

Alguns problemas de administração internacional

HERBERT H. LEHMAN

Diretor Geral da U.N.R.R.A.
(Tradução de PAULO LOPES CORRÊA)

(In "PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW", Vol. V, N. 2, Spring 1945).

INFELIZMENTE, para quem assume a responsabilidade de lançar uma organização destinada a realizar uma ou outra das tarefas em que as Nações Unidas colaborarão nestes próximos anos, não existem fórmulas mediante as quais organizações como essa possam ser estruturadas ou administradas. Com efeito, há poucos padrões prontamente disponíveis, de que os administradores possam lançar mão ao criarem qualquer nova organização, ainda mesmo que seja uma organização puramente interna, para — digamos — dispor do excesso de mercadorias ou efetivar os controles do potencial humano. Organização nunca se faz de antemão; a organização mais conveniente para qualquer trabalho, bem como os métodos que deverá empregar para realizá-lo, são necessariamente "feitos sob medida". Devem ser talhados e ajustados à tarefa particular a ser executada.

Tem havido, naturalmente, outras organizações internacionais antes da instituição da Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*). Depois da última guerra (1914-1918), fundaram-se numerosas organizações internacionais, do mesmo modo que outras terão de ser criadas após esta guerra. Entre as que surgiram à esteira da última guerra, incluem-se a Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho, a Corte Permanente de Justiça Internacional, e outras. Mas, entre essas e a U.N.R.R.A., deve-se estabelecer uma distinção básica. As organizações por mim citadas eram organizações colaborativas, que faziam recomendações aos governos delas participantes ou decidiam diferenças. E' certo que as realizações dessas organizações

foram multifárias. Sua presença e suas atividades no sentido de difundir informações, mobilizar a opinião e recomendar ações — como, por exemplo, o trabalho realizado pela O.I.T. no setor trabalhista e o da Liga das Nações quanto à organização sanitária e ao controle do tráfico de narcóticos —, resultaram em realizações nacionais que beneficiaram às populações de uma ou mais nações. Não eram, porém, organizações destinadas a agir, no sentido de executar programas completos.

A U.N.R.R.A. é uma organização de execução, responsável pela realização de responsabilidades executivas reais em muitos países. Houve também, naturalmente, após a última guerra, instituições empenhadas no socorro e na reabilitação das áreas devastadas — a Administração de Socorro Americana (*American Relief Administration*) e as Missões de Socorro Britânicas (*British Relief Missions*), por exemplo. Contudo, ambas essas organizações eram instituições nacionais que, por serem responsáveis perante uma única nação, operavam dentro de uma estrutura de referência fundamentalmente diferente. Nenhuma dessas organizações oferece um padrão conveniente que a U.N.R.R.A. possa adotar quando se equipar para as tarefas especiais que lhe cumpre desempenhar. Por conseguinte, ao construir sua organização, a U.N.R.R.A. não

(*) HERBERT H. LEHMAN ingressou na função pública em 1928, como Vice-governador do Estado de Nova York, após uma longa carreira bancária. Em 1932 sucedeu a Franklin D. Roosevelt no Governo do Estado de Nova York, posto em que se manteve até 1942, havendo sido várias vezes reeleito. Em 1942-43, exerceu a função de diretor das operações de socorro e reabilitação no estrangeiro, junto ao Departamento de Estado. E' Diretor Geral da U.N.R.R.A. desde a criação dessa instituição, em novembro de 1943. Diplomou-se pelo "Williams College" e possui numerosos diplomas honorários.

poderá obter senão um limitado auxílio de suas predecessoras de vinte cinco anos atrás.

A TAREFA DA U.N.R.R.A.

A tarefa da U.N.R.R.A. é, de um modo geral, bem conhecida. Consiste em prestar auxílio às nações que sofreram com o ataque do inimigo comum, ajudando-as a socorrer e reabilitar suas populações e suas terras. Mas, se se deseja formar uma idéia efetiva sobre problemas de organização e administração, deve-se saber um pouco mais a respeito dessa tarefa e do ambiente dentro do qual ela terá de ser realizada.

