

# ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

## O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment for International Peace*

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Cap. VIII — III Parte)

### PARTICIPAÇÃO DO PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO

UMA equipe internacional de servidores civis também tem interesses especiais em matéria de participação nos negócios administrativos do órgão a que servem. A necessidade de promover uma elevada dose de unidade no meio de poderosas pressões de forças centrífugas, a importância e a dificuldade de manutenção de um *esprit de corps* eficiente e a urgência inevitável de demonstrar-se os méritos do processo democrático de administração de uma equipe de servidores recrutados em todo o mundo são suficientes razões para que o Secretário-Geral preste o melhor de suas atenções à essência, à forma e aos métodos da participação do seu pessoal nos negócios administrativos. Caso pretenda adotar no Secretariado um bom programa nesse sentido, ele não contará com o auxílio das normas que vigoram nas administrações dos vários países do mundo. Em quase todas as organizações, a participação do pessoal na administração tem sido relutante e mesmo hostilmente aceita pelos administradores. Muita atenção se tem prestado aos meios destinados a limitar ou utilizar o processo. Conseqüentemente, a tradição e as convenções, no que diz respeito à participação do pessoal, são de ordem negativa e geram uma relação cautelosa entre diretores e subordinados, com atitudes de mútua suspeição e resistência. Nesse clima, os técnicos de pessoal conseguiram criar conceitos e normas que podem ser tidos como positivos e frutíferos. Por isso, tanto a singularidade da organização internacional como a pobreza dos planos convencionais de administração de pessoal relativas à sua participação na direção impuseram ao Secretário-Geral o pesado encargo de orientar o trabalho de criação de novas fórmulas e novos métodos pelos quais possa o funcionalismo da ONU desenvolver o sentimento de que trabalham realmente sob um regime de cooperação.

A participação em causa, conforme é posta hoje em vigor no Secretariado, é mais significativa do que a da Liga das Nações, mas atua dentro de um sistema de referências que a circunscreve aos interesses tradicionais de uma burocracia de caráter permanente. Em obediência a uma

recomendação feita pela Assembléia, isto é, de que o Secretário-Geral deve promover os meios necessários à realização de consultas ao pessoal, prevê o regulamento que "em questões relativas à administração e bem-estar do pessoal, deve ser consultado um "Comité" de Pessoal eleito pelos funcionários para dar parecer em seu nome". Isto não se aplica, porém, a situações de emergência. De acordo com essa disposição, um "Comité", composto de vinte e um membros eleitos, se entende regularmente com o Secretário-Geral, com o Secretário-Geral Assistente (em matéria de administração geral) ou com o Diretor de Pessoal. Um acordo firmado em 1949 entre o Secretário-Geral e o "Comité" dispõe que:

1) *Devem ser levados ao conhecimento do "Comité" Permanente todos os planos relativos à política a seguir em questões de salário, nomeações, promoções, abonos, contratos, condições de trabalho, moradia, transporte, bem-estar e disciplina antes de estarem esses planos definitivamente assentados.*

2) *O "Comité" Permanente terá um dia de trabalho a seu dispor a fim de estudar esses documentos.*

3) *Esses dispositivos não se aplicam às decisões relativas aos membros da equipe de funcionários da ONU, individualmente, nem aos regulamentos destinados a atender a situações de emergência.*

Diz-se que o equivalente desse "Comité" na Liga das Nações "teve uma vida sombria, tendo sido raras as ocasiões em que as críticas e sugestões por ele feitas tiveram resultados concretos". O "Comité" no Secretariado das Nações Unidas é, ao contrário, um representante ativo do pessoal e constitui uma espécie de comissão sindical que freqüente e enérgicamente trata com os representantes da direção (comumente o *Bureau de Pessoal*) e não deixa passar as oportunidades de convocação de assembléias de todo o funcionalismo a fim de discutir assuntos da administração. Na opinião de alguns observadores a existência desse "comité" serviu para realizar um propósito útil do entendimento entre o pessoal e a direção. Também pensam esses observadores que o "Co-

mité", não só como instrumento de negociação, mas, também, como de eliminação das diferenças existentes entre os dois grupos, é de utilidade contínua. Outros observadores têm assinalado que o "Comité" é, integralmente, representativo, que suas perspectivas são estreitas e que sua ação está longe de ter a natureza positiva da praticada pelos *Whithy Council* da administração britânica, principalmente no que diz respeito às responsabilidades e à continuidade, tanto em matéria de consultas como de medidas postas em prática.

