educação e a Constituição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINES Jr., E. As Instituições de Educação Superior e as Autoridades Estatais: Autonomia e Controle. In: RANIERI, N. (coord.). **Direito é educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

MEDEIROS, M. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Texto Para Discussão, v. 852, Ipea, Brasília, p.1-27, dez. 2001.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

OLIVEIRA, G. C. A Assistência Jurídica Integral e Gratuita prestada através dos Núcleos de Prática Jurídica dos Cursos de Direito. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10401](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10401)>. Acesso em 15 jun. 2016.

PEREIRA, M.G. **O Papel da defensoria pública em face dos interesses dos necessitados**. 2005. 215f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande-PB: UEPB, 2005.

RANIERI, N. Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988: comentários acerca da jurisprudência do Supremo. In: RANIERI, N. (coord.). **Direito e educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 40.

SADEK, M. T. Experiências de acesso à justiça: introdução. In: \_\_\_\_\_. Acesso à Justiça. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. (Pesquisas, n. 23).

SANTOS, B. Para uma revolução democrática da justiça. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, J. A. Acesso à justiça e cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 216, p. 9-23, mar. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47351/45365>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

TEIXEIRA, A. **A educação é um direito**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1968.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo Jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa-Omega, 1994.

TORRES, A. F. M. Acesso à Justiça. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, III, n. 10, ago., 2002. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4592](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4592)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. Núcleos de Prática Jurídica. Disponível em: <<http://www.ucam.edu.br/index.php/comunidade/fucam-emag>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

VIEGAS, W. C. Cidadania e participação popular. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 86, 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4199>>. Acesso em: 22 mai. 2016.