As regiões das Nações Unidas, que, com rapidez crescente, estão sendo libertadas do inimigo, sofreram penosamente. Seus suprimentos alimentares foram queimados, arruinados ou roubados. Seus lares e fábricas foram destruídos em muitos casos. Suas rodovias, ferrovias e utilidades foram propositadamente danificadas, e com fantástica habilidade, por saber o inimigo que elas constituem o próprio sistema nervoso da civilização moderna. Mesmo seus homens e mulheres foram levados — em muitos, muitos casos — para trabalhar como escravos nas fábricas do inimigo, ou expulsos dos seus lares por perseguição. A saúde dos que restam foi prejudicada.

Para reparar tais devastações do inimigo, os povos das regiões libertadas necessitam de alimentos até que suas culturas possam ser plantadas e mais tarde colhidas. Também precisam de roupas; neste inverno, em algumas terras assoladas pela guerra, tal necessidade será desesperada. Necessitam ainda de assistência médica e de fornecimentos médicos, e isso com urgência, se se pretende salvar-lhes a vida. E mesmo para manter a vida em suas terras — para alimentar as populações de suas cidades — devem reconstruir imediatamente suas rodovias e ferrovias. Precisam de obter materiais para tudo isso, para a reconstrução de seus lares e para a recriação das utilidades básicas e essenciais que exige a vida coletiva de milhões de indivíduos em qualquer parte do mundo.

A despeito dos anos de guerra e devastação, muitos países podem e desejam obter por conta própria êsses elementos essenciais de socorro e reabilitação. Êsses países possuem os recursos necessários ao financiamento das importações de alimentos e matérias primas que suas terras não

podem agora produzir. Possuem também o natural orgulho que os faz não desejarem assistência de quem quer que seja, embora apreciem o auxílio que lhes é pôsto à disposição. Há outros países não tão afortunados. Seu orgulho é tão grande quanto o dos outros, mas seus recursos, mesmo antes da guerra, não eram tão abundantes, ou não foram capazes de salvar êsses recursos do saque do inimigo, ou a guerra, longa e devastadora, consumiu quaisquer recursos que possuíam. Para êsses países e suas populações deve haver assistência, se se quiser evitar perda de vidas, sofrimento contínuo — e o germen de um novo conflito. E' a êsses países — Grécia, Tcheco-Eslováquia, Polônia, Iugoslávia, Etiópia, China, e outros — que a U.N.R.R.A. serve especialmente.

A U.N.R.R.A. foi criada na Sala Oriental da Casa Branca, em 9 de novembro de 1943, quando os representantes de quarenta e quatro diferentes nações assinaram um acôrdo, com o objetivo de colaborar no sentido de fornecer assistência aos países vitimados pela guerra e incapacitados de atender às próprias necessidades de socorro e reabilitação. Aquelas nações concordaram em tomar a seu cargo, conjuntamente, certos auxílios a serem prestados aos governos libertados. Concordaram em criar uma organização para o desempenho dessas tarefas. Concordaram em contribuir conjuntamente para o financiamento da mesma organização — aproximadamente em proporção com sua capacidade de pagar, o que certamente não constitui nenhuma novidade para levantamento de numerário. Concordaram também — o que é talvez de maior importância — em trabalhar conjuntamente, através da organização que haviam criado.

Nós, nos Estados Unidos, conseguimos aprender que como nação não podemos viver sòzinhos. Resolvemos desempenhar nossa parcela na construção de um mundo mais seguro, colaborando com outras nações. Por conseguinte, ao construir as organizações internacionais da próxima década, bem podemos considerar qual pode ser a nossa contribuição para a sua estruturação e administração. À luz da experiência da U.N.R.R.A., isso significa especificamente: Poderemos nós, nos Estados Unidos, contribuir com nossa boa vontade e com nossa experiência para o desenvolvimento de: 1) maquinaria eficiente para cola-

boração internacional; 2) padrões de organização adequados ao cumprimento de tarefas imprevisíveis em muitas partes do globo; e 3) técnicas de administração flexíveis, embora adequadas ao funcionamento de uma agência nova, extensa, de curta duração, que operará simultaneamente em muitas regiões?

