

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment for International Peace*.

(Tradução de Espírito Santo Mesquita — Cap. VIII
— II Parte)

CONDIÇÕES DE EMPRÊGO

AS questões de classificação de cargos e salários (inclusive empréstimos, pensões e férias), relacionam-se, intimamente, com os problemas que resultam das condições de emprêgo no órgão internacional. O principal instrumento de que se lança mão no Secretariado é o contrato a que dão o nome de “térmo de nomeação”. Existem hoje, na ONU, duas categorias principais de servidores, categorias essas que se diferenciam em virtude dos termos dos respectivos contratos. Uma categoria é a dos servidores contratados por tempo “indeterminado” e que são os “permanentes”. A nomeação desses últimos está sujeita à revisão no fim de um quinquênio. Todos os demais funcionários do Secretariado são “temporários”, muito embora sejam, também, contratados e possam permanecer em atividade indefinidamente, dependendo das renovações dos respectivos contratos. Na sede. Isso em 1949, 30% dos servidores da ONU pertenciam à categoria dos contratados por tempo indeterminado, sendo a política do Secretário-Geral conferir, aos poucos, essa regalia ao pessoal, e, assim mesmo, em virtude de parecer do Bureau de Pessoal e do Comité de Seleção por êle criado em 1946 e que funciona sob a presidência do Secretário-Geral Assistente para os Negócios Jurídicos. Essa diretriz tem a virtude de reforçar o poder romeador e de comando do Secretário-Geral sobre o seu corpo de servidores. Tem, porém, o defeito de criar uma notável lacuna entre o pessoal de primeira classe no Secretariado (o pessoal permanente) e o de segunda classe (ou temporário).

A segurança no trabalho de uma ou de outra forma é muito importante para o moral do grupo. Isto não significa certeza absoluta de permanência no emprêgo pelo tempo que o empregado quiser. Significa, apenas, razoável segurança no emprêgo ou nos recursos financeiros dêle decorrentes, proteção contra arbitrariedades ou tratamento injusto. Poucos servidores insistiriam séria e formalmente em defender a tese de que têm direito de viver a salvo dos azares normais da vida ou a uma segurança maior do que a desfrutada na maioria de outras situações muito embora pudes-

sem tentar a conquista, polegada por polegada, de uma tal situação privilegiada. A dificuldade no caso das Nações Unidas é, apenas, de comparação; a segurança ou estabilidade de emprêgo nas Nações Unidas é igual a que o seu pessoal poderia encontrar em qualquer outra parte?

Esta questão é de importância fundamental, estando nela implícito, além disso, um sério conflito de interesses. O moral é um elemento importante, tanto para a administração como para os servidores; mas a insistência exagerada na tecla da estabilidade, poderia tornar a ONU prêsda da mediocridade ou de coisa pior. Nesse caso, como em muitos outros, não pode haver uma solução simplista! Os dois interesses devem equilibrar-se por meio de um tratamento cuidadoso e constante.

Há, hoje, em muitas partes do mundo, um extraordinário mal-estar! Êste se reflete na equipe de servidores das Nações Unidas. Mesmo em condições as mais favoráveis, haveria ali fatores morais peculiares. Para o pessoal de terras distantes haverá sempre possibilidade de frustração de carreira e das relações sociais normais, sendo, também, comum para êle a incerteza relativamente à possibilidade de restaurar essas relações e reencetar a carreira interrompida. O que se espera dos empregados é o que êstes podem esperar... são assuntos ainda não resolvidos pelo tempo e por convenções adequadas. As condições de vida na sede das Nações Unidas são estranhas para o pessoal que vem de fora. Uma Assembléia pode adotar política diferente da que lhe antecedeu e esta pode dizer respeito, inclusive, às condições de emprêgo.

Quando se planejava a ONU, a Comissão Preparatória afirmava:

A não ser que se ofereça ao pessoal alguma garantia de que poderá fazer carreira no Secretariado, a maioria dos melhores candidatos estrangeiros, naturais de todos os países, afastar-se-á inevitavelmente. Também, não se pode esperar que os integrantes da equipe de servidores da ONU subordinem, integralmente, os interesses especiais de seus países aos interesses internacionais se forem, apenas, temporariamente, afastados da administração das respectivas pátrias, embora continuem dependendo desta no que fere o seu futu-

ro. *E' importante, finalmente, que usufrua o Secretariado as vantagens da experiência e de boas tradições administrativas. Por estas razões, é indispensável que a massa de servidores internacionais seja constituída de pessoas que façam carreira no Secretariado.*

Mas, observou com igual ênfase a Comissão :

O Secretário-Geral deve ter liberdade para oferecer colocação temporária, isto é, oferecer emprego, por um período e em condições que lhe convenham determinar, a especialistas em setores de atividades técnicas e, também, a pessoas que possuam qualificações políticas especiais, necessárias ao desempenho de tarefas urgentes e excepcionais.

No Secretariado, a tendência é para realçar, cada vez mais, as condições de emprego ou, melhor, o tempo de exercício do cargo. Três significativos argumentos esclarecem êsse ponto. A doutrina de que os servidores "adquiriram direitos" enquanto trabalhavam e nas respectivas condições de emprego, idéia esta muito familiar no Secretariado, é, agora, exposta e tácitamente aceita. Um sistema de órgãos de apelação foi criado com a incumbência de apreciar as reivindicações do pessoal e aconselhar o Secretário-Geral a respeito dos recursos interpostos pelos servidores contra as decisões de dispensa ou relativos a quaisquer direitos por eles invocados. De julho de 1948 a julho de 1949, essas juntas de apelação promoveram trinta audiências e encaminharam ao Secretário-Geral "exposições de motivos" sôbre dezessete recursos, sendo oito dessas exposições favoráveis aos apelantes, oito contrárias e uma imparcial. Dêsses dezessete pareceres o Secretário-Geral rejeitou três dos favoráveis e aceitou, parcialmente, um. A Assembléia-Geral, porém, criou, recentemente, um Tribunal Administrativo para apreciar os recursos interpostos pelo pessoal e contrários a atos do Secretário-Geral.

A alternativa entre o realce ao direito à estabilidade e o que se atribui ao sistema de carreiras, teses que apresentam suas virtudes e seus defeitos, ainda não foi decidida no âmbito da política básica de pessoal no Secretariado das Nações Unidas. Nesse dilema — como em tantos outros no setor de pessoal — deve o Secretário-Geral encontrar o único meio de equilibrar uma política que se ajuste a tôdas as condições e propósitos especiais do Secretariado. Êsse objetivo é, de certo, mais fácil de ser enunciado do que realizado.

Treinamento

Uma equipe de servidores internacionais tem necessidade de um treinamento diferente. Essas necessidades resultam, em primeiro lugar, dos problemas especiais do Secretariado como uma nova organização internacional; em segundo lugar, da necessidade de transformar uma equipe de certo modo heterogênea em, razoavelmente, homogênea, quanto a seus pontos de vista e, em terceiro, do ca-

rátel: inédito e singular do trabalho do Secretariado, trabalho êsse que requer alta dose de competência e um conhecimento que não se encontra fora da organização ou que exige importante ajustamento para que possa ser útil no serviço internacional.

Qualquer organização de vulto deve criar, em tempo relativamente curto, um código de disciplina e um corpo de ajustamento, idênticos aos que hoje existem nos organismos mais antigos, em consequência de vagaroso processo evolutivo, organismos êsses que começaram em escala menor. Em sentido figurado, uma organização nova deve mesmo proceder conscienciosamente. Tôdas as dificuldades das novas organizações assumem aspectos de proporções imensuravelmente maiores, porém, num novo organismo internacional. O treinamento, imaginosamente concebido, é um instrumento importante e, talvez, mesmo principal para a criação, pronta e regular, de entendimentos, hábitos e normas de trabalho que possibilitem a rápida transformação de um aglomerado de estrangeiros numa equipe de servidores eficientes. Os chefes militares compreendem mais claramente do que os civis êsse processo. No Secretariado, então, êle desperta mesmo uma atenção muito ligeira.

O Secretariado das Nações Unidas como órgão internacional deve, como se viu, recrutar seu pessoal entre povos das mais diferentes culturas. Num certo sentido, sua fôrça está, exatamente, no fato de que representa todos os povos do mundo, isto é, está na sua heterogeneidade cultural. Mas, para funcionar como organização, deve o Secretariado criar entre seu pessoal um alto nível de homogeneidade de propósitos e de entendimentos. Deve, por isso, demolir as barreiras que se antepõem a uma comunicação fácil entre os membros de sua equipe de servidores. Chesters Barnard, um dos mais competentes estudiosos de organização, concluiu que seus elementos essenciais como sistema de cooperação constituem-se de: "sentido do propósito comum, doutrinação como o objetivo de inculcir êsse propósito comum em todos os membros da equipe e desejo, da parte dêsses membros, de contribuirem com seus esforços para a realização do referido propósito."

Treinamento significa comunicação — para baixo, para cima e através de toda a organização. Nesse sentido, compreender tôdas as relações e contatos entre dirigentes e dirigidos, relações e contatos êsses que são instrutivos em seus propósitos. Este é um ponto de vista a respeito de treinamento que só é encontrado nas organizações em que preponderam as concepções progressistas de administração. O treinamento assim concebido pouca relação tem com o ministrado nas salas de aula ou em outros programas formais de aperfeiçoamento, considerados de muita importância em tantas instituições. Em vez disso, êle diz respeito àquele método em que a supervisão é, em primeiro lugar, um processo educativo, uma série de oportunidades para transmitir aos subordinados a idéia

do propósito e provocar espontaneidade e esforço criador entre os membros da equipe. Isto não é um hábito casual e naturalmente adquirido pelas organizações. Por isso, os que têm a responsabilidade de prestar assistência ao Secretário-Geral em matéria de treinamento de pessoal da ONU, deve saber que a adoção do conceito de treinamento como "comunicação" é sua mais urgente tarefa. A necessidade mais urgente é de programas que contribuam para aumentar a compreensão, por parte do pessoal, do que realiza o órgão. A particularização do entendimento e dos interesses desse pessoal é de proporção muito séria!

Os programas de treinamento até agora postos em prática no Secretariado dizem respeito, principalmente, às necessidades de organização para fins de treinamento do pessoal nos assuntos de natureza técnica que seu trabalho compreende. A Comissão Preparatória recomendou e a Assembléia aprovou os seguintes princípios para o programa de treinamento.

Um sistema de treinamento post-admissivo vem de ser pôsto em vigor... Deve-se reservar um certo número de horas por semana durante as quais eles (as pessoas selecionadas para se submeterem a treinamento, principalmente os servidores cuja educação acadêmica foi interrompida pela

guerra ou é considerada inadequada) serão instruídos em linguagem oficial, administração e em questões técnicas relativas ao trabalho.

Acontece, porém, que nem mesmo esse programa simplista de treinamento foi cumprido eficientemente. Tem-se, porém, realizado algum trabalho em matéria de orientação do pessoal relativamente à organização, instituindo-se, também, o ensino da língua. Além disso, não raros os esforços empregados no sentido da preparação de chefes como, também, da promoção de atividades culturais e recreativas. Muito embora não sejam desprovidos de mérito, esses esforços não constituem senão um plano de treinamento marginal, de acordo com a concepção limitada enunciada pela Comissão Preparatória. Mais do que isto, esses esforços não atingem mesmo as necessidades mais fundamentais de treinamento da organização.

Visto, porém, como um meio hábil destinado a sanar as dificuldades especiais de uma organização nova e como um sinônimo de doutrinação, o treinamento auxiliaria, de modo significativo, a resolver os problemas básicos de organização do Secretariado. Um tal ponto de vista sobre o assunto muito contribuiria, também, para a criação de uma visão "internacional" entre os membros da equipe de servidores da ONU.