A evolução desse "Comité" no sentido de adotar a fórmula inglesa representa, porém, um progresso substancial. Ambas as partes na consulta seriam estimuladas no sentido de considerarem mais detidamente e com maior senso de responsabilidade os problemas de suas relações, confiando menos, além disso, na "pressão" como instrumento ou método de conseguir acórdos. Mesmo que essa evolução se verifique, haverá, porém, a medida da consulta dentro de certos limites. Ela, especialmente em seu conceito limitado, é uma parte importante da participação do pessoal na administração mas não significa, de modo nenhum, uma participação integral. Depois que forem resolvidos todos os casos da administração de pessoal (ou pelo menos discutidos satisfatoriamente) ficarão ainda por explorar setores mais importantes e fundamentais desse problema de participação relativamente à definição do propósito da organização em geral e de parte dela, à forma e ao espírito do processo de entendimentos e comunicações entre os grupos, aos métodos e ao tom da supervisão e, também, ao realce dado aos hábitos de administração democrática e ao desenvolvimento desta administração. É nesse amplo sentido de participação do pessoal que poderá o Secretário-Geral encontrar meios de criar uma verdadeira equipe de servidores internacionais, muito embora possa pagar pelo crime de ser o pioneiro nesse campo.

#### O ÓRGÃO DE PESSOAL DAS NAÇÕES UNIDAS

O Secretário-Geral precisa de uma organização que lhe preste assistência no sentido de solucionar seus problemas de pessoal. Esses são extremamente difíceis. A sua solução deve adequar-se às necessidades de um meio administrativo singular para as quais os sistemas de administração de pessoal em vigor nos vários países não podem oferecer exemplos adequados ou precedentes em matéria de conceitos ou métodos.

O Secretário-Geral ainda não dispõe dessa espécie de órgão de pessoal. Ele possui, apenas, uma unidade encarregada da administração nesse campo, unidade essa que desempenha sua tarefa de acôrdo ou quase de acôrdo com o padrão dos sistemas de pessoal de muitas nações. As dificuldades que as autoridades de pessoal das Nações Unidas enfrentam são realmente grandes e sem precedentes. As diretrizes iniciais e as normas postas em vigor foram improvisadas às pressas e

no meio da caótica incerteza quanto à amplitude, funções e responsabilidades do Secretariado. A equipe de servidores da ONU, por outro lado, teve de ser recrutada rapidamente, seus problemas receberam atenção intermitente das autoridades superiores e as incumbências que tiveram sérias e imprevistas conseqüências lhes foram atribuídas sob a pressão dos fatos que cercavam a lotação inicial do Secretariado. Tendo em vista essas confusões iniciais, não seria motivo de surpresa não atender o programa de pessoal do Secretariado às necessidades do Secretário-Geral.

O *Bureau* de Pessoal está, considerando-se as suas grandes responsabilidades de prestar assistência ao Secretário-Geral em matéria de administração geral, mal situado na hierarquia de órgãos do Secretariado. Em conseqüência da falta de reconhecimento da importância da administração de pessoal, o *Bureau* não está certo de sua influência e de seu poder de direção. Ele se atém demasiadamente às normas convencionais e rotineiras de administração que copiou dos sistemas em vigor nos principais países. É supercentralizado em sua execução e seu defeito mais grave é o de não conseguir desobrigar-se de suas responsabilidades em matéria de criação de novos métodos e novas normas.