MAQUINARIA PARA COLABORAÇÃO

Pelo fato de ser a primeira repartição criada pelas Nações Unidas, a U.N.R.R.A. é, em larga medida, um terreno experimental para a colaboração entre as mesmas nações. Para efetivar essa cooperação, a U.N.R.R.A. dispõe de certos mecanismos de organização, através dos quais as várias nações participantes colaboram na tarefa da Administração. Isso é tanto mais verdadeiro quanto a organização estrutural da U.N.R.R.A. é, em muitos pontos, seguida em outras organizações das Nações Unidas, já realizadas ou ainda em projeto. Chamo atenção para o fato de que em tôdas as outras organizações das Nações Unidas presentemente constituídas ou em andamento — exceção feita do Conselho de Segurança das Nações Unidas, conforme se estabeleceu nas propostas de Dumbarton Oaks — o órgão elaborador de diretrizes gerais inclui representação de todos os governos-membros, sendo as decisões tomadas por maioria. Assim também, o pessoal executivo constitui um serviço civil internacional. É significativo, ainda, que os ante-projetos de constituição das organizações germinadas em Hot Springs, Bretton Woods, Dumbarton Oaks e Chicago conferem amplos poderes aos chefes executivos das organizações. O primeiro passo nesse sentido foi tomado pelo acôrdo da U.N.R.R.A. Isso representa uma diferença essencial em relação ao sistema de Liga das Nações, no qual o chefe da administração possuía muito menos poderes de decisão independente — de fato, não passava de um alto servidor civil decorativo, sem iniciativa própria para elaboração de qualquer diretriz substancial.

O Conselho da U.N.R.R.A. é essencialmente o nosso órgão legislativo; êle determina as diretrizes básicas a serem seguidas, recomenda os padrões para o levantamento de numerário, distribui fundos para objetivos administrativos e desempenha as funções que habitualmente são exercidas quer por uma legislatura, quer por um con-

selho de diretores. O Conselho se reúne duas vezes por ano, e, para que haja continuidade no decurso do ano, um comité central composto de representantes das quatro potências principais — os Estados Unidos, o Reino Unido, a U.R.S.S. e a China — se reúne entre as sessões do Conselho, para agir, quando necessário, em relação a problemas emergentes. Além do Conselho e do comité central, existe dentro da U.N.R.R.A. um conjunto de comissões, cada uma das quais trata de problemas de determinada área geográfica — Europa ou Extremo Oriente, por exemplo — ou de determinado campo de operações, como saúde pública, repatriação de refugiados, ou reabilitação industrial.

Já foi mencionado que, ao setor executivo da Administração, se fêz ampla concessão de autoridade discricionária. Isso era inevitável e, segundo penso, será inevitável em qualquer organização internacional colaborativa que fôr autorizada a agir por iniciativa própria. O fato básico a ser considerado é o da soberania nacional. O Conselho da U.N.R.R.A. não pode obrigar as nações-membros. Pode somente recomendar-lhes ação. A elas cabe decidir sobre a ação que empreenderão. E isso tanto é verdade para as nações que devem fornecer provisões e fundos, como para as que devem receber suprimentos e serviços. O Conselho, portanto, deve dar autoridade ao diretor geral e seu *staff* para entabolar negociações e concluir acordos. Isso já foi feito pelo Conselho.

Em essência, nossa tarefa nos primeiros meses da U.N.R.R.A. consistiu em negociações. Levamos a terno entendimentos para ação mútua com numerosos governos, com repartições governamentais e com órgãos intergovernamentais. Para mencionar alguns: concluímos ajustes para o trabalho, com as Juntas Mistas; entramos em acôrdo com os comandos aliados locais, para o fim de estabelecer as responsabilidades dêsses comandos e da U.N.R.R.A. no trabalho de socorro; estabelecemos métodos de trabalho, em consulta com as repartições de aquisições dos governos fornecedores de provisões; negociamos entendimentos formais com os governos habilitados a receber auxílio, em suprimentos e serviços, da comunhão internacional, para a qual o diretor geral age como curador. Cada uma dessas negociações envolveu problemas inteiramente novos de relações e de autoridade. Se fomos capazes de

abrir tantos caminhos novos, isso se deve principalmente, creio, ao fato de haverem meus auxiliares mantido sempre no pensamento a soberania individual dos vários países como conceito básico de ação na esfera de cooperação das Nações Unidas. E' isso que distingue a idéia das Nações Unidas das idéias do Eixo, a respeito de novas ordens e esferas de co-prosperidade. Estabelecer combinações que se ajustem aos princípios da soberania nacional é coisa lenta. Isso explica muitas, senão tôdas as demoras havidas no desenvolvimento de nossos programas. Não estou me lamentando, estou simplesmente afirmando um fato básico, inerte ao padrão necessário de cooperação entre nações livres. Lamento, sim, que êsse fato não seja mais claramente compreendido pelos espíritos impetuosos que esperam ação "imediatamente", de uma repartição de serviço intergovernamental como a nossa. O que lhes passa despercebido é a verdade de que, se fôssemos capazes de empreender ação por nossa própria iniciativa, sem considerar os desejos dos governos que nos criaram, não seríamos uma repartição de serviço, mas um super-estado. Não acredito que os que se queixam do tempo necessariamente consumido pelo nosso processo de cooperação desejassem a existência de uma organização dessa natureza. Gostariam muito menos dela do que da nossa atual estrutura.

Sem insistir demasiadamente neste ponto, eu gostaria de salientar uma profunda diferença entre a situação administrativa que prevalece depois que uma legislatura nacional aprovou um estatuto de autoridade, e a que existe depois que o Conselho da U.N.R.R.A. adotou uma resolução de autoridade. No ramo executivo de um governo nacional, os órgãos executores têm à mão tôda a maquinaria do poder nacional soberano. Aplicam-se penalidades mais ou menos severas contra os cidadãos que não agem de acôrdo com a lei. Assim não acontece com a U.N.R.R.A. As resoluções do Conselho conferem ao diretor geral autoridade para agir no sentido de conseguir concordância e ação por parte das nações-membros. Não lhe conferem fôrça de prescrição legal; o que lhe é permitido é o uso da persuasão.

Assim é que, numa época de deficiência crítica de transportes, o meu pessoal não pode simplesmente ir adiante e requisitar transportes para levar gêneros de socorro às regiões que dêles necessitam desesperadamente, mas deve conseguir

quotas de embarque, do grupo intergovernamental encarregado do ajustamento dos transportes. Assim é que não podemos dizer às autoridades fornecedoras de uma nação não invadida: "Os governos libertados necessitam da metade da sua produção não militar de tecidos de lã. Dê-no-la" — mas devemos entrar com requerimentos junto aos órgãos distribuidores intergovernamentais e governamentais. Assim é que não podemos dizer ao govêrno de uma nação libertada que carece de câmbio estrangeiro: "Importaremos mercadorias para o seu povo e nós próprios as distribuiremos" — mas devemos entrar em combinações aceitáveis para o govêrno cujo povo deve receber as mercadorias — sempre, naturalmente, dentro dos termos de nossa condição de curador: sem qualquer discriminação na distribuição e na aplicação das necessárias medidas de racionamento e de contrôle de preços. Em suma, uma repartição de serviço intergovernamental como a nossa age e deve agir de acôrdo com os governos-membros e através dêles.

Volvamos agora a um importante ponto concernente ao sistema da U.N.R.R.A. Compreendendo a reação típica alérgica que os administradores públicos dêste país freqüentemente manifestam em relação aos comités consultivos, julgo necessário salientar aqui o papel importante que tais comités desempenham. A U.N.R.R.A., não vos esqueçais, é um instrumento das Nações Unidas. Não está a serviço exclusivo de uma só nação. E' o instrumento através do qual essas várias nações preferiram exercer conjuntamente, umas e outras, a tarefa de prover socorro às vítimas da guerra. A U.N.R.R.A. pode prestar auxílio efetivo na mitigação da miséria nas zonas libertadas e, entretanto, falhar na sua missão plena, se não alimentar e, afinal, desenvolver a colaboração ativa e participante de tôdas ou, pelo menos, da maioria das Nações Unidas. Necessita de obter da parte delas mais do que uma simples contribuição financeira anual. Precisa obter mais do que fornecimentos, ou transportes, ou o pessoal que elas possam proporcionar-lhe. A U.N.R.R.A. precisa contar com a sua participação ativa; se isso falhar, terá falhado a primeira das várias tentativas de colaboração internacional para a qual os povos desta e de outras nações se voltam na esperança de um mundo melhor. Eis porque o funcionamento constante dêsse Conselho

e de toda sua estrutura de comités e subcomités é de importância vital. Seria de desejar que os manuais de administração proporcionassem um pouco mais de lições a respeito da tarefa aparentemente simples de garantir que os comités sejam efetivamente usados para utilizar o máximo de capacidades, tanto dos consultores como dos aconselhados.

Nós na U.N.R.R.A. devemos admitir francamente que temos ainda muito que aprender acêrca do uso de comités para a consecução dessa colaboração internacional altamente importante. Suponho que alguns dentre nós hajam inconscientemente encarado êsses comités como uma ameaça à nossa liberdade de ação como administradores. Em outras ocasiões, temos usado tais comités como platéia ou palco de ressonância para coisas que desejávamos dizer. Por outro lado, todavia, alguns dêsses comités têm sido efetivamente usados, quer para adquirir o conhecimento técnico dos delegados das várias nações representadas, quer para aumentar a colaboração total de cada nação no trabalho da U.N.R.R.A. Nós nos propomos garantir que cada comité contribua para essa finalidade.

Conseguir colaboração internacional através das atividades diárias oferece outro diferente problema de especial significação. E' o problema de desenvolver relações de trabalho efetivas com as repartições de cada govêrno-membro com o qual e através do qual a U.N.R.R.A. deve trabalhar. Assim como suas predecessoras — a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho —, a U.N.R.R.A. teve de empreender o desenvolvimento de relações efetivas com os ministérios de relações estrangeiras das nações-membros. Da mesma forma, tiveram elas de desenvolver o interêsse e a cooperação de outras agências governamentais — por exemplo, departamentos do trabalho e as repartições de saúde pública. Pela sua lei orgânica, a U.N.R.R.A. tem uma relação adicional com a repartição nacional de aquisições dos países em que obtém seus suprimentos. As aquisições em geral são feitas através das repartições específicas do govêrno das nações fornecedoras — por exemplo, em nosso país, a *Foreign Economic Administration*, o Tesouro e a *War Food Administration*.

E' nessas relações diárias com as repartições de cada govêrno que se põe à prova o empenho geral de colaboração num esfôrço internacional.

Com a U.N.R.R.A., assim como aconteceu com nossas predecessoras no campo internacional, verifica-se que essas relações variam surpreendentemente de um país para outro, e até, dentro de um mesmo país, de uma repartição oficial para outra. Por alguns países, a U.N.R.R.A. pode ser tratada com excessivo paternalismo, esperando-se que aceite a direção dos mesmos ou a sua supervisão; ao passo que, por outro govêrno ou por outra repartição, pode ser tratada como um parente distante ou mesmo desconhecido. Naturalmente, entre êsses extremos há govêrnos e repartições nacionais que reconhecem a U.N.R.R.A. como instituição independente e com ela trabalham na qualidade de sócios numa arriscada empresa conjunta. Conseguir essa posição relativamente a cada país é, naturalmente, o problema com que estamos lutando.

PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

A obtenção de colaboração internacional por intermédio das atividades diárias, preferentemente à que se consegue somente por meio de tratados e acordos, torna-se difícil, naturalmente, por causa daqueles obstáculos fundamentais que sempre dificultam a colaboração entre homens de diferentes terras. Referímo-nos à língua, à tradição e à distância. O primeiro e mais óbvio dêsses obstáculos, como é natural, é a língua. Mas de importância igual são todos aquêles obstáculos mais sutis, que encontram sua raiz em práticas diferentes, em experiências diferentes e em tradições diferentes. O inglês é o idioma oficial da Administração, e em inglês são realizadas tôdas as sessões do nosso Conselho e as reuniões dos comités. Habitualmente, a maioria das nações-membros são representadas por delegados que falam inglês, embora haja alguns que se entendem por intermédio de intérpretes. Ao observador fortuito poderia parecer que essas reuniões se desenrolam com pouca demora e da mesma maneira que as reuniões de uma organização inteiramente nacional. Aquêles de nós que já têm participado dessas reuniões sabem, contudo, que frequentemente não se atinge à plena convergência dos espíritos, porque os matizes de sentido veiculados pela língua inglesa não são percebidos por delegados que falam inglês mas ainda perdem as nuances de nosso idioma, que temos por certo serem de todos entendidas. E nós também compre-

endemos que, muitas vezes, um adiamento poli-damente solicitado é motivado pela necessidade sentida por determinado delegado, de fazer traduzir por seu intérprete o documento pôsto imediatamente em discussão, antes de expressar sua opinião a respeito do mesmo.

Êsses mesmos obstáculos se juntam às dificuldades que encontramos para construir uma organização eficaz. A U.N.R.R.A. tem, no momento, um *staff* de mais de dois mil indivíduos. Êsses indivíduos, homens e mulheres, pertencem a mais de trinta nacionalidades diferentes. Situam-se em muitas partes do mundo — Londres, Paris, Atenas, Roma, Belgrado, Addis Abbaba, Rio de Janeiro, Sydney, Chungking e Washington. E se se deseja que a U.N.R.R.A. seja uma organização eficaz, essas duas mil pessoas espalhadas pelo mundo, com os mais variados *backgrounds* nacionais e com experiências pessoais ainda mais diversas, devem ser amalgamadas em uma unidade na qual cada uma desempenhe sua parte com uma compreensão clara e *comum* dos objetivos da U.N.R.R.A. e de quão conjuntamente procuramos atingi-los.

Mas é excessivamente difícil conseguir essa indispensável compreensão comum a despeito das diferenças de língua, dos modos usuais de negociar e das experiências pessoais amplamente variadas. Aqui na sede — para dar um único e simples exemplo — nosso *staff* executivo supremo inclui um inglês, um polonês, um russo, um chinês e um canadense, assim como um número mais ou menos igual de americanos. Após uma das reuniões de nosso *staff*, um dos membros não-americanos fez perguntas a respeito da conclusão de certas discussões nas quais parecia haver-se chegado a completo acôrdo. Perguntou êle: “Govêrno *“nonpartisan”* (não controlado por partidos políticos) é um govêrno no qual o partido *“Partisan”* não terá participação alguma?” Em outra ocasião, um de nossos colegas não-americanos, que já falava inglês há cêrca de seis anos, perguntou: “Que quer êle dizer quando afirma *“I have a hunch”* (“Tenho um pressentimento”)? Mesmo entre os membros de língua inglêsa verificamos, em uma reunião do *staff*, que certa divergência de opinião, aparentemente irreconciliável, surgira simplesmente do fato de que nós, americanos, empregamos as palavras *“administrative”* e *“executive”* para significar exatamente o contrário dos sentidos que elas têm na Inglaterra.

Podemos dar uma ou duas ilustrações relativas a diferenças de tradições que também concorrem para tornar mais difícil a administração. Tradicionalmente, em nosso país, tanto nas empresas privadas como públicas, exige-se fiança dos servidores responsáveis pelo manejo ou desembolso de fundos. Entretanto, quando foi sugerido que certos oficiais do Exército Britânico, destacados para a U.N.R.R.A. a fim de prestarem auxílio em operações de campos de refugiados no Oriente Médio, deveriam ser afