

QUAIS SÃO O PAPEL E AS ESTRATÉGIAS DOS GESTORES DAS UNIDADES SOCIOAMBIENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL?

Thawyo Wanderley Brandão Rosenthal^{a,1}, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo^b

^a Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

^b Especialista Sênior do Observatório do Clima

INFORMAÇÕES

Palavras-chave:
Burocratas de médio escalão; política de sustentabilidade; Tribunais superiores.

Keywords:
Mid-level bureaucrats; sustainability policy; Higher courts.

RESUMO

Este artigo busca contribuir com os estudos sobre o papel e as estratégias dos burocratas de médio escalão (BMEs) das unidades de sustentabilidade dos tribunais superiores, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), responsáveis pela implementação da política de sustentabilidade nos respectivos órgãos. Realizou-se um estudo de caso por meio de pesquisa documental e entrevistas com os gestores daquelas unidades. Em termos empíricos, demonstra-se o desenvolvimento da política de sustentabilidade dentro dos tribunais superiores, o perfil social e profissional dos BMEs, o processo de implementação da sustentabilidade e o atual estágio de maturidade da política de sustentabilidade dentro daqueles órgãos. Os resultados ratificam a importância do trabalho dos BMEs, em termos de estruturação das unidades, de execução da política de sustentabilidade e da redução da assimetria informacional entre a alta administração e os demais membros da organização.

ABSTRACT

This article seeks to contribute to studies on the role and strategies of middle-level bureaucrats (BMEs) in the sustainability units of the superior courts, the National Council of Justice (CNJ) and the Court of Justice of the Federal District and Territories (TJDFT), responsible for implementing the sustainability policy in the respective bodies. A case study was carried out, through documentary research and interviews with the managers of those units. In empirical terms, it demonstrates how the sustainability policy has developed within the higher courts, the social and professional profile of BMEs, the sustainability implementation process and the current stage of maturity of the sustainability policy within those bodies. The results confirm the importance of the work of BMEs, in terms of structuring the units, implementing the sustainability policy and reducing information asymmetry between senior management and other members of the organization.

1. Introdução

Inicialmente, a literatura sobre os agentes estatais deu grande ênfase ao papel dos burocratas do alto escalão, em razão do seu poder decisório, e aos burocratas de nível de ruas, responsáveis diretamente pela execução da política pública junto ao cidadão, ignorando a burocracia intermediária, responsável por conectar o alto escalão e a burocracia de nível derua.

A partir dessa compreensão de que a implementação das políticas públicas depende do funcionamento da rede organizacional, formada por burocratas de diversos níveis, o estudo da burocracia intermediária ganha relevância na análise de funcionamento.

Corroborando este entendimento, Cavalcante; Lotta, (2015c) asseveram:

Esta burocracia é central para compreensão do Estado na medida em que, ao ser o elo entre as demais

burocracias, acabam sendo responsáveis por conectar as diferentes fases do ciclo de políticas públicas, especialmente a formulação e a implementação, agindo como um importante ator na concretização das políticas, embora muitas vezes invisível (Cavalcante & Lotta, 2015).

Este artigo procura responder qual é o papel dos burocratas de médio escalão do Poder Judiciário Federal para implementação da política de sustentabilidade. Para tanto, baseou-se numa pesquisa realizada com os burocratas, responsáveis pela estruturação das unidades socioambientais e implementação da política de sustentabilidade no Poder Judiciário Federal, a fim de levantar dados quantitativos e qualitativos sobre o perfil, a trajetória profissional e sua atuação.

Quanto ao aspecto metodológico, a pesquisa foi feita com os ocupantes dos cargos de chefia (FC-6) das unidades socioambientais dos tribunais superiores, Conselho Nacional de Justiça e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em 2021.

A análise exploratória dos dados procurou encontrar possíveis relações entre os BME's, considerando dados como idade, sexo, escolaridade e trajetória profissional. Em uma segunda etapa, foram comparadas as experiências vivenciadas por BME's na estruturação das unidades socioambientais e implementação da política de sustentabilidade.

O artigo trata do tema em quatro etapas, além da introdução e das conclusões. A seção 2 diz respeito ao papel do burocrata dentro da estrutura organizacional e a dificuldade da doutrina em definir o papel dos burocratas de médio escalão (BME's). A seção 3 trata da evolução da política de sustentabilidade na administração federal. A seção 4 trata da metodologia. A seção 5 enfoca a análise e discussão do papel e da importância dos BME's na estrutura da administração pública brasileira, em especial nas unidades socioambientais dos tribunais superiores.

2. Referencial Teórico

2.1 O Papel Dos Burocratas de Médio Escalão

A literatura sobre a burocracia de alto escalão e do nível 'de rua' já conseguiu definir com clareza o papel desses atores e suas influências no ciclo das políticas públicas. Os autores que tratam do tema convergem no sentido de que "os atores desse segmento exercem influência ao protagonizarem processos decisórios (sobre normas, estruturas administrativas e ações governamentais) e desempenharem funções de representação e articulação política" (Pires, 2018, p. 195). Na outra ponta do ciclo das políticas públicas, temos os burocratas de nível 'de rua', responsáveis por processos de implementação e execução (e, em regra, não pela tomada de decisão ou formulação da política). De acordo com Pires (2018), a influência dos burocratas de 'nível de rua' deriva diretamente da capacidade de adaptar normas e objetivos formais/gerais às situações e aos casos específicos com que eles se deparam no cotidiano, por meio do uso da discricionariedade inerente às condições do seu trabalho.

Em posição intermediária, temos os burocratas de médio escalão (BMEs), cujas atribuições ainda são debatidas na literatura, não havendo consenso entre os autores. Outrossim, o estudo do tema apresenta dificuldade porque os BMEs ocupam uma diversidade de cargos e funções, como gerentes, gestores ou supervisores no meio da estrutura organizacional, o que dificulta estudos mais sistematizados (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018).

Uma das possíveis causas dessa dificuldade conceitual decorre das transformações sofridas pelas organizações públicas e privadas nos últimos anos, em razão da adoção de novos modelos gerenciais, como reengenharia, *downsizing*, desburocratização e gerencialismo. Em relação à Administração Pública brasileira, a reforma do Estado iniciou-se no governo Fernando Henrique Cardoso, com base no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O objeto principal da reforma era a adoção do modelo gerencial de administração, focada em resultados e no planejamento, entretanto, isso

não significou a ruptura completa com modelos de gestão anteriores, denominados de burocráticos e patrimonialistas (Campelo, 2013).

O modelo gerencial possui como princípios a

(...) confiança e a descentralização da decisão, flexibilizando a gestão e estimulando a criatividade e a eficiência administrativa. A estrutura organizacional é horizontalizada e estruturada em rede, o cidadão passou a ser visto como um cliente e as atividades são modeladas como projetos (Pires, 2018).

O modelo gerencial aumentou a importância do papel da “camada intermediária da estrutura estatal” (PIRES, 2018, p. 187, *apud* Howlett, 2011), principalmente em razão da necessidade de redução da assimetria informacional dentro da estrutura em rede.

Outro elemento que aparece nos estudos sobre burocracia pública é a dicotomia das atividades técnicas e políticas dos burocratas de médio escalão (BMEs). Na atuação técnico-gerencial, os BMEs executam as diretrizes estabelecidas pela organização por meio de ações rotineiras, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços.

A atuação técnico-política está relacionada às relações interpessoais estabelecidas pelos BMEs de forma horizontal (com seus pares) e vertical (com subordinados e a alta administração), sendo a capacidade de articulação determinante e diferencial na performance perante o restante da burocracia (Cavalcante & Lotta, 2015b).

Os BMEs das unidades de sustentabilidade atuam de forma análoga aos demais burocratas da Administração Pública. O que os distingue é a originalidade da temática sustentabilidade, que surgiu nas décadas de 1950 e 1960 como uma reação ao modelo de desenvolvimento econômico vigente à época, principalmente em decorrência de graves acidentes ambientais como a contaminação do mar na cidade Minamata no sul do Japão e o derramamento de petróleo na costa oeste da Inglaterra.

2.2 A Evolução da Política de Sustentabilidade no Judiciário Federal

No Brasil, o tema sustentabilidade consolidou-se no ordenamento jurídico com a publicação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e estabeleceu definições legais sobre degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história brasileira, dedicou um capítulo exclusivo para tratar do meio ambiente.

É relevante mencionar que a temática sustentabilidade não está restrita ao capítulo VI da Constituição Federal. O tema permeia todo o texto constitucional, fomentando várias políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1. Dispositivos constitucionais relacionados ao meio ambiente.

Constituição Federal de 1988	
Art. 5º incisos XXIII; LXXI; LXXIII – Dos Direitos e Deveres Individuais	Art. 170, incisos III e VI – Princípios Gerais da Atividade Econômica, Função Social da Propriedade e Defesa do Meio Ambiente
Art. 20, incisos I; II; III; IV; V; VI; VII; IX; X; XI e §§ 1º e 2º	Art. 174, § 3º e 4º - Organização da atividade garimpeira, levando em conta a proteção do Meio Ambiente;
Art. 21, incisos XIX; XX; XXIII, alíneas “a”, “b” e “c”; XXV	Art. 176, §§ 1º ao 4º - Jazidas e recursos minerais;
Art. 22, incisos IV; XII; XXVI	Art. 182, §§ 2º e 4º - Política de Desenvolvimento Urbano;
Art. 23, incisos I; III; IV; VI; VII; IX; XI	Art. 186, inciso II – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
Art. 24, incisos VI; VII; VIII	Art. 200, incisos VII; VIII – IV e VIII – Da Saúde, Saneamento Básico e Colaboração na Proteção do Meio Ambiente
Art. 43, §2º, IV e §3º	Art. 216, inciso V e §§ 1º, 3º e 4º - Da Cultura
Art. 49, incisos XIV e XVI	Art. 225
Art. 91; §1º, III	Art. 231
Art. 103 – Competência para propor ação de inconstitucionalidade	Art. 232
Art. 129, incisos III e VI – Funções institucionais do Ministério Público	Arts. 43 e 44 do ADCT

Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Outro instrumento importante é a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) criada pelo Ministério do Meio Ambiente, visando “estimular a reflexão e a mudança de atitude dos servidores para que estes incorporem os critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras”.

A A3P foi estruturada em cinco eixos temáticos prioritários: uso racional dos recursos naturais e bens públicos; gestão

adequada dos resíduos gerados; qualidade de vida no ambiente de trabalho; sensibilização e capacitação dos servidores; e contratações públicas sustentáveis.

Conforme relata Pereira (2016), a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) alcançou grande sucesso em várias instâncias do Poder Executivo e em órgãos de outros poderes, como atestam “as três edições de 2011, 2012 e 2014 do Prêmio A3P de

Melhores Práticas de Sustentabilidade” (Pereira, 2016, P. 15).

Posteriormente, tivemos o advento da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10/2012, que estabeleceu regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável para Administração Pública Federal, de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012.

No âmbito do Poder Judiciário Federal, podemos afirmar que o marco inicial da política de sustentabilidade foi o julgamento do Pedido de Providências nº 1435, que resultou na publicação da Recomendação nº 11/2007, *in verbis*:

[...] RECOMENDAR aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988 que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituem comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente [...] (Recomendação nº 11, de 22 de maio de 2007).

Destaca-se que, antes mesmo da publicação da Recomendação nº 11/2007 do CNJ, vários tribunais já haviam aderido à A3P, estimulando a responsabilidade socioambiental nas atividades administrativas e operacionais dentro de suas unidades administrativas.

Em 2008, o CNJ, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, iniciou a interlocução entre os órgãos do Poder Judiciário no tocante à responsabilidade socioambiental. Naquele ano, o CNJ realizou o I Seminário de Responsabilidade Socioambiental no Poder Judiciário, na gestão do Ministro Gilmar Ferreira Mendes como presidente do Supremo Tribunal Federal e do CNJ. O evento tinha como objetivos:

I – Favorecer o cumprimento da Recomendação nº 11, de 22 de maio de

2007; II – Integrar os órgãos do Poder Judiciário no que diz respeito às questões socioambientais; III – Tornar o primeiro seminário um ponto de partida para adoção de novos padrões de sustentabilidade no Judiciário nacional; IV – Ampliar os conhecimentos dos participantes sobre a importância da responsabilidade socioambiental; V – Conscientizar os participantes sobre o papel da administração pública, que deve ser indutora de boas práticas devido ao seu poder de viabilizar novas formas de produção. VI – Formular o questionário socioambiental visando documentar a atual realidade das ações socioambientais de todos os Tribunais citados na Recomendação nº 11, de 22 de maio de 2007.

No seminário foram apresentados seis painéis, com as seguintes temáticas: sociedade civil e o meio ambiente, sustentabilidade em construção no Poder Judiciário e aplicabilidade da recomendação nº 11, de 22 de maio de 2007, do CNJ.

No encerramento da palestra Carta Magna da A3P, ministrada pela Dra. Karla Mattos, Diretora do Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente – MMA, foi dito que:

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) teve início no Ministério do Meio Ambiente no ano de 1999 e possui um programa de revisão dos padrões de produção e consumo. A adoção de novos padrões de consumo e produção previstos na A3P entra em concordância com o texto da Recomendação nº 11, que considera que a Administração Pública tem papel preponderante na criação de novos padrões, já que é grande consumidora e usuária de recursos naturais. A A3P é uma iniciativa voluntária e tem como um dos seus principais objetivos sensibilizar e motivar a incorporação de critérios ambientais na Administração Pública. A incorporação desses novos princípios deve fazer parte da rotina por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão adequada dos resíduos. (Mattos, 2008, p. 25).

Outro fato relevante ocorrido em 2008

foi a criação da Rede Socioambiental do CNJ pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ (Jurisprudência n. 0005176-96.2014.2.00.0000), com a finalidade de:

Promover a integração das comissões ambientais e/ou socioambientais dos órgãos do Poder Judiciário com gestores dos demais Poderes da União; identificar, analisar e propor soluções a fim de resolver os eventuais problemas de adequação dos programas propostos pelas comissões ambientais e/ou socioambientais, além de expandir as ações socioambientais para o interior dos estados (Resolução n. 201 2015).

Em 2010, o Tribunal de Contas da União - TCU realizou a auditoria operacional TC 017.517/2010-9, por força do Acórdão n. 1.260/2010-TCU-Segunda Câmara, com o objetivo de avaliar em que medidas as ações adotadas pela Administração Pública, nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água, atingiram os objetivos propostos.

Foram avaliadas 71 entidades públicas federais, entre órgãos superiores e entidades autárquicas e fundacionais da administração indireta. No Poder Judiciário, foram avaliados: Superior Tribunal de Justiça - STJ; Superior Tribunal Militar - STM; Supremo Tribunal Federal - STF; Tribunal de Contas da União - TCU; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região - TRT 1ª; Tribunal Superior do Trabalho - TST; Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

Em seu voto, o relator André Luís de Carvalho, registrou:

[...] 7. De acordo com o Relatório, as despesas da administração federal em 2009 com água e energia elétrica alcançaram, respectivamente, os montantes de R\$ 307.113.853,00 e R\$ 1.237.555.446,00, não havendo valores específicos para despesas com papel, uma vez que as despesas com esse insumo são lançadas na rubrica material de expediente. 8. Mais importante do que os valores em si é a percepção de que atualmente não existe uma política unificada na esfera federal para o uso racional e sustentável de recursos

naturais nas instalações públicas, sendo que as poucas ações levadas a efeito, além de serem marcadas pela heterogeneidade, se ressentem da falta de apoio que lhes confira a necessária importância com maior efetividade. 9. O que se observa, por via de consequência, é a falta de uma rede segura de dados que permita a adoção de práticas voltadas à economia de recursos e à redução de desperdícios, sendo significativa, nesse sentido, a informação consignada nos autos de que boa parte das ações com esse fim sequer representa novos custos, como a que se refere a uma simples mudança de hábitos por parte dos agentes públicos. [...] Por seu turno, o Conselho Nacional de Justiça coordena no âmbito do Poder Judiciário, desde 2009, o programa intitulado “*Implantação da Gestão Estratégica*”, voltado para operacionalização e gestão do planejamento estratégico do Poder Judiciário. Para viabilizar esse projeto do Poder Judiciário, inicialmente foi estabelecida uma meta de nivelamento, em que cada entidade deveria desenvolver seu plano estratégico. Para tanto, foi criada em cada tribunal uma unidade de acompanhamento com a indicação de gestores das metas, normalmente um magistrado, e o CNJ contratou uma consultoria junto à Fundação Getúlio Vargas para auxiliar os tribunais nessa tarefa. E, posteriormente, foram estabelecidas dez metas prioritárias, em que uma delas, a meta 6, prevê a redução de pelo menos 2% do consumo *per capita* com energia, telefone, papel, água e combustível (Resolução n. 201 de 2015).

Conforme mencionado pelo relator do acórdão do TCU, o CNJ, desde 2009, já vinha trabalhando num projeto para implantação de plano nacional de gestão estratégica, que se concretizou com a publicação da Resolução nº. 70, de 18 de março de 2009, que instituiu o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário.

Na sequência, o CNJ editou publicação da Resolução nº. 70/2009, que instituiu as definições de missão, visão e atributos de valor judiciário para a sociedade. Neste último item, consta como um dos atributos do Poder Judiciário a responsabilidade social

e ambiental.

Em 2014 foi instaurado o Procedimento de Competência de Comissão nº 0005176-96.2014.2.00.0000 no CNJ, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o qual deu origem à Resolução CNJ nº 201/2015. Conforme consignado registrado no relatório docitado procedimento:

No decorrer do ano corrente, o CNJ, em parceria com o Superior Tribunal de Justiça - STJ, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF, Conselho Superior da Justiça do Trabalho - CSJT, Ministério Público Federal - MPF, Tribunal de Contas da União - TCU, Advocacia Geral da União - AGU, Ministério do Meio Ambiente - MMA e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, realizou, no dia mundial do Meio Ambiente, o I Seminário de Planejamento Estratégico Sustentável do Poder Judiciário.

O referido evento, desde a sua concepção, teve como objetivo principal ser um encontro propositivo direcionado à formulação de políticas públicas sustentáveis no âmbito do Poder Judiciário. A relevância do evento pode ser aferida tanto pela quantidade significativa de participantes (superior a 400 pessoas) como também no discurso do ministro do TCU, Augusto Sherman: “nos levantamentos de auditoria que o Tribunal de Contas da União tem feito, verificamos que o Poder Judiciário foi o Poder que mais avançou em relação ao planejamento estratégico, de modo que ele é, sim, exemplo para os outros Poderes e para a Administração Pública em geral. Desde a publicação da Resolução nº 70 houve avanço significativo nessa área. Verifico também que esse Poder não fica atrás em relação ao quesito sustentabilidade”. Identificou-se, no seminário e por meio da Rede Socioambiental de contatos em todo o Brasil, o anseio por normas que pudessem balizar e perpetuar os esforços empreendidos pelas comissões socioambientais ou até mesmo iniciativas individuais dos órgãos que têm como objetivo primaz a melhoria contínua de processos voltados à eficiência do gasto público e respeito ao tripé da

sustentabilidade com a inserção de novos padrões de consumo e processos racionais de trabalho. [...] Como resultado, o então presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro Felix Fischer, encaminhou ao presidente do CNJ, ministro Ricardo Lewandowski, por meio do ofício nº 1388/GP, de 20 de agosto de 2014, minuta de resolução que trata da criação de unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos do Poder Judiciário e do respectivo Plano de Gestão de Logística Sustentável – PLS-PJ. A proposta tinha como objetivo a eficiência do gasto público e a melhoria contínua da gestão dos processos de trabalho (Resolução n. 201/2015).

A Resolução nº 201/2015 pode ser considerada um marco da política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário, pois estruturou, dentro dos tribunais, as unidades ou núcleos socioambientais e implementou o Plano de Logística Sustentável (PLS- PJ) no âmbito do Poder Judiciário, que é um importante instrumento de governança e fiscalização da sustentabilidade.

Os pontos relevantes dessa resolução eram: a) definição da estrutura de pessoal das unidades socioambientais dos tribunais; b) definição da estrutura da Comissão gestora do PLS-JUD; e c) a criação do Plano de Logística Sustentável do Judiciário, com a definição de quais variáveis seriam avaliadas, a periodicidade e a progressão anual das metas estabelecidas por cada órgão.

Em 2021, o CNJ instaurou o procedimento Ato Normativo nº 0003855-79.2021.2.00.0000, de relatoria da Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena, que revogou as Resoluções CNJ nº 201/2015 e 230/2016. Como resultado do referido procedimento, foi publicada a Resolução CNJ nº 400/2021, baseada nos artigos 37, 170 e 225 da Constituição Federal, na Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU, 2021) e na Portaria CNJ nº 133/2018, que institui o Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com os

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que constituem a Agenda 2030 das Nações Unidas.

A Resolução CNJ nº 400/2021 visa o aprimoramento da:

[...] política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário (em substituição à Resolução CNJ nº 201/2015), versando sobre o desenvolvimento de diretrizes de Acessibilidade e Inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e ainda sobre o funcionamento de unidades de acessibilidade e inclusão (Resolução CNJ nº 230/2016)

Entre as inovações trazidas pela Resolução CNJ nº 400/2021, podemos citar a nova política de sustentabilidade, baseada na Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a política de governança nas contratações e a promoção da equidade e da diversidade.

3. Metodologia

O método escolhido foi o estudo de caso, com uma abordagem qualitativa e exploratória descritiva. A abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de interpretação do fenômeno social, objeto do presente estudo (Yin, 2015). O caráter exploratório deve-se ao fato de que, nas pesquisas sobre os atores internos à Administração Pública, que atuam no ciclo das políticas públicas, existem lacunas sobre os burocratas de médio escalão (BMEs), como citado por Cavalcante; Lotta (2015).

A coleta de dados deu-se por meio de: revisão bibliográfica sobre burocracia, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade; levantamento documental na legislação federal e em atos administrativos *lato sensu* publicados pelos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário; e entrevistas com servidores de médio escalão responsáveis pela implementação e execução da política de sustentabilidade do Judiciário Federal.

A análise documental foi feita a partir

de legislação federal e atos dos poderes Executivo (decretos e portarias) e Judiciário (atos normativos, portarias e resoluções) relacionados à implementação da sustentabilidade no âmbito da Administração Pública Federal. Esse levantamento possibilitou a definição dos atores envolvidos no processo de implementação e execução dessa política no âmbito dos tribunais superiores e do CNJ, que serviu de base para a seleção dos entrevistados.

Em relação às entrevistas, optou-se pelos gestores de médio escalão das unidades socioambientais, ocupantes da função de confiança (nível FC-6) dos seguintes órgãos: Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunal Superior do Trabalho (TST); Tribunal Superior Eleitoral (TSE); Superior Tribunal Militar (STM); Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); e Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Esses órgãos foram escolhidos por serem instâncias máximas de cada ramo da justiça, com exceção do TJDFT, e terem, atualmente, uma política de sustentabilidade consolidada, segundo as investigações preliminares realizadas na pesquisa.

Em relação ao TJDFT, a escolha decorreu da conveniência de sua localização em Brasília e da oportunidade de aumentar a base de dados da pesquisa considerando a facilidade de acesso aos dados e aos gestores.

As entrevistas foram realizadas entre setembro e outubro de 2021 e tiveram duração média de 50 (cinquenta) minutos. Foram gravadas em áudio e vídeo, com a devida autorização dos participantes.

Para os propósitos desta pesquisa, esses atores, que ocupam uma posição intermediária entre os burocratas de alto escalão (diretores de departamentos, titulares da Secretaria-Geral, da Secretaria de Administração, da Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável e os magistrados) e os burocratas do “nível de rua” (servidores das unidades administrativas dos tribunais que interagem diretamente com o quadro funcional, com os

fornecedores, com a comunidade ou organizam a operação dos serviços fornecidos), são responsáveis pela negociação, articulação e mediação entre os burocratas de alto escalão e os de “nível de rua”.

A entrevista com os servidores das unidades socioambientais dos tribunais superiores do TJDF e do CNJ buscou analisar o papel e a percepção desses burocratas dentro da estrutura organizacional do Poder Judiciário, utilizando-se da metodologia de análise de conteúdo de Bardin (1977).

As respostas dos entrevistados foram organizadas em 4 eixos temáticos, conforme os objetivos da pesquisa: 1) perfil e trajetória dos burocratas de médio escalão; 2) estruturação das unidades socioambientais nos tribunais superiores e no CNJ; 3) o papel do burocrata de médio escalão; e 4) burocrata de médio escalão - papel técnico-político. Estes eixos nortearam a construção do roteiro semiestruturado e a análise dos resultados desta pesquisa.

4. Resultados e Discussões

Uma das questões centrais para a literatura de BMEs é a ideia de que a burocracia intermediária tem um perfil heterogêneo em relação aos aspectos individuais – como perfil e trajetória –, e em relação aos aspectos organizacionais – como área de atuação, estruturação dos cargos, responsabilidades atribuídas, etc, dos burocratas da administração pública. Com base nesses quesitos, procuramos investigar as variáveis sexo, idade, formação acadêmica, tempo no órgão, tempo como gestor e tempo de atuação como gestor da área socioambiental dos BME do Poder Judiciário Federal.

Como citado por Cavalcante e Lotta (2015), a literatura aponta características comuns e diferenças entre os BMEs, conforme o contexto organizacional em que essas estão inseridas. Para aferir essa questão, a pesquisa traçou o perfil e a trajetória dos

BMEs das unidades socioambientais do Poder Judiciário Federal. Buscou-se as justificativas para os pontos em comuns, utilizando a teoria citada no referencial teórico e em pesquisas feitas no âmbito da Administração Pública Federal.

Com relação ao perfil sociodemográfico dos entrevistados há preponderância do sexo feminino (66,6%) nos cargos de chefia das unidades socioambientais. Este resultado está em consonância com os dados do diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário, realizada pelo CNJ em 2019, o qual mostrou que “as mulheres representam 56,6% do total dos servidores que atuaram no Poder Judiciário nos últimos 10 anos. [...] Além disso, 54,7% dos cargos de chefia foram ocupados por mulheres nesse período” (Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário p. 7, 2019).

Segundo dados coletados nas entrevistas com os burocratas de médio escalão, responsáveis pelas unidades de sustentabilidade dos tribunais superiores do CNJ e do TJDF, observa-se que a idade desses servidores é de 45,5 anos, o que revela certa maturidade dos BMEs.

Quanto ao grau de escolaridade, 100% dos entrevistados possuem nível superior, ainda que não necessariamente na área de gestão socioambiental, o que coincide com os resultados de pesquisa feita pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), pela Universidade Federal da ABC (UFABC) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de abril a junho de 2014, sobre os burocratas de médio escalão do Governo Federal (Lotta; Yamada, 2018, p. 19).

Quanto ao acesso e recrutamento para cargos no Poder Judiciário, a pesquisa revelou que 100% dos gestores são servidores públicos, com vínculo efetivo na Administração Pública. Percebe-se, então, que o recrutamento para funções de médio escalão acontece majoritariamente dentro do próprio órgão e coincide com os dados da pesquisa citada por Pires (2018) no âmbito da Administração Federal.

Quanto ao tempo de serviço no órgão e

a ocupação de funções de confiança (FC), 66,6% dos entrevistados afirmaram possuir mais de dez anos de atividade e já terem ocupado funções no respectivo órgão no Poder Judiciário. Entre aqueles que ocuparam função, 33,3% ocupam funções de chefia na área de sustentabilidade há mais de dez anos.

Nesse ponto, vislumbramos concordância entre o tempo de serviço nos órgãos e a ocupação de função de chefia. De forma semelhante ao trabalho de Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) os achados aqui compilados estão em consonância com as “conclusões frequentemente encontradas na literatura brasileira, em relação aos cargos preenchidos por nomeação” (Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018, p. 21). Esses autores afirmam que a maioria dos BMEs tem origem nos próprios quadros da administração, tem profissionalização e qualificação e atua na formulação e implementação de políticas públicas.

4.1 Estruturação das Unidades Socioambientais

Ao serem questionados sobre o histórico da criação das unidades de sustentabilidade e implementação da política de sustentabilidade nos respectivos órgãos, os entrevistados relataram dificuldades para estruturação, tanto física quanto de pessoal das unidades, além de percalços na implantação da política de sustentabilidade nos órgãos.

O gestor A afirmou: “quando eu cheguei aqui em 2008, as ações eram muito incipientes. Você tinha um ou dois servidores que levantavam a questão da área de saúde e tinham conseguido implementar três pontos de coleta seletiva”.

Uma das explicações possíveis para a dificuldade na estruturação das unidades de sustentabilidade é o tamanho do quadro funcional de cada órgão, que dificulta a busca por servidores interessados na temática de sustentabilidade e a falta de maturidade da política de sustentabilidade

em alguns tribunais.

Outro ponto importante realçado por alguns entrevistados foi a demora do CNJ em regulamentar a matéria com a definição da estrutura administrativa, sua competência e os indicadores mínimos de sustentabilidade a serem monitorados.

4.2 O Burocrata De Médio Escalão – Papel Técnico

Os burocratas foram questionados sobre o seu papel como agentes fomentadores de políticas públicas. As respostas evidenciaram seu papel técnico e político, mantendo concordância com a literatura apresentada no referencial teórico.

Em relação ao aspecto técnico, a elaboração de pareceres fundamentados em dados subsidia a tomada de decisão e, muitas vezes, altera o posicionamento da alta administração. Isso ficou claro nos relatos dos Gestores B e E:

Gestor B: Eu consegui, há tempos atrás, por exemplo, convencer o tribunal a comprar mais o papel reciclado para impressão.

Alguém falou que era uma política de sustentabilidade comprar papel reciclável para impressão[...] eu fiz todo um trabalho, fiz uma pesquisa, fiz um documento, coloquei no meu processo e consegui que a presidente, na época, aceitasse essa minha argumentação, o que foi bem embasada ali com estudos e, inclusive, estudos de universidades[...]

Gestor E: Nós somos burocratas. O servidor público tem que ter orientação, articulação e procedimento. Tem que ter transparência. Então eu acho que a gente como técnico, nós somos técnicos, nós temos que provocar a administração.

Outro ponto relevante da entrevista é o trabalho de convencimento que os BMEs fazem para com a alta administração. A totalidade dos entrevistados relataram a importância da boa relação com a alta administração.

4.3 O Burocrata de Médio Escalão - Papel

Político

Para aprofundar a questão supracitada, os entrevistados foram perguntados sobre o papel do alto escalão (presidentes e diretores) na formação da agenda ambiental. A maioria dos gestores afirmaram ser muito importante a participação da alta administração na criação da agenda de sustentabilidade nos órgãos, o que reforça a importância da relação vertical entre os burocratas e seus superiores hierárquicos.

O gestor D confirma essa relação:

Eu digo a mesma palavra, sim, é essencial. No outro ponto, né?! A gente precisa que eles sejam abertos, precisa que eles voltem um olhar para a sustentabilidade, para o meio ambiente. Porque senão não adianta, o gestor pode estar lá insistindo e trabalhando forte, mas, se a gente não tiver essa cooperação, colaboração e abertura da alta administração, nada muda. Então, o juiz, o secretário e o presidente têm que estar abertos e voltados com esse olhar, caso contrário a gente não consegue fazer nada. Então, é essencial a participação da alta administração com certeza.

A interlocução e o poder de convencimento dos BMEs são características fundamentais para o sucesso da política de sustentabilidade. Como ratificado pelo gestor E: “(...) as pessoas têm muita dificuldade com mudança, dura uma semana e depois todos voltam a se acomodar”.

Segundo o gestor F, é necessário que a alta administração dê o exemplo a ser seguido pela instituição. Existe uma zona de conforto que os servidores, de forma geral, não querem abrir mão. A partir do exemplo dado pela alta administração, há a criação de um ambiente favorável para mudança comportamental dos servidores.

4.4 Pontos Levantados na Entrevista

O primeiro ponto é a importância dos gestores das unidades de sustentabilidade socioambientais para a implementação e execução da política de sustentabilidade nos tribunais. Mais do que um perfil técnico, os BMEs precisam ser bons articuladores e difusores de ideias, com capacidade de

persuasão, para conciliar os interesses da alta administração e a cultura interna da organização. Como disse um dos entrevistados, “o gestor precisa saber vender o peixe para a alta administração”.

Outro ponto é a semelhança entre o papel desenvolvido por gestores de outras esferas do poder público. Nesse sentido, os dados da pesquisa confirmaram semelhança entre as atividades dos burocratas entrevistados e de outros órgãos da administração pública, considerando aspectos individuais – como perfil e trajetória – e organizacionais – como área de atuação, estruturação dos cargos, responsabilidades atribuídas etc.

O fato identificado foi conhecimentos técnicos dos BMEs sobre a temática sustentabilidade, o que permite que estes subsidiem a tomada de decisão da alta administração.

Por fim, o último ponto seriam as estratégias para formulação de políticas públicas, a experiência e o tempo de serviços, que são variáveis importantes para a atuação dos burocratas. A pesquisa mostrou que os burocratas mais experientes tiveram maior facilidade para lidar com conflitos internos e influenciar a alta administração.

De modo unânime, todos reconhecem a importância do CNJ como órgão fomentador da política de sustentabilidade dentro do Poder Judiciário. Isso permite a uniformidade no tratamento do tema em âmbito nacional.

5. Conclusão

Ao analisar o papel dos BMEs nas unidades de sustentabilidades dos tribunais, este artigo contribuiu para esclarecer algumas lacunas de estudo sobre esses gestores e seu papel para redução da assimetria informacional entre a alta administração e os demais membros da organização. Como dito, o modelo atual de gestão pública caracteriza-se pela horizontalidade e estruturas em rede (Pires, 2018), exige mais interações verticais e

horizontais entre os BMEs e o corpo funcional.

Podemos destacar que o arcabouço jurídico construído pelo CNJ nos últimos 14 anos, aliado ao planejamento estratégico, à política de governação, aos aplicativos digitais de monitoramento (painéis BI) e Prêmio CNJ de Qualidade avalia e pontua os tribunais que cumprem suas metas de sustentabilidade e atingem os melhores Índices de Desempenho de Sustentabilidade (IDS).

Não podemos deixar de citar o Plano de Logística Sustentável (PLS/JUD), uma ferramenta fundamental para os BMEs das unidades de sustentabilidade acompanharem o cumprimento das metas de sustentabilidade estabelecidas e revisadas anualmente pelos órgãos do Poder Judiciário.

Como limitações, pode-se apontar que:

- Este estudo se dedicou a estudar os BMEs no âmbito dos Tribunais Superiores, CNJ e TJDF, não sendo possível ampliar o estudo para os tribunais federais e estaduais;

- Com a pandemia do coronavírus, os tribunais adotaram o regime de teletrabalho, o que prejudicou os resultados do Plano de Logística Sustentável (PLS-JUD), que é um instrumento de avaliação da política ambiental no âmbito do Poder Judiciário.

- Além de prejudicar os resultados do PLS-JUD, a pandemia não permitiu que os BMEs das unidades de sustentabilidade implementassem integral as novidades trazidas pela Resolução nº 400/2021.

Sugere-se, após a normalização do funcionamento dos tribunais, a realização de estudos sobre os impactos da Resolução nº 400/2021 sobre a política de sustentabilidade nos tribunais. Outro tema interessante a ser explorado é a adoção do teletrabalho nos tribunais, principalmente considerando a redução do consumo de bens e serviços e a possibilidade de diminuição das estruturas físicas dos locais.

6. Referências

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário. (2019). Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Recuperado de: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/cae277dd017bb4d4_457755febf5eed9f.pdf

Resolução n. 201, de 3 de março de 2015. Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ). DJe n. 42, 9 mar. 2015. Recuperado de: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2126>

Resolução n. 70 de 18/03/2009. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário Oficial da União: Recuperado de: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/118>

Campelo, G. S. B. (2010). *Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos*. Ci. & Tróp., Recife.

Cavalcante, P. L.; Lotta, G.; Yamada, E. M. K. (2018). *O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades*. Caderno EBAPE.BR, Rio de Janeiro.

Cavalcante, P.; Lotta, G. (2015). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. ISBN 978-85-256-0069-1. Recuperado de: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2063>

Mattos, K. (2008). Palestra Carta Magna da A3P. In: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Seminário de Responsabilidade Socioambiental no Poder Judiciário, 1., 2008,

Brasília. Anais [...]. Brasília: CNJ.

Recuperado de:

<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/295>

Pereira, P. M. (2016). Sustentabilidade socioambiental na administração pública. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Gestão Pública) - Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Brasília. Recuperado de: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2479/1/Paula%20Moraes%20Pereira.pdf>

Yin, R. (2015). *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman.

