

A GESTÃO DA “JUSTIÇA DE PROXIMIDADE” NA FRANÇA: A ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA*

Pedro Heitor Barros Geraldo**

RESUMO: Este trabalho desenvolve uma análise da implantação das jurisdições de proximidade após a reforma do Judiciário francês entre 2002 e 2006. O objetivo é investigar a atividade judiciária no nível local durante o período mencionado, para compreender a implementação a partir de um quadro de análise que considera tal dispositivo como uma política pública judiciária. Os dados oficiais publicados nos relatórios anuais do Ministério da Justiça foram usados como fontes empíricas para comparar a atividade judiciária em nível local. O artigo analisa, assim, os resultados locais em duas jurisdições no Sudeste da França: as cortes de apelação em Montpellier e em Nîmes. Os resultados apontam para uma racionalidade de implementação que põe em relevo as configurações institucionais locais na execução dessa política pública judiciária.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão. Justiça de proximidade. Política pública judiciária.

Introdução

Nos últimos anos, a discussão em torno da gestão dos recursos humanos e materiais do judiciário ganhou relevo. Uma das questões discutidas é a criação de novos meios de acesso à justiça. O Brasil criou seus juizados especiais na década de 1990. Vários trabalhos realizaram uma análise do impacto da criação desta instituição (KANT DE LIMA; AMORIM; BURGOS, 2001; AZEVEDO, 2001; CAMPOS, 2003; DEBERT; OLIVEIRA, 2007). Os países europeus também possuem uma discussão similar, como demonstra Burgos (2007). Todavia, esses países possuem diferentes instituições, que foram se modelando desde a década de 1980 em torno da expressão “justiça de proximidade”. Mas foi recentemente que tais países reformaram suas justiças, a fim de integrar a justiça de proximidade como uma jurisdição no seio do poder judiciário (WYVEKENS, FAGET, 2001).

Na França, este processo iniciou-se no começo da década de 1990 e deu origem a diversas instituições voltadas para o acesso à justiça, como a Maison de la Justice et du Droit (WYVEKENS, 1997) e as instituições destinadas à formação de conciliadores e mediadores de conflitos (FAGET, 2005). Porém, foi em 2002 que os juizes de proximidade foram criados, com a finalidade de se prestar uma justiça mais rápida e eficaz ao alcance da população.

* Enviado em 18/8, aprovado em 1º/10/2010 e aceito em 17/6/2011. Este artigo é uma versão brasileira do trabalho apresentado no congresso *Sociology and Law: The 150th Anniversary of Emile Durkheim (1858-1917)*, na Bulgária em 2008. Uma versão em língua inglesa foi publicada como capítulo de livro: *The creation of the “proximity” judges: a public policy analysis of the French Judiciary Reform (2002-2006)*. In: SERAFIMOVA, Maria; HUNT, Stephen; MARINOV, Mario (Org.). *Sociology and Law*. 1 ed. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2009. p. 68-77. Esta pesquisa foi realizada graças ao financiamento da Capes. Agradeço às críticas e sugestões de Fernando de Castro Fontainha durante a redação deste artigo.

** Doutor em Ciência Política - Universidade Montpellier 1; mestre em Sociologia e Direito - Universidade Federal Fluminense; Attaché temporaire d’enseignement et recherche (Ater) - Universidade Montpellier 1; bolsista Capes. Montpellier, França. E-mail: pedroheitorbg@yahoo.com.br.

Poderíamos dizer que tal jurisdição é homóloga aos juizados especiais no Brasil. Com uma única ressalva: os juízes que atuam em tal jurisdição não provêm do quadro de juízes (profissionais) recrutados pela Escola Nacional da Magistratura (ENM),¹ mas são recrutados especialmente pelo Ministério da Justiça, exigindo-se experiência na área jurídica.

A implantação destes juízes causou uma grande discussão em torno de uma justiça profissionalizada. A criação de uma nova jurisdição interessa aos juristas, na medida em que coloca problemas de repartição de competências. Mas também aos cientistas políticos, que buscam compreender a ação pública através das políticas públicas adotadas pelo Estado. Essa jurisdição chamou atenção pela sua real necessidade de permitir que os juízes profissionais se ocupassem dos casos mais importantes, relegando as pequenas causas aos juízes de proximidade.

Este artigo desenvolve uma análise desse dispositivo promovido após a reforma do Judiciário francês, entre 2002 e 2006. O objetivo é investigar a atividade judiciária em nível local durante o período mencionado para compreender a implementação a partir de um quadro de análise que considera tal dispositivo como uma política pública judiciária.

Os dados oficiais publicados nos relatórios anuais do Ministério da Justiça foram usados como fontes empíricas para comparar a atividade judiciária em nível local. O artigo analisa, assim, os resultados locais em duas jurisdições no sudeste da França: as cortes de apelação em Montpellier e em Nimes - como se vê no mapa judiciário (Anexo I). Os resultados apontam para uma racionalidade de implementação que põe em relevo os arranjos locais.

1 O contexto da reforma judiciária

Esta política pública judiciária foi adotada entre o primeiro e segundo mandatos presidenciais de Jacques Chirac, e logo antes dos debates da comissão parlamentar de inquérito na Assembleia Nacional,² organizada para apurar os falhas da Justiça francesa no caso Outreau (GARAPON; SALAS, 2006).

Este caso ocorreu em 2001 em Outreau (norte da França), envolvendo um juiz (profissional) que prendeu 18 pessoas acusadas de abuso sexual contra menores. Entre os acusados, os pais contra os próprios filhos. Em 2002, um deles suicidou-se na prisão. Em 2004, 10 acusados foram condenados com base apenas nas declarações das crianças, mas somente 6 recorreram da decisão. No ano seguinte, num julgamento emblemático, a Justiça francesa absolveu os 6 réus, diante da confissão de um dos condenados. Finalmente, apenas 4 pessoas foram condenadas. Entre todas as crianças, apenas 4 foram realmente vítimas de um casal condenado. Logo após esse julgamento, o presidente da república desculpou-se, em nome do Estado, pelo encarceramento injustificado dos absolvidos por mais de três anos.

Em seguida, uma comissão parlamentar de inquérito foi instaurada, a fim de investigar as falhas da Justiça neste caso, que é considerado o maior erro judiciário francês. A comissão concluiu os trabalhos e entregou o relatório final em junho de 2006.

Pela primeira vez, uma comissão parlamentar investigou os problemas da instituição judiciária, discutindo a formação dos juízes profissionais e a idade mínima para ingressar na Escola Nacional da Magistratura. O relatório final indicou propostas com o intuito de melhorar a instituição. Uma das 18 propostas foi abrir a instituição para o exterior, o que significava criar outras formas de recrutamento de outros profissionais qualificados.

Paralelamente, a Reforma do Judiciário foi discutida no congresso durante esses anos. Ela possuía quatro objetivos: criar uma jurisdição de proximidade; mudar o procedimento penal para lidar com a violência juvenil; dar mais direitos processuais às vítimas; e reforçar os recursos humanos destinados ao Judiciário (VAUCHEZ; WILLEMEZ: 2007).

A proposta mais polêmica foi a criação da justiça de proximidade, que estabelecia uma nova forma de recrutamento de juízes, porque os debates enfatizaram a formação dos juízes e sua capacidade de tomar decisões sendo tão jovens. Por outro lado, a bancada dos partidos de esquerda, apoiada pelos sindicatos da magistratura, argumentava que outros modos de seleção poderiam visar a incorporar pessoas com poder político e social - notáveis -, e poder-se-ia, assim, recrutar pessoas desqualificadas para exercer tal função. Este grupo opunha ainda o fato de que um juiz profissional realiza três anos de estudos e estágios na Escola Nacional da Magistratura, onde é avaliado por seu desempenho antes de assumir suas funções (PÉLICAND, 2007). Não obstante, o governo Chirac - considerado de direita - possuía maioria parlamentar e conseguiu aprovar rapidamente a lei que criou essa nova jurisdição.

Isso mostra as condições pelas quais o paradigma da proximidade foi transformado em um dispositivo de política pública judiciária. Por isso, é possível demonstrar, pelos resultados, seus diferentes usos e orientações. No entanto, é importante assumir o pressuposto metodológico de que a análise de políticas públicas não serve para resolver problemas sociais. Essa análise, portanto, não nos permite apontar como os problemas apresentados ao Judiciário deveriam ser resolvidos. O objetivo é demonstrar a maneira pela qual os políticos reconstruíram a "crise" da justiça, na medida em que: "Realizar uma política pública, não é resolver um problema, mas criar uma nova representação do problema que coloca as condições sociopolíticas do seu tratamento pela sociedade e que estrutura também a ação do Estado" (MULLER; SUREL, 1998, p. 31).

2 O quadro institucional do juiz de proximidade

A estrutura legal dos juízes de proximidade será apresentada neste tópico, bem como os seus desdobramentos, para demonstrar o impacto do seu trabalho nos tribunais de primeiro grau - onde realizam suas atividades - e também para compreender que parte da competência jurisdicional foi retirada dos juízes profissionais.

Em setembro de 2002, a lei de orientação para a justiça foi promulgada após um procedimento especial de discussão e voto de três meses na Assembleia Nacional. O projeto era uma grande reforma judicial, como foi explicado acima. Quatro meses depois, a lei que criou os juízes de proximidade foi promulgada. O juiz de proximidade consiste

em um juiz não profissional, chamado pelos seus defensores de “juiz-cidadão”. Sua finalidade consiste em facilitar o acesso à justiça: modifica-se o recrutamento dos juízes, a fim de convocar os que têm experiência com o direito. A proposta inicial era recrutar 3.300 juízes de proximidade em cinco anos. Em outras palavras: mais juízes para uma justiça mais rápida e eficaz.

Há cinco possibilidades legais de ingresso como juiz de proximidade. As exigências legais estabelecem que podem ser empossados: a) os juízes aposentados das jurisdições judiciária e administrativa; b) as pessoas maiores de 35 anos que comprovem uma experiência de, ao menos, quatro anos na área jurídica; c) as pessoas que comprovem, ao menos, 25 anos de trabalhos em posições gerenciais no domínio jurídico;³ d) os funcionários públicos aposentados de categorias A e B⁴ com qualificações para funções judiciárias; e) os conciliadores de justiça que trabalharam, ao menos, durante cinco anos nesta função.

