

SERVIÇOS AUXILIARES

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

EN-00003769-6

Administração de Pessoal nas Organizações Internacionais

A. DARDEAU VIEIRA

As duas principais características da administração de pessoal nas organizações internacionais, de que decorre uma série de corolários, são: a composição internacional do funcionalismo e o predomínio de concepções e métodos anglo-saxões.

A Carta das Nações Unidas estabeleceu como critério de seleção, a par da competência e integridade dos candidatos, a distribuição geográfica do pessoal, de modo que o Secretariado se compusesse de funcionários procedentes de todos os países que constituem aquela Organização. De início, porém, verificou-se uma certa tendência para relegar a segundo plano esse princípio de distribuição geográfica. A urgência na formação dos quadros levou, naturalmente, a que se recorresse aos países em melhores condições de fornecer pessoal qualificado, ou seja, aqueles de maior desenvolvimento econômico e cultural. Isso criou um desequilíbrio, em que se entrincheiraram aquelas grandes potências, reagindo contra as tentativas de aplicar o princípio da distribuição geográfica independentemente das variações de poderio econômico. A essa corrente se opôs, em 1947, uma reação coordenada por parte dos países menos favorecidos, do que resultou, afinal, uma fórmula até hoje seguida com maior ou menor rigor. No pressuposto de que a participação financeira de cada país é proporcional à sua capacidade econômica, adotou-se como base para determinação do número de funcionários de cada um a respectiva contribuição ao orçamento da O.N.U. Assim é que os Estados Unidos, que arcam com a responsabilidade de cerca de 1/3 do orçamento, figuram nessa mesma proporção na composição do Secretariado. Isso no nível profissional (cerca de 400 servidores em 1.200), porque o pessoal auxiliar, que, em New York, é da ordem de 2.000, é quase todo americano. O Brasil, contribuindo com 1,2 % do orçamento, não pode aspirar a muito mais de 14 funcionários.

Os países de língua inglesa, em conjunto, contribuem com, aproximadamente, 2/5 do orçamento, e nessa proporção participam da composição do Secretariado. Daí resulta que na sede, em New York, o ambiente é predominantemente anglo-saxão: em números redondos, 2.000 funcionários auxiliares e 700 profissionais, contra 300 profissionais de todas as outras nacionalidades, cerca de 70. É inevitável que prevaleçam as concepções e os métodos anglo-saxões.

Apesar disso, o Secretariado da O.N.U. não deixa de se revestir de caráter internacional, e há mesmo certa preocupação, por parte das autoridades, de manter pelo menos uma aparência de internacionalização, embora seja inútil a preocupação, talvez maior, de conservar o equilíbrio, em favor dos anglo-saxões em primeiro lugar e, em segundo, dos europeus em geral. Mas, o certo é que, do ponto-de-vista do administrador de pessoal, o grupo apresenta algumas características inteiramente estranhas aos serviços civis nacionais e para preservá-las é necessário lançar mão de instrumentos que também são peculiares às organizações internacionais. Por exemplo, o recrutamento se faz no mundo inteiro, o que cria sérios problemas de ordem prática. A princípio tentou-se uma rede mundial de escritórios de recrutamento, que, na verdade, pouco resultado produziram, pois prevaleceu a tendência de utilizar as Delegações dos países-membros e os próprios funcionários do Secretariado como fonte de recrutamento nos respectivos países. E assim perdurou aquele desequilíbrio em prejuízo dos países menos favorecidos, não só na fase inicial, mas, também, através da expansão dos quadros, que se estabilizaram em 1947. A partir de então o recrutamento, do ponto-de-vista numérico, decresceu de importância e subsistiu a prática de recrutar através das delegações e dos próprios elementos do Secretariado, só esporadicamente se tentando fugir à influência governamental, que oferece o conhecido risco de falta de objetividade na indicação de candidatos. Com essa finalidade tem a O.N.U. utilizado, com maior ou menor constância, sua rede de escritórios de todos os tipos — centros de informação, bureaux de assistência técnica, etc., rede essa que hoje se espalha por mais de uma centena de países, na procura de funcionários para as poucas vagas que se produzem nas classes profissionais, cerca de 100 por ano.

O resultado, em conjunto, não tem sido mau. Houve, nas fases inicial e de expansão, erros graves, que se corrigiram mediante uma revisão completa do funcionalismo, do que resultou a exclusão de uns 100 elementos. Hoje é perfeitamente lícito afirmar que o Secretariado da O.N.U. muito se aproxima do que de melhor se possa encontrar no mundo inteiro.

O recrutamento internacional, por um ou outro método, e a manutenção de um corpo internacional de funcionários implicam certas obrigações e apresentam certas características peculiares ao serviço civil internacional. Assim, por exemplo, a O.N.U. paga o transporte do funcionário recém-nomeado, bem como de sua família e respectiva bagagem, do ponto de recrutamento ao local de trabalho, o que, certas vezes, representa considerável despesa. Uma vez integrado no Secretariado, o funcionário é convidado a visitar seu país, por conta da Organização, de 2 em 2 anos, de modo a não se desnacionalizar, porque a política de pessoal da O.N.U. consiste não apenas em recrutar pessoal dos quatro cantos do globo, mas, também, em preservar as características nacionais de cada um, de modo que o produto final seja sempre resultante dessa combinação de forças. Por essas mesmas considerações a O.N.U. concede a seus funcionários um auxílio financeiro que lhes permite educar os filhos no país de origem, se assim o desejarem. E, por fim, ao

término da jornada de trabalho, por exoneração ou aposentadoria, a O.N.U. se encarrega das despesas de repatriamento.

Malgrado a desproporção existente, subsiste o fato de que o Secretariado se compõe de funcionários oriundos de cêrca de 80 países. É inevitável o choque de idéias, de hábitos e costumes, de concepções filosóficas e morais. É, porque existe aquela desproporção entre os anglo-saxões e os demais, o problema, em parte, assume o aspecto de integração dos outros no ambiente anglo-saxão, o que nem sempre é fácil, sobretudo quando são marcadas as distâncias culturais. Já em outra palestra que tive oportunidade de pronunciar aqui, citei o caso do colega chinês que estava sendo objeto de avaliação da eficiência por parte do Diretor do Pessoal em consulta comigo. Pelos nossos padrões êle era de ineficiência manifesta, mas ficamos ambos perplexos ante a consideração de que, se, ao contrário, estivéssemos nós dois trabalhando na China, numa organização predominantemente oriental, talvez fôssemos nós os ineficientes. Êste é um dos múltiplos problemas que se criam em consequência da composição do grupo. Outro é o isolamento a que se submete o pessoal proveniente de países vários, sobretudo os de pequenas quotas de funcionários. O caso das datilógrafas e taquígrafas francesas é típico: geralmente elas vivem entre si, em pequenos grupos de convivência forçada no trabalho e nas horas de lazer, sem reagir, talvez por falta de recursos, contra a pressão esmagadora a que se submete o estrangeiro em New York. De tudo isso resultam duas coisas: um índice elevado de psicoses, fruto, em parte, do recrutamento inicial de desajustados de guerra, e uma natural tendência para formação de minorias nacionais e regionais, que funcionam como grupos de pressão. E não são só êstes os grupos: há os de ordem racial, principalmente os negros e judeus; os políticos, sobretudo os comunistas; os históricos, como sejam os antigos funcionários da Liga das Nações, os da Comissão Preparatória de Londres, etc.; os religiosos e semi-religiosos; como as Testemunhas de Jeová e os Maçons Livres; os de base ética ou de falsa ética, como os puritanos e os homossexuais; e até os esportivos. Muitas vêzes êles se interpenetram, o que agrava o problema que a sua própria existência suscita de identificar a legitimidade de aspirações e atitudes. Mais grave ainda o problema se torna porque, como salientei acima, as decisões pertencem a *um* grupo, os anglo-saxões, que, além de constituir maioria numérica esmagadora, praticamente ocupam todos os postos de comando no Secretariado. Daí decorre que prevalece a língua inglêsa, como também as concepções e os métodos anglo-saxônicos. O Secretariado é, em teoria, bilingüe, inglêsa e francês. Mas, a não ser em recônditos escaninhos e nos letreiros de fachada, só se usa o inglêsa. As concepções jurídicas são as do Direito anglo-saxônico. E a administração de pessoal se caracteriza por acentuado realismo e utilitarismo, como na Inglaterra e nos Estados Unidos. Assim, por exemplo, o recrutamento e seleção de pessoal se fazem com muito pouco formalismo, já dispensável em países como aquêles dois, com experiência quase ou mais que secular. Nós, no Brasil, por exemplo, insistimos na realização de concursos de provas escritas e não acreditamos em outro método de seleção. Eu mesmo tenho orgulho de pertencer ao grupo de pioneiros que, com o D.A.S.P., lançou,

em 1937, a reforma do serviço público brasileiro, calcado, fundamentalmente, na seriedade dos concursos públicos, o que só seria possível através de provas escritas e objetivas. Passados 20 anos, êsse ainda é o sistema, e se já chegamos ao ponto de maturidade para evoluir no sentido do julgamento subjetivo, é uma questão à parte. Mas, num país com 100 anos de experiência, o requisito sistemático da prova escrita é coisa que pertence ao passado. Dessa experiência se beneficia a O.N.U., que só esporadicamente recorre a êsse tipo de seleção, como, por exemplo, nos concursos para «trainees», jovens e recém-formados que ingressam no Secretariado para uma fase inicial de treinamento, na expectativa de uma longa carreira. De modo geral, a seleção se baseia no exame individual das qualificações dos candidatos, sua vida acadêmica, sua experiência profissional e a opinião que dêle formam seus chefes e colegas, atuais e passados. No terreno da classificação de cargos, os problemas com que se defrontou a O.N.U. giraram em torno da preferência pelo sistema americano, que a princípio prevaleceu, ou pelo inglês, que mais tarde passou a inspirar a formação dos quadros da Organização. A fixação de salários obedece, fundamentalmente, ao princípio de adotar os níveis que prevalecem no comércio e na indústria privados, de modo a não transformar o funcionalismo internacional num grupo privilegiado. Isso, aliás, ocorre, não apenas em relação ao salário, mas também no que diz respeito a todos os outros aspectos da administração de pessoal. O horário de trabalho, por exemplo, é o horário corrente em New York, de 9,30 às 6 hs. E porque o grupo não é privilegiado, o serviço internacional não goza, entre candidatos e funcionários, de prestígio superior às organizações privadas, o que de muito atenua o problema da estabilidade. O funcionário é sujeito a um estágio probatório de dois anos, após o que se lhe concede um contrato permanente, mediante a recomendação de uma junta, e, ao cabo de mais 5 anos, é submetido a novo escrutínio para confirmação dêsse contrato. Mas a qualquer momento pode ser exonerado, seja por ineficiência ou por supressão do cargo, se não fôr possível absorvê-lo em outras funções. Isso não cria, como não cria na América, nem na Inglaterra, os problemas de alta gravidade que se criam em países como o nosso, onde o funcionalismo público goza de vários privilégios, inclusive salário, em relação a trabalhadores congêneres das organizações públicas. A demissão de um funcionário, aqui, é um caso de calamidade pública; na Inglaterra e nos Estados Unidos, não. Nem na O.N.U.

Outra concepção anglo-saxônica em administração de pessoal que as Nações Unidas adotaram é a de que na inatividade o indivíduo requer menor soma de recursos financeiros que durante a atividade. Por isso, a aposentadoria máxima é apenas ligeiramente superior à metade do salário médio dos últimos 5 anos de trabalho: exatamente, 30/55. Essas concepções e práticas são aceitas sem discussão. Nem há descontentamento por parte do funcionalismo, talvez porque na sua grande maioria são essas as concepções e práticas tradicionais em seus países. Não que eles não tenham a faculdade de se exprimir contra as decisões que possam afetá-los. Ao contrário, com isso é mais uma característica da organização pública anglo-saxônica, a Associação dos Funcionários da O.N.U. é um órgão poderoso, que,

inclusive, participa, por delegados especialmente escolhidos, de um Comitê Consultivo, de que também fazem parte representantes do Secretário-Geral. Esse Comitê discute, exaustivamente, as questões de ordem geral que interessam ao funcionalismo, e suas conclusões pesam consideravelmente nas decisões tomadas afinal. Não é difícil vislumbrar aqui a influência dos «Whitley-Councils».

E assim funciona, com elevado grau de eficiência, esse grupo de 4.200 funcionários da O.N.U. e mais alguns milhares de funcionários das chamadas Agências Especializadas, a que se aplicam, *mutatis mutandis*, as mesmas considerações acima. Funciona, em grande parte, como um corpo «internacional» de funcionários, apesar do grave problema que às vezes se coloca, de dupla lealdade, à Organização Internacional e ao país de origem. A O.N.U. não pretende que seus funcionários se desnacionalizem. Longe disso: insiste em que seu corpo de funcionários seja internacional na sua composição, mas, ao mesmo tempo, um grupo de cidadãos de todos os países que a compõem, e, portanto, leais cada um à sua pátria. Em épocas normais isso não cria problemas. Quando, porém, surgem dissensões, não apenas entre países ou grupos de países, mas entre a Organização mesma e um país-membro, nem sempre tem sido fácil manter essa posição de dupla lealdade. Tanto quanto me foi dado observar, os funcionários atingidos, embora indiretamente, por essas divergências, têm sido obrigados a fazer escolha, embora nem sempre o tenham demonstrado. O problema, na verdade, transcende do campo administrativo para o terreno dos conflitos ideológicos, que, por definição, escapam aos nossos comentários.