Esta situação resultou, em grande parte, dos precedentes criados na administração de pessoal da Liga das Nações. Nesta, o órgão de pessoal não tinha importância e não exercia influência. O primeiro Secretário-Geral da Liga assumiu, pessoalmente e sem assistência, grande parte dos importantes encargos de pessoal. Quando pretendeu obter assistência, ele a encontrou, principalmente, no "Comité" de Nomeações. O órgão de pessoal limitava-se à execução de um programa de pessoal que só interessava às classes subalternas. Por isso, a Liga constituiu para a ONU um precedente estéril em matéria de administração nesse setor.

A inadequação do programa de pessoal nas Nações Unidas se deve ao triunfo dos tradicionais conceitos que predominaram no Secretariado na fase inicial de recrutamento de seus servidores e de estabelecimento de seus conceitos e de sua metodologia. Essas premissas e essas técnicas tiveram por conseqüência as tentativas de consecução de objetivos que apenas tangenciavam as necessidades do Secretário-Geral, relativamente a um programa de pessoal que fôsse adequado às exigências particulares de um órgão internacional. Em termos mais precisos, o órgão de pessoal do Secretariado aceitou os pontos de vista das comissões de serviço civil dos Estados Unidos e Grã-Bretanha e, em menor dose, das instituições similares dos países da Europa ocidental. Esses órgãos preocupam-se, tradicionalmente, com as questões de controle e supervisão, de sistemas fechados de carreiras, de concursos e registro de candidatos aproveitáveis, de classificação rígida de cargos e, além disso, com os instrumentos que

facilitam o exercício do controle dos dirigentes no interesse de um programa de pessoal concebido por técnicos, programa esse que eles supõem representar o ideal em matéria de objetivo profissional.

A organização mais eficiente da atividade de pessoal foi dificultada pelo reconhecimento impróprio da natureza e da forma das funções de um órgão de administração geral na superestrutura do Secretariado. Não obstante, deve-se prestar cuidadosa atenção ao problema de colocar os homens-chave da administração de pessoal em contato direto com o Secretário-Geral. A íntima relação existente entre o programa de pessoal e a liderança do Secretário-Geral depõe a favor dessa disposição. Se o *bureau* de pessoal fosse colocado em contato com o chefe administrativo supremo da organização, seria quase compulsória, conseqüentemente, uma reforma muito útil. Essa reforma implicaria na descentralização dos trabalhos de rotina em matéria de pessoal, atribuindo-os aos diretores e chefes, criando, ao mesmo tempo, oportunidades para reduzir o característico controle que predomina nesse campo da administração geral. Estas são as tendências que devem ser estimuladas. Elas tornariam viável a concentração dos chefes do pessoal em tarefas mais importantes de sua responsabilidade. Outro resultado dessa nova posição do *bureau* de pessoal na organização seria di-

minuir para a metade o tamanho da unidade, aumentando, em dobro, sua influência perante o Secretário-Geral e sua utilidade para o mesmo.

A lotação e a organização do *bureau* de pessoal realça sua preocupação com as tradicionais atividades dos órgãos dessa natureza, tornando-o presa dessas atividades. Dos quase cem integrantes do órgão de pessoal, mais da metade se dedica a trabalhos rotineiros de escritório. Apenas quatro deles se empenham em tarefas de planejamento além de outras incumbências. A maior parte dos servidores especializados se empenha nos setores de recrutamento, seleção, nomeação e enquadramento do pessoal. Menos de cinco desses integrantes especializados do órgão de pessoal prestam atenção aos problemas de treinamento. A equipe está bastante fragmentada em sua organização, existindo dezesseis subdivisões para um grupo de menos de cem pessoas.

Isto não parece ser bom exemplo de organização para um órgão de pessoal que deve fornecer ao Secretário-Geral as soluções urgentes e especiais dos problemas descritos anteriormente neste estudo. Na verdade, é um exemplo de iniciação dos serviços e órgãos da administração civil que atendem seus propósitos em meios e condições muito diferentes.

(continua)