O recrutamento compreende um dossiê de candidatura, no qual o candidato realiza o seu pedido de integração ao Ministério da Justiça. No entanto, o pedido é realizado perante a Corte de Apelação⁵ na região judiciária para a qual ele pretende trabalhar. Assim, ele deve seguir uma série de procedimentos, como incluir cartas de recomendação de personalidades com quem trabalhou para atestar suas qualidades profissionais e morais. A corte envia tal dossiê para uma secretaria no Ministério da Justiça. Em seguida, o dossiê será instruído por um inquérito de moralidade⁶ pela polícia - o que é um procedimento comum em França para o recrutamento de funcionários públicos. Após, o candidato será convocado pela Corte de Apelação que instrui o dossiê para uma entrevista com o 1º presidente e, posteriormente, para outra com o presidente do tribunal de 1º grau onde o candidato pretende trabalhar. Para encerrar a primeira fase do procedimento de recrutamento, o dossiê é enviado ao Conselho Nacional da Magistratura,⁷ que emitirá um parecer favorável ou desfavorável.

A segunda fase do recrutamento é o estágio probatório, no qual o candidato deverá realizar atividades na Escola Nacional da Magistratura durante cinco dias e um estágio prático no tribunal de 30 dias. Nesse estágio, em que ele será avaliado por um juiz de primeiro grau e outro do Tribunal de Grande Instância - também um tribunal de 1º grau com uma competência diferente. Finalmente, se aprovado, é nomeado por um decreto do presidente da república para tomar suas funções imediatamente.

Os juízes de proximidade são submetidos à Lei Orgânica da Magistratura. No entanto, são nomeados por um mandato não renovável de sete anos e devem exercer tal atividade por meio período. Isso significa, em outras palavras, que podem manter sua profissão principal enquanto trabalham como juiz. Por essa razão, não possuem o status de funcionários públicos. Eles são remunerados por hora trabalhada no tribunal para realizar suas atividades.⁸ Os que mantêm o trabalho principal não devem trabalhar como juiz na mesma jurisdição onde realizam tal atividade. Todavia, o Ministério da Justiça não reembolsa as despesas com o deslocamento para a jurisdição onde trabalham como juiz. Além disso, são proibidos de vestir a toga, usadas por todos o profissionais do

direito, uma vez que eles a consideram como o símbolo do poder de julgar em França (GARAPON, 1997). Em seu lugar, devem usar uma medalha dourada durante as audiências, como a que os juízes (não profissionais) do tribunal do trabalho usam em França. Não obstante, todos os outros profissionais que participam da audiência utilizam a toga durante esses momentos.

As limitações como a proibição de trabalhar na jurisdição onde se exerce a atividade principal não se aplicam aos professores de Direito e aos aposentados. O limite para exercício é de 75 anos de idade. Além disso, eles são administrativamente submetidos ao presidente do tribunal de 1º grau onde trabalham. O presidente decide quais são as funções que o juiz de proximidade exercerá na jurisdição e, mais ainda, o número de audiências que ele fará.

A competência legal para os casos civis se estende às ações de até 4 mil euros e aos casos criminais de menor potencial ofensivo, sobretudo as infrações de trânsito - que no Brasil são julgados administrativamente - e as vias de fato que não implicam incapacidade para o trabalho por mais de oito dias. Eles ainda podem participar do julgamento colegiado ao lado de outros dois juízes profissionais no Tribunal Correccional. Essa possibilidade foi criada por uma alteração na lei em janeiro de 2005 e que alargou a jurisdição civil de €1.500,00 para €4.000,00. Essa extensão aumentou o poder dos juízes de proximidade para explorar as possibilidades dessa inovação institucional, após um relatório, realizado a pedido do Ministro da Justiça, sobre as atividades desses juízes. Esse relatório foi publicado também em janeiro de 2005 e solicitava estender a competência desses juízes.

Após mostrar a estrutura normativa desse dispositivo, duas hipóteses serão consideradas na execução desta política pública: a primeira é a de que existe um gerenciamento local do recrutamento em função da submissão ao presidente dos tribunais de primeiro grau; a segunda, nós a apresentaremos em forma de pergunta: será que a atividade judicial local determina o número de juízes de proximidade em cada jurisdição?

Parece-nos importante insistir na característica não normativa dessa abordagem, pois tal política pública pode ter diferentes propósitos durante sua fase de execução por diferentes atores. Esse é um pressuposto metodológico, porque nós não estamos tentando demonstrar se a finalidade da lei foi distorcida ou não. Pretendemos compreender a lógica implícita da implantação dessa política pública judiciária, pois o sistema de recrutamento foi descentralizado por meio de um sistema de avaliação local dos candidatos, mas também por requerer cartas de recomendação de personalidades nessa fase, embora exista um comitê especial no Ministério da Justiça que se encarregue da análise dos dossiês.

3 A implementação concreta nas duas jurisdições

A representação dos dados foi desenvolvida de modo a demonstrar a relevância do seu uso para a demonstração das hipóteses. Esses dados foram escolhidos, pois os

juízes de proximidade são responsáveis por uma importante atividade jurisdicional e porque o número de juízes de proximidade é quase o mesmo dos juízes profissionais. De acordo com os dados oficiais do Ministério da Justiça, em janeiro de 2007 existia 866 juízes profissionais e 586 juízes de proximidade em toda a França. Isto é, a média nacional era de 26,2 juízes profissionais e 17,8 juízes de proximidade para cada uma das 33 regiões judiciárias do país. Duas regiões são especialmente analisadas neste artigo: as cortes de apelação de Montpellier e a de Nîmes. Naquela, existem 27 juízes profissionais e 25 de proximidade; enquanto nesta há 24 e 19, respectivamente. Ambas representam quase 7,5% dos juízes de 1º grau na França.

Eles demonstram um número regular de processos julgados durante os cinco anos analisados. A porcentagem é importante para indicar a representação dos dados e das cortes no contexto nacional. Elas correspondem a quase 7% dos processos civis e a 14% dos processos criminais julgados no país.

A comparação será realizada entre duas jurisdições por meio das atividades dos seus tribunais de primeiro grau. Três tipos de dados serão considerados: a) a atividade representada pelo número de processos civis e criminais julgados em cada tribunal; b) o número de juízes de proximidade em cada tribunal; e c) a média de tempo para julgar um processo civil. É importante salientar que todos esses dados provêm dos anuários publicados pelo Ministério da Justiça. No entanto, esses dados, tratados por estatísticos, são negligenciados na pesquisa sobre políticas públicas judiciárias na França.

Há 31 tribunais de 1º grau nas jurisdições estudadas: 17, em Montpellier, e 14, em Nîmes. O anexo II demonstra todos os tribunais, com suas respectivas atividades judiciárias na área civil. O dado acima foi selecionado por duas razões, pois pode-se comparar todos os anos pelos dados disponíveis e devido às suas características empíricas – isto é, o processo civil é intentado por advogados ou particulares, como prevê a lei francesa. Portanto, não há uma intervenção pública para começar o processo, como nas ações criminais, que dependem diretamente da intervenção da polícia e do Ministério Público.

Desse modo, os dados demonstram diferentes variações durante os anos, desde a implantação dos juízes de proximidade. Como indicado na tabela, algumas jurisdições tinham importantes variações.⁹ No entanto, apenas em Montpellier, Narbonne, Nîmes e Mende houve um crescimento do número de processos civis. Essas jurisdições tiveram uma redução no tempo de julgamento dos processos durante o mesmo período, apesar do aumento da atividade judiciária. Contrariamente, há jurisdições que passaram por uma diminuição do número de processos,¹⁰ mas apenas Perpignan teve o tempo de julgamento reduzido.

O número de juízes profissionais e de proximidade em cada jurisdição pode ser comparado à atividade judiciária, com o intuito de saber se há alguma lógica implícita em sua distribuição. A tabela indica, todavia, uma distribuição irregular de juízes de proximidade que não corresponde à atividade judiciária. Existem três casos de distribuição: a) mais juízes de proximidade que juízes profissionais;¹¹ b) o mesmo número;¹² e c) menos juízes de proximidade.

A jurisdição de Saint-Pons-Thomières possui curiosamente um juiz de proximidade e nenhum juiz profissional. Isso significa que um juiz de proximidade funciona regularmente nessa cidade, enquanto um juiz profissional de outra vem periodicamente realizar as atividades desse tribunal. O caso de Montpellier é especial, pois é a jurisdição com o maior número de juízes de proximidade, o que pode explicar a diminuição do tempo de julgamento apesar de o número de processos ter aumentado.

No segundo caso, algumas jurisdições tiveram uma duplicação do número de juízes, mas apenas em Tournon, Narbonne e Béziers houve um aumento dos processos, embora apenas estas duas últimas diminuíssem o tempo de julgamento dos processos. Isso pode ser explicado pelo fato de apenas um juiz de proximidade ter sido designado para Tournon, enquanto em Narbonne foram dois, e Béziers, três.

No terceiro caso, as jurisdições foram separadas entre as que não têm nenhum juiz de proximidade¹³ e as que têm um número de juízes de proximidade inferior ao de juízes profissionais. Assim, em Uzès, Nîmes, Perpignan e Avignon há mais juízes profissionais que de proximidade.

A média de tempo de julgamento dos processos civis também é demonstrada na tabela. Não nos parece que exista apenas uma hipótese explicativa para entender a lógica da variação da média de tempo para julgar os processos, pois a irregularidade pode refletir contingências locais da atividade judiciária quotidiana em cada tribunal. Isso significa que cada tribunal possui uma causa explicativa de sua atividade judiciária. Os pequenos tribunais tem o inconveniente de possuir poucos recursos humanos e poucos juízes para realizar as tarefas devido à pouca atividade judiciária, por isso ela parece ser estável. No entanto, ela ainda mantém-se alta, comparada aos grandes tribunais.¹⁴

Finalmente, uma questão ainda pode ser aventada: existe uma relação entre a atividade judiciária e a distribuição de juízes de proximidade? Tal questão é pertinente, na medida em que se espera que tribunais com maior atividade judiciária tenham mais juízes, para que possam desenvolver uma resposta judiciária mais rápida e eficaz, como se apontou na Reforma da Justiça. Para se responder a tal questionamento, compararemos o número de juízes de proximidade com a atividade de cada jurisdição, a fim de descobrir a lógica de distribuição dos juízes pelo território.

A distribuição não obedece, todavia, a essa lógica - ou seja, os tribunais com maior atividade judiciária não possuem mais juízes que tribunais com menor atividade. Como demonstrado na tabela, as seis maiores jurisdições concentram mais da metade de todos os juízes de proximidade. Na Corte de Apelação de Montpellier, o tribunal de Carcassonne possui uma pequena atividade judiciária comparada às outras, mas acumula três juízes de proximidade; enquanto o de Perpignan, pertencendo à mesma jurisdição da Corte de Apelação, possui uma atividade mais importante, com apenas um juiz de proximidade. O mesmo ocorre em relação aos tribunais de Sète e de Rodez. Ambos possuem dois juízes de proximidade, ou seja, menos juízes que o tribunal de Carcassonne, embora possuam uma atividade maior. Se compararmos ao tribunal de Perpignan, os tribunais de Sète e de Rodez possuem uma atividade judiciária menor e mais juízes.

No caso da jurisdição da Corte de Apelação de Nîmes, esta situação persiste entre as jurisdições de Nîmes, Avignon e Orange, cada uma com três juízes de proximidade. Comparando Orange a Carpentras, Uzès e Alès, a pequena diferença não explica porque aquela possui mais juízes. A comparação também é válida para Tournon, Alès e Privas, que possuem quase a mesma atividade, mas diferente número de juízes.

Essa comparação pode ser estendida a ambas as jurisdições das Cortes de Apelação. A disparidade entre a diferença entre número de juízes e a atividade judiciária ainda se verifica. Algumas têm o mesmo número de juízes, mas diferentes atividades,¹⁵ enquanto outras quase a mesma atividade, mas diferente número de juízes.¹⁶

4 A discussão dos resultados

Diante desses dados, podemos responder a duas perguntas: a) como a implantação não correspondeu a uma resposta judicial mais rápida, com a diminuição da média do tempo de julgamento?; b) qual é a racionalidade de distribuição dos juízes de proximidade nos tribunais de 1º grau? Essa análise de política pública visa a compreender os efeitos concretos desse tipo de intervenção.

Partimos da estrutura normativa do dispositivo que criou os juízes de proximidade para passarmos à análise das estatísticas oficiais. Nossa premissa metodológica é de que a análise dessa política pública judiciária não serve para afirmar se os problemas foram resolvidos, mas para entender uma representação de um problema. A implementação desse dispositivo foi impulsionada por uma representação da crise da justiça, com o intuito de se modificar a administração da justiça na França. Mas o que realmente mudou? Não pretendemos realizar uma avaliação dos resultados, nem mesmo comparar aos objetivos fixados durante a criação dos juízes de proximidade: objetivamos apenas compreender o que aconteceu na administração da justiça ao longo desses anos.

A inserção de um novo ator na prática nos leva a elaborar a hipótese de uma melhoria da resposta judiciária. No entanto, por que isso não é corroborado pelos fatos? A organização de um tribunal não é simples: requer funcionários oficiando com um juiz para permitir que ele realize o seu trabalho. Inserir um outro juiz na instituição mobiliza outros atores direta e indiretamente engajados na atividade judicante. Isso significa, na prática, mais audiências – conseqüentemente, mais funcionários para assistir os magistrados. A inovação na administração da justiça e a variedade de tarefas realizadas num tribunal tem feito aparecer novas formas de gestão da justiça (ACKERMANN, BASTARD, 1993, p. 15). O número de juízes tem aumentado; não obstante, a quantidade de funcionários não cresceu suficientemente para atender a essa demanda institucional. Apesar de os dados locais não serem disponíveis, o aumento do número de escreventes em todo o país foi de 13,9%, enquanto o de juízes foi de 6% no período mencionado. A gestão da justiça passa necessariamente pelo número de funcionários disponíveis para desempenhar todas as tarefas em um tribunal.

Tal inovação institucional obriga os juízes de proximidade a lidar com outros profissionais e novas competências. A integração toma tempo para que cada um assuma seu lugar nessa nova configuração institucional. Em outras palavras, “estes arranjos institucionais mobilizam o território com um aprendizado do contexto organizacional ou como uma desculpa para a reconfiguração do sistema de atores, atuando como um referencial político e socioeconômico” (OFFNER, 2006, p. 43).

Portanto, um novo juiz que permanece por um curto período de tempo no tribunal e com dificuldades de integração em seu novo métier dificilmente pode modificar antigas práticas de profissionais que atuam quotidianamente nos tribunais. O contexto sociopolítico em que as competências dos juízes foram postas em questão não propiciou um momento receptivo à implantação do dispositivo. Os novos juízes tiveram uma grande dificuldade de integração no seio dos tribunais. Seu estatuto jurídico é ambíguo, e suas competências jurisdicionais ainda vêm sendo definidas lentamente por meio de um trabalho jurisprudencial (MONTAGNON, 2006). Todos esses problemas afetam o processo de reconfiguração institucional.

Essa configuração parece ainda ser mais problemática quando a análise da distribuição dos juízes é feita. A partir dos dados, as diferenças não indicam uma relação clara entre a atividade judiciária e a distribuição dos juízes de proximidade. Embora tal distribuição seja controlada pelo Ministério da Justiça, cada corte de apelação parece guardar uma autonomia para gerir os juízes de acordo com seus próprios critérios.

