

# O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment  
for International Peace*

(Tradução de *Espírito Santo Mesquita* — Capítulo

VII — I Parte)

## POLÍTICA DE PESSOAL

### criação de uma equipe de funcionários internacionais

*O mais importante problema de administração do Secretário-Geral*

A capacidade do Secretário-Geral para desobrigar-se de suas três principais atribuições depende, em última análise, menos de suas virtudes pessoais (muito embora seu êxito resulte, em grande parte, de sua competência como chefe) do que da qualidade do corpo de servidores que êle dirige no Secretariado. Êste, por sua vez, não é uma abstração: compõe-se de seres humanos! Seu caráter, suas virtudes, seus motivos e tendências; sua moral, lealdade, compreensão dos deveres e incumbências que lhe são confiados assim como a respectiva aquiescência em cumprir essas incumbências, etc., constituem, na realidade, os fatores mais importantes para a realização dos trabalhos a cargo do Secretário-Geral como chefe executivo, como coordenador, como administrador-geral. Êsse secretário deve ser, pois, num sentido mais real, um competente administrador de pessoal, antes de ser um indivíduo bem sucedido no exercício de suas funções fins!

A administração de pessoal no Secretariado é uma conseqüência das atribuições fundamentais do Secretário-Geral. Essas atribuições são desempenhadas num meio diferente, se não realmente peculiar, quanto a suas necessidades. E' considerando o seu aspecto prático — o trabalho executado nesse ambiente administrativo todo especial — que o programa de pessoal deve ser cumprido. Seus objetivos fundamentais precisam ser, *primeiro*, o de formar e manter uma equipe capaz de representar nada menos do que a expressão máxima dos valores necessários a uma organização internacional — unidade, continuidade, iniciativa e sentido de direção; *segundo*, formar uma equipe possuidora de estável habilidade política com capacidade de apoiar o Secretário-Geral como chefe executivo e coordenador, isto é, uma equipe dotada de competência para resolver problemas de grande dificuldade, experimentada na arte da generalização e simplificação, investida do poder de inovação e conhecedora dos métodos de persuasão política; *terceiro*, reunir uma equipe de ser-

vidores provindos de vários campos de conhecimentos, uma equipe menos *generalista* e, ao mesmo tempo, notável pela sua grande competência técnica, perita em muitos ramos de atividade, dedicada a observância das normas de objetividade e imparcialidade em seu trabalho e consciente de suas múltiplas responsabilidades como uma instituição dentro do sistema das Nações Unidas sem ser, porém, técnica no sentido convencional e estrito da palavra — uma equipe não só provinda de todo o mundo mas, também, senhora de uma visão de amplitude e alcance universais e, *finalmente*, promover, na ONU, o treinamento e doutrinação dessa equipe de maneira a assegurar a execução fácil e perfeita de suas tarefas, das mais comuns às mais empolgantes.

A realização desses objetivos exige a adoção de um programa de administração de pessoal em função dos propósitos especiais das Nações Unidas e não um plano copiado de outras organizações. Nem mesmo a fusão ou combinação dos planos de administração de pessoal de várias nações seria bastante. Longe disso, a essência de um desses programas na ONU deve ser tão original e condizente com seu propósito quanto o foram, no século dezenove, os programas de reforma do serviço civil em seu conteúdo histórico! De fato, deve ser até mais avançado ainda do que os antigos programas de pessoal o foram nas respectivas épocas! A criação de um tal programa de administração de pessoal não pode ser produto do trabalho de técnicos de pessoal amarrados, sem outra perspectiva, às técnicas em que baseiam suas funções. Deve ser a menos simétrica invenção de amadores que, no entanto, estão a par das realidades da administração do Secretariado, amadores êsses que não estão jungidos às técnicas formais de uma administração convencional de pessoal.

A responsabilidade pela orientação a ser imprimida ao programa de pessoal do Secretariado cabe ao Secretário-Geral e a seus principais assistentes executivos, porque nenhuma outra pessoa na ONU tem, como coisa de sua obrigação natural e irrecusável, uma visão ampla dos propósitos e necessidades do respectivo sistema. Responsabilidade de outra natureza pelo programa de pessoal cabe ao *Bureau de Pessoal*, do Departamento de Serviços Administrativos e Financeiros. E' uma responsabilidade de ordem secundária, sujeita aos limites estabelecidos pela autoridade que,



neste setor, possui o Secretário-Geral. O trabalho do Bureau é de grande importância; mas as perspectivas dos técnicos de pessoal e a falta de uma organização adequada se aliam para restringir o papel que êle desempenha. Durante todo o período de implantação e experiência — isto é, antes de entrar em pleno vigor um adequado programa de administração de pessoal nas Nações Unidas — o Secretário-Geral deverá ser, realmente, o chefe de pessoal do Secretariado.

#### *O primeiro imperativo: uma equipe de funcionários internacionais*

Só uma verdadeira equipe de servidores internacionais pode realizar integralmente o objetivo do Secretariado: criar um centro de coesão e continuidade, um cerne resistente, para o sistema internacional, prestando ao Secretário-Geral a necessária assistência para que se desobrigue de suas responsabilidades. Um Secretariado cujos funcionários devem prestar obediência e ser leais a outras autoridades que não as da ONU é, tanto na teoria como na prática, incompetente para cumprir, de maneira a mais perfunctória, as tarefas complexas a cargo do executivo internacional. As incumbências confiadas a êsse Secretariado podem ser, de fato, muito difíceis para uma equipe de servidores de indiscutível caráter internacional; mas essas incumbências estariam muito além da capacidade de cumprimento de uma equipe de servidores divididos e inibidos quanto a seus deveres de obediência e lealdade.

A importância de uma equipe de funcionários internacionais foi reconhecida quando se fundou a Liga das Nações. Como objetivo, porém, só foi realizado em pequena parte, não só por causa das grandes dificuldades encontradas como também porque não se reconheceu ser indispensável a sua existência. A respeito desse assunto, a Carta das Nações Unidas é inequívoca e categórica.

#### Reza o seu Artigo 100:

1. *No desempenho de suas funções o Secretário-Geral e seus auxiliares não procurarão receber e nem receberão instruções de qualquer outra autoridade estranha à Organização. Eles se absterão de praticar qualquer ato que possa refletir sobre sua condição de funcionário internacional responsável unicamente perante a Organização.*

2. *Cada um dos membros das Nações Unidas se compromete a respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e de seus funcionários, não procurando influenciá-los no desempenho de suas funções.*

A criação de uma equipe de servidores públicos internacionais enfrenta sérias dificuldades, tanto doutrinárias como práticas. Relativamente ao setor doutrinário, o problema é definir o conteúdo, os padrões, a ética, os códigos de responsabilidade de uma função nova, de acordo com as necessidades de pessoal de um organismo internacional. Conforme disse C. Wilfred Jenks, "é uma função em cujo exercício o indivíduo anda às voltas com as complexidades dos problemas internacionais estabelecidos na base de um novo sistema de deveres de lealdade num mundo de

séria tensão nervosa". A definição mais explícita das qualidades necessárias a um exercício capaz dessa nova função é, também, uma das obrigações principais do Secretário-Geral e de seus assessores em matéria de pessoal.

Jenks sugeriu algumas diretrizes gerais nesse sentido, dizendo:

*A primeira dessas qualificações especiais é possuir o indivíduo um ponto de vista distintamente internacional... A falta de ligações com um país qualquer não dá ao indivíduo esse ponto de vista. Uma profunda indiferença pelos sentimentos e preconceitos daqueles cujo universo está limitado pelas fronteiras geográficas de um único Estado não quer dizer ponto de vista internacional. Uma indecisão distarçada de atitude diante de todas as questões, indecisão essa resultante de ausência de um preconceito que é filha da falta de vitalidade, também não é prova de que se tem o tal ponto de vista internacional. O que o servidor público internacional deve ter é a noção, que se torna instintiva pelo hábito, das necessidades, emoções e preconceitos dos povos de países de diferentes condições, de como essas necessidades, emoções e preconceitos são sentidos e expressos por esses povos, aliada essa noção a uma capacidade para pesar, de uma maneira judiciosa, esses elementos não raro imponderáveis, antes de tomar qualquer decisão para a qual esses elementos são relevantes.*

Para a formação de uma equipe que possua esse ponto de vista internacional é preciso que se formulem muitos conceitos novos em matéria de administração de pessoal e que se dê novo realce a conceitos que não são inteiramente novos. Um desses, e de alta importância, é a redefinição do conceito de "técnico". No recrutamento de uma equipe de servidores internacionais o Secretário-Geral precisará procurar, fora da ONU, especialistas de muitos tipos e de grande competência, incorporando-os à sua equipe. Mas esses especialistas, indispensáveis como são ao Secretariado, não serão tão escassos e nem tão difíceis de identificar e atrair como o são os raros técnicos, que têm capacidade para tratar, de uma maneira ampla, dos assuntos de relações humanas. Essa capacidade é diferente dos convencionalmente ligados às funções dos técnicos altamente especializados. A habilidade para tratar das questões de relações é essencialmente política. Ela implica numa capacidade especialmente generalizadora e inovadora. Para se realizar o objetivo de criação de um corpo de servidores internacionais, é preciso, pois, considerar um corpo de servidores caracterizado por uma noção de âmbito mundial das Nações Unidas no trabalho e por uma rara capacidade para o trato de assuntos novos e essencialmente políticos de relações humanas.

São inúmeras e formidáveis as barreiras que se levantam diante da formação de uma equipe de servidores internacionais. As próprias Nações Unidas ainda são uma instituição embrionária. Seus êxitos são poucos e seu futuro é muito incerto para que êles possam formar uma base estável para a fidelidade indivisível de seus funcionários ou para atrair inapelavelmente homens de talento. O membro da equipe de servidores da ONU vive num mundo em que os valores da fide-



lidade do indivíduo à respectiva pátria não pode predominar. Mas o servidor da ONU continua sendo cidadão de um Estado soberano e não somente é, por conseguinte, o produto de uma tradicional fidelidade à terra de origem como mantém, para o futuro, sua ligação com essa terra. Ele trabalha em contato com as delegações de vários países, delegações essas que vivem sempre defendendo pontos de vista particulares. Passa os dias, caso trabalhe na sede das Nações Unidas, no centro de agitação de uma metrópole cujo clima cultural não é internacional.

Esses obstáculos de conceitos ainda não formulados e de funções de natureza contrária não constituem, necessariamente, barreiras intransponíveis para a criação de uma equipe ideal de servidores civis internacionais no Secretariado. Mas realçam dramaticamente a necessidade de prestar-se, nos altos círculos da ONU, atenção contínua ao problema. É claro que deve passar por um vagaroso processo a formação de um corpo de servidores internacionais que possuam pontos de vista típicos das Nações Unidas. É igualmente claro que não passará por processo nenhum essa formação se não se reconhecer o fato de que a criação dessa equipe é um problema de primeira grandeza. Uma equipe verdadeiramente internacional deve sair dos mais positivos valores de lealdade nacional em vez de estar em declarado conflito com esses valores ainda dominantes. Esse é o dilema que o Secretário-Geral ainda enfrenta. Como resolvê-lo? Qual a marcha de progresso? De que modo sua realização poderá sobrepor-se às questões de formalismo? Como adquirir substância duradoura em vez de um aspecto exterior ilusório? Essas perguntas são as mais difíceis de responder no terreno da administração de pessoal da ONU.

#### *Distribuição geográfica do recrutamento*

Dois aspectos do problema de criação de uma equipe de servidores internacionais — como acomodar, com os objetivos básicos, os requisitos não integralmente harmoniosos da representação geográfica em matéria de pessoal e como restringir a intervenção dos governos na nomeação e direção do pessoal — mereceram mais atenção da parte da Assembléia e do Secretário-Geral do que as questões relativas à criação de um sentimento positivo de lealdade à ONU. Esses assuntos mais concretos, mais imediatos e mais fáceis de resolver foram, naturalmente, tomados em conta como assuntos que ofereciam as maiores oportunidades para uma solução em curto período. Essa preocupação produziu alguns significativos resultados nos primeiros quatro anos em que se procedeu ao recrutamento de pessoal para o Secretariado, especialmente quando os dois elementos potencialmente desintegradores foram dominados, preservando-se, assim, a base em que se poderia apoiar a criação de um genuíno corpo de servidores inter-

nacionais — mas eles não podem por muito mais tempo sustentar a mesma posição, negando a prioridade de atenção devida a um programa de pessoal destinado a promover a criação de um funcionalismo não apenas representativo mas que possua, também, um forte espírito internacional.

Um Secretariado que representa todos os membros da ONU tem raízes profundas na tradição de organismo internacional. A história da Liga das Nações, por exemplo, foi caracterizada por esforços persistentes, embora não muito felizes, no sentido de colocar no seu Secretariado o maior número possível de nacionalidades. O objetivo era, conforme assinala Ranshofen-Wertheimer, “defendido por duas principais razões: no terreno político, como meio de fazer com que a administração internacional representasse, realmente, as nações coligadas na organização e, no terreno sociológico, como meio de assegurar qualidades peculiares como as que possuem as nações”. Não é motivo de surpresa, portanto, que a Carta das Nações Unidas reafirme, explicitamente, esse princípio em seu art. 101: “Dispensar-se-á a devida consideração à importância do recrutamento numa base geográfica mais ampla possível”. O Secretário-Geral, porém, por um certo número de motivos, achou difícil acomodar esse dispositivo com os interesses de muitos membros da ONU, especialmente os da América Latina, do Oriente Médio e do Extremo Oriente. Vários fatores são responsáveis por isso. O recrutamento inicial para o Secretariado, realizado em regime de emergência, atingiu a única equipe de pessoal qualificado disponível, equipe essa que estava concentrada na Europa Ocidental, no Reino Unido e nos Estados Unidos. O estabelecimento da sede da ONU nos Estados Unidos aumentou as possibilidades de recrutamento de americanos, particularmente para as numerosas posições subalternas numa época em que os deslocamentos de após-guerra tornaram muito difícil o recrutamento na Europa e no Oriente. As diferentes possibilidades das nações filiadas à ONU de fornecerem funcionários qualificados ao Secretariado — diferenças essas resultantes da falta desse tipo de funcionário, da grande necessidade de execução de planos de reconstrução e promoção dentro das fronteiras de cada país e da relutância dos Governos em abrir mão dos serviços de seus bons funcionários em benefício do trabalho no órgão internacional — foram outros importantes fatores. A consequência disso é a existência de uma equipe de servidores internacionais que ainda, a despeito dos esforços feitos no sentido de cumprir o disposto sobre a distribuição geográfica durante os últimos três anos, é considerada por muitos governos como não sendo representativa. A observação segundo a qual o funcionalismo das Nações Unidas é surpreendentemente representativo, não protege o Secretário-Geral contra o descontentamento dos governos filiados à ONU, ciosos de sua importância.



O Secretário-Geral tentou simplificar seu problema enfrentando as críticas com o argumento de que mais de metade do pessoal da sede da ONU, especialmente os ocupantes das sete classes de mais baixo salário e todos os cargos de intérpretes, devem estar isentos da exigência de distribuição geográfica porque é mais econômico recrutar pessoal burocrático no local e porque os especializados em línguas obviamente estão fora do princípio da distribuição geográfica. Essa fórmula (que reduz consideravelmente, ou talvez elimine mesmo, a "super-representação" dos Estados Unidos) nem sempre é aceita pelas delegações que aspiram a uma representação cada vez maior. Mesmo quando a aceitam, o problema de ampla distribuição geográfica da porção *internacional* do pessoal continua sendo espinhoso. Em abril de 1950 existiam 2.909 cargos permanentes na sede do Secretariado. Desses, 1.883 eram destinados a recrutamento *local*, 1.026 estavam na categoria dos recrutados internacionalmente. Nacionais de dez países ocupam hoje 74 por cento dos cargos destinados a serem ocupados por pessoas recrutadas fora da sede da ONU. Estão assim distribuídos esses cargos: Estados Unidos, 33,7%; Império Britânico, 11,8%; França, 7%; China, 5,5%; Canadá, 4,8%; Índia, 2,5%; Polônia, 2,5%; Bélgica, 2,1%; Noruega, 2,1% e Suécia, 2%. Uma das grandes potências, a Rússia, aparentemente por sua própria vontade, tem apenas doze cargos. Nenhum país da América Latina figura numa lista dos dez países que mais possuem cargos na ONU. Todas as nações latino-americanas figuram, reunidas, com 7,9%. O Oriente Médio tem 3%. O Extremo Oriente, inclusive China, tem 9,6%. Essa distribuição está mais ou menos em proporção com as contribuições que as várias nações fazem à ONU. Mas os membros da organização, cujos nacionais ocupam poucos cargos no seu corpo de funcionários, não vêm com bons olhos essa distribuição.

No entanto, esta situação representa um melhoramento notável em face da distribuição que provocou sérias discussões e críticas contra o Secretário-Geral na segunda sessão da Assembléia-Geral de 1947. O Quinto Comitê ouviu, naquela oportunidade, a acusação do representante brasileiro segundo o qual a administração demonstrou pouco interesse pelo problema, parecendo acreditar que a eficiência e a capacidade eram exclusivas de um pequeno número de países. O delegado da Rússia atacou a super-representação dos Estados Unidos. Os delegados do Oriente Médio aderiram ao debate alegando sua representação insignificante. Outros delegados latino-americanos manifestaram seu acentuado descontentamento, tendo o da Colômbia apresentado um projeto de resolução pelo qual o recrutamento ficaria sujeito ao regime de cotas para cada país. Essa resolução foi recusada por uma diferença mínima de voto (20 a 19, com 7 abstenções). Além disso, o Comitê aprovou uma outra resolução, mais tarde aceita unanimemente pela Assembléia, segundo a

qual, "tendo em vista seu caráter internacional, e a fim de evitar indevido predomínio dos métodos de trabalho de uma ou de outra nação, as diretrizes administrativas e as normas de atividade do Secretariado deveriam refletir os valores de várias culturas e a competência técnica de todas as nações filiadas, retirando delas os maiores benefícios". Pediu-se então ao Secretário-Geral que promovesse a reforma do sistema de distribuição de seu pessoal, comunicando em seguida à Assembléia os progressos feitos nesse sentido.

O que foi feito em seguida permitiu que o Secretário-Geral atenuasse os termos dos debates sobre o assunto na sessão de 1948; mas os delegados não deixaram de instar pelo prosseguimento dos esforços visando à melhoria da distribuição geográfica dos cargos da ONU. Além disso, uma nova nota foi realçada nas discussões a respeito dessa questão: "os dados apresentados pelo Secretário-Geral", registrou o Comitê, "revelam maior progresso na representação numérica das várias nacionalidades do que na distribuição dos altos postos por nacionalidades". Essa nova e importante variação da distribuição geográfica, na qual se atribui mais valor à distribuição por classe de cargo e por departamento, foi repetida nas discussões de 1949. Não há dúvida que será esta a forma perene que há de tomar no futuro a pressão exercida sobre o Secretário-Geral.

São óbvias as dificuldades que se enfrentam para acomodar as reivindicações de uma ampla distribuição geográfica entre os países representados no corpo de servidores do Secretariado com as inexoráveis exigências feitas ao Secretário-Geral no sentido de que ele dirija sua organização eficiente e economicamente. E' igualmente visível o conseqüente embaraço em que se vê o chefe executivo da entidade de Lake Success sob a pressão das delegações insatisfeitas. Mais crítica ainda é, porém, a acomodação entre o interesse da representação por nações e a necessidade de criação de uma equipe de servidores tipicamente internacionais, competentes e estimulados a realizar o difícil trabalho do Secretariado. Não se pode decidir facilmente diante desse dilema: a equipe de servidores deve ter caráter nitidamente representativo; realçar, porém, demasiadamente essa representação significa formar uma equipe composta de muitos elementos culturais isolados, autoconscientes e que opõem resistência à homogeneidade do grupo, isto é, uma equipe dividida ou confusa quanto a seu dever de lealdade e obediência.

O conflito de valores entre os objetivos da representação nacional, da competência, do estímulo e da criação de uma equipe realmente internacional, impõe ao Secretário-Geral a difícil responsabilidade de criar novos conceitos e métodos por cujo intermédio esses valores possam constituir elementos de uma perspectiva comum.

(continua)