Dois hipóteses podem explicar a racionalidade da distribuição: o recrutamento, que pode estar ligado a características locais, como a quantidade de candidaturas em cada corte; ou configurações institucionais locais - ou seja, a vontade das cortes de adotar o novo dispositivo, solicitando ao Ministério da Justiça mais juízes de proximidade para cada jurisdição. Em todo caso, a configuração institucional local parece ser a razão que explica as diferenças na distribuição dos juízes, o que pode até mesmo retardar o processo de implantação deste dispositivo.

Como conclusão, as configurações locais não podem ser negligenciadas durante a fase de implementação das políticas públicas judiciárias, pois é no cotidiano dos tribunais que a execução do dispositivo é importante. Negligenciar esse nível de análise pode conduzir a uma resistência na fase de adoção dos dispositivos, já que a gestão local dos recursos humanos de um tribunal é uma questão prática incontornável.

Conclusão

Atualmente, essas questões se impõem com ainda mais força, em função da reforma das regiões judiciárias que determinou a supressão de alguns tribunais em 2008, a fim de otimizar a gestão dos recursos judiciários. Nas regiões indicadas no mapa, 12 dos 31 tribunais foram extintos. Se, por um lado, os imperativos econômicos têm cada vez mais guiado a gestão dos recursos judiciários, este artigo chama a atenção para as repercussões práticas de mudanças na gestão que não levam em conta as realidades dos tribunais locais.

Neste artigo, foram comparados os dados oficiais disponíveis sobre a atividade judiciária e sobre a distribuição dos juízes de proximidade em duas cortes de apelação no sudeste da França. Os dados coletados demonstraram a relevância da configuração local na implantação de uma política pública judiciária. A hipótese dos arranjos institucionais locais parece ser corroborada pelos dados que demonstram uma distribuição errática do número de juízes entre as diferentes jurisdições de 1º grau. As resistências locais para a implementação podem ser uma razão plausível, na medida em que o momento sociopolítico de criação do dispositivo criou um ambiente desfavorável à recepção de um novo ator que ocupa funções de juízes profissionais.

Como foi afirmado, a análise de políticas públicas não serve para resolver problemas, mas para expor diferentes representações dos problemas. As transformações não ocorrem seguindo objetivos esperados, mas devido a efeitos concretos durante a sua execução. A ilusão normativa de que um dispositivo pode modificar as práticas ignora a força da configuração institucional local, que efetivamente interfere na implantação dessas políticas públicas judiciárias.

THE MANAGEMENT OF SMALL CLAIM COURTS IN FRANCE: THE ANALYSIS OF JUDICIAL PUBLIC POLICY

ABSTRACT: This paper develops an analysis of the judiciary reform implementation along 2002 and 2006. In this period, a new judiciary institution was created: the small claim courts. It aims to investigate the judiciary activity in the mentioned period to understand the implementation of a public policy in a judiciary institution. The Justice's Annual Reports of the French Ministry of Justice's official data were used as empirical resources to compare the judiciary activity at local level. Moreover, it analyzes the local outcomes in two jurisdictions in southern France: Montpellier Appeal Court and Nimes Appeal Court. The results points to a hypothesis of a implementation rationality attached to local institutional configurations in the execution of this judicial public policy.

KEYWORDS: Management. Small claim courts. Judicial public policy.

Referências

ACKERMANN, Werner; BASTARD, Bastard. *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Juizados especiais criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2001, v. 16, n. 47, p. 97-110.

BURGOS, Marcelo Baumann. Justiça de proximidade: notas sobre a experiência francesa. *Revista da Escola Nacional de Magistratura*, v. 2, n. 4, out. 2007. p. 74-78.

CAMPOS, Carmen Hein de. Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico. *Revista de Estudos Femininos*, 2003, v. 11, n. 1. p. 155-170.

DEBERT, Guita Grin; OLIVEIRA, Marcella Beraldo de. Os modelos conciliatórios de solução de conflitos e a “violência doméstica”. *Cadernos Pagu*, 2007, n. 29. p. 305-337.

FAGET, Jacques. *Médiation et action publique la dynamique du fluide*. Pessac: Presses Universitaires de Bordeaux, 2005.

GARAPON, Antoine. *Bien juger*: essai sur le rituel judiciaire. Paris: O. Jacob, 1997.

_____; SALAS, Denis. *Les nouvelles sorcières de Salem*: Leçons d’Outreau. Paris: Seuil, 2006.

KANT DE LIMA, Roberto; AMORIM, Maria Estella; BURGOS, Marcelo. L’administration de la violence quotidienne au Brésil: l’expérience des tribunaux criminels spécialisés. *Revue Droit et Cultures*, Paris, v. 7, 2001. p. 199-227.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité*: bilan et propositions. La documentation française. Disponível em: <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000763/index.shtml>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

_____. *Annuaire statistique de la justice*. Paris: Documentation Française, 2003.

_____. *Annuaire statistique de la justice*. Paris: Documentation Française, 2004.

_____. *Annuaire statistique de la justice*. Paris: Documentation Française, 2005.

_____. *Annuaire statistique de la justice*. Paris: Documentation Française, 2006.

_____. *Annuaire statistique de la justice*. Paris: Documentation Française, 2007.

MONTAGNON, Romain. *Quel avenir pour les juges de proximité?* Paris: Harmatan, 2006.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *Les politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.

OFFNER, Jean-Marc. Les territoires de l’action publique locale: fausses pertinences et jeux d’écart. *Revue Française de Science Politique*, n. 56. 2006. p. 27-47.

PÉLICAND, Antoine. Les juges de proximité en France, une réforme politique?: Mobilisations et usages de la notion de proximité dans l’espace judiciaire. *Droit et Société*, n. 66. 2007. p. 275-294.

VAUCHEZ, Antoine; WILLEMEZ, Laurent. *La justice face à ses réformateurs*: 1980-2006: entreprises de modernisation et logiques de résistances. Paris: PUF, 2007.

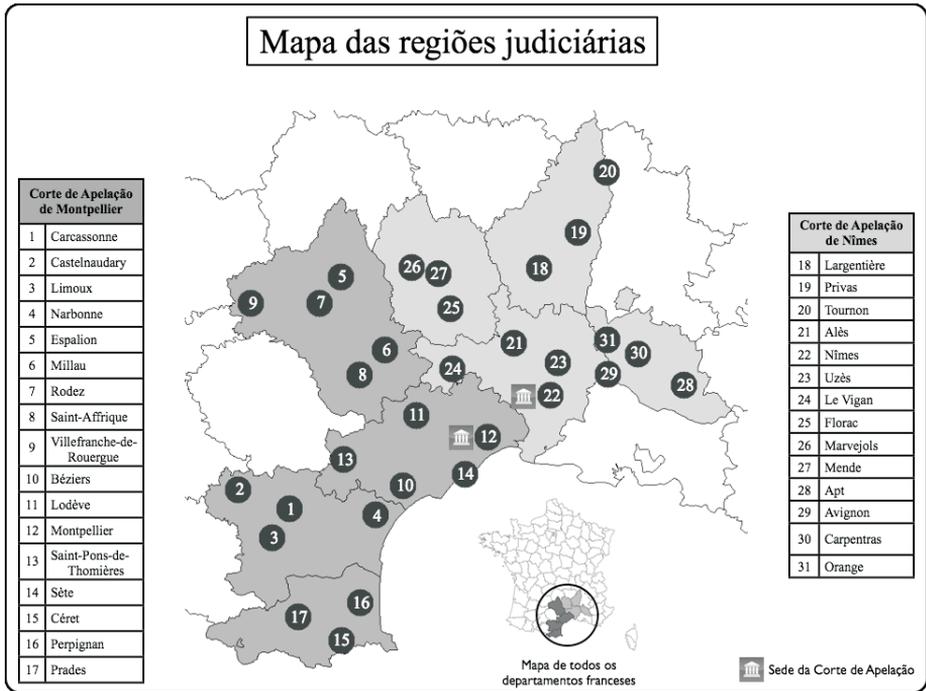
WYVEKENS, Anne. *L’insertion locale de la justice pénale aux origines de la justice de proximité*. Paris: L’Harmattan, 1997.

_____; FAGET, Jacques. *La Justice de proximité en Europe*: pratique et enjeux. Ramonville Saint-Agne: Erès, 2001.

Notas

- ¹ A Escola Nacional da Magistratura em França é responsável pela organização dos concursos para juízes e promotores de justiça - ambos chamados de "magistrat" e pertencendo à mesma carreira -, além de sua formação inicial de quase três anos, incluindo o estágio nas jurisdições, antes de assumirem suas funções.
- ² A Assembleia Nacional francesa é homóloga à Câmara dos Deputados Federais no Brasil. A França também adota o sistema legislativo bicameral.
- ³ Na França, é comum que os juristas não exerçam a advocacia - por não terem passado pela Escola de Advogados -, mas atividades de consultoria jurídica no seio das empresas. Eles são conhecidos como juristes d'entreprise.
- ⁴ A função pública na França é dividida em três categorias: A, B e C. A primeira destina-se aos funcionários mais qualificados provindos das grandes escolas, como a Escola Nacional de Administração; a Escola Nacional de Magistratura; a Escola de Engenharia, entre outras. A segunda refere-se aos funcionários munidos de uma graduação. Enquanto, os funcionários da categoria C seriam de nível técnico.
- ⁵ A Corte de Cassação é o maior grau jurisdicional do Judiciário francês. É seguido hierarquicamente pelas cortes de apelação, que são repartidas em regiões judiciárias em 2º grau de jurisdição; os tribunais de grande instância; os tribunais de instância; e as jurisdições de proximidade em 1º grau de jurisdição, com diferentes competências.
- ⁶ Esta investigação é realizada nos concursos públicos a fim de se obter informações sobre a vida do candidato, sobretudo em relação aos seus antecedentes criminais.
- ⁷ O Conselho Nacional da Magistratura possui atribuições de indicação de juízes para as cortes superiores e nomeação de magistrados, além de ter competências disciplinares. Ele é presidido pelo presidente da república; o vice é o ministro da justiça; conta com mais dois magistrados como secretários. Ainda é composto por mais 16 magistrados das cortes superiores e de outras instâncias que são designados ou eleitos por quatro anos de mandato. Quatro integrantes do conselho pertencem à ordem administrativa, que participam igualmente das duas formações: uma concernente aos juízes e outra aos membros do Ministério Público. Finalmente, cada formação possui cinco juízes e um membro do Ministério Público para questões relacionadas aos juízes; e cinco membros do Ministério Público e um juiz para as questões relacionadas ao Parquet.
- ⁸ A hora trabalhada corresponde a €79,91. É proibido passar de 200 horas por ano, de modo que o salário máximo anual deve ser de €14.582,00. Para cada audiência civil, eles recebem por quatro horas trabalhadas; para as audiências criminais, por três horas; e recebem por uma hora nos dias em que passam no tribunal apenas para outras atividades.
- ⁹ Cada jurisdição está representada na tabela por um número que será indicado aqui. As jurisdições são 1, 4, 10, 12 e 16 na Corte de Montpellier; enquanto na Corte de Apelação de Nîmes tem-se 22, 29, 30 e 31.
- ¹⁰ As jurisdições são 10, 16, 29, 30 e 31.
- ¹¹ Nesse caso, as jurisdições são 7, 12, 13, 14, 28, 30 e 31.
- ¹² São as jurisdições 1, 2, 4, 10, 11, 21 e 27.
- ¹³ São elas: 3, 5, 6, 8, 9, 15, 17, 18, 19, 24, 25 e 26.
- ¹⁴ É o caso de 2, 3, 5, 6, 8, 9, 11, 13, 15, 17, 18, 20, 24, 25, 26 e 27.
- ¹⁵ É o caso de 1, 10, 22, 29 e 31.
- ¹⁶ Como em 4, 14, 20, 21, 23, 28 e 30.

ANEXO A - MAPA DAS REGIÕES JUDICIÁRIAS FRANCESAS (ELABORADO A PARTIR DO PROGRAMA "LION1906")



ANEXO B - DADOS OFICIAIS DISPONIBILIZADOS NOS ANUÁRIOS ESTATÍSTICOS DA JUSTIÇA REALIZADOS PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA FRANCÊS ENTRE 2002 E 2006

Novos processos civis e média de julgamento dos processos por mês		2002		2003		2004		2005		2006		Nº de juízes profissionais	Nº de juízes de proximidade
Corte de Apelação de Montpellier	Carcassonne	864	4.9	824	5.2	928	5.3	909	6	768	6.3	3	3
	Castelnaudary	233	4.2	225	4.3	202	4.5	238	4.6	254	4	1	1
	Limoux	360	3.2	368	3.4	444	3.5	391	3.5	425	3.5	1	0
	Narbonne	1098	7.4	845	9	1123	6.9	1169	4.6	1284	4.1	2	2
	Espalion	213	6	182	4.5	177	4.9	168	5.9	153	5.4	1	0
	Millau	303	4.5	316	4.3	341	4.3	356	3.8	308	4.6	1	0
	Rodez	562	6.6	569	5.5	632	6.1	573	5.3	621	4.5	1	2
	Saint-Affrique	136	4.9	131	4.8	156	4	142	4.1	142	3.4	1	0
	Villefranche-de-Rouergue	339	6.5	351	7.7	362	7.9	373	7.4	354	7.8	1	0
	Béziers	2207	5.4	1926	5.1	2308	4.5	2060	5.1	1976	4.6	3	3
	Lodève	416	5.1	418	5.5	384	5.4	391	5.1	388	4.6	1	1
	Montpellier	4088	5.7	3825	4.9	4288	4.5	4284	4.3	4854	4.1	5	8
	Saint-Pons-de-Thomières	120	3.8	102	3.4	115	7.6	161	3.7	132	5.7	0	1
	Sète	990	4.1	1087	4.1	1040	5.2	1036	4.3	1071	5.3	1	2
	Céret	582	5.8	531	7.3	585	6.5	561	6.3	451	4.2	1	0
Perpignan	2568	4	2396	5.4	2544	6	2355	6.5	2281	3.7	4	1	
Prades	364	4.1	312	4.1	329	4	332	3.6	290	2.2	1	0	
Corte de Apelação de Nîmes	Largentière	397	10.5	349	5.5	403	40.4	481	5.9	483	4.6	1	0
	Privas	1140	6.5	1098	4	1190	3.6	1169	4.1	1004	6.4	2	0
	Tournon	807	5.6	788	5.5	1081	5	1016	5.9	921	7.1	1	1
	Alès	1016	2.7	1044	3	994	3.1	1074	5.2	1074	3.5	2	2
	Nîmes	2567	6.6	2636	3.9	2832	6.4	2966	6.2	2962	6	4	3
	Uzès	995	5.5	951	6.7	937	6	837	6	1040	6.4	2	1
	Le Vigan	170	3.3	260	6	219	4.5	236	4.2	262	7.3	1	0
	Florac	107	3	115	4.4	92	5.4	60	4.5	88	5.5	1	0
	Marvejols	261	4.1	186	4	264	4.2	243	5.8	232	5.9	1	0
	Mende	214	5.2	171	4.5	205	5.4	232	3.8	290	4.5	1	1
	Apt	905	4.1	859	4.2	842	3.4	698	3.6	685	2.9	1	2
	Avignon	3744	3.7	3328	3.8	3097	4.2	2011	5.6	1902	3.6	4	3
	Carpentras	1156	3.6	1062	3.5	1280	4.4	909	5.3	800	4.6	1	2
	Orange	1369	3.6	1461	3.8	1671	3.3	1158	3.9	1249	3.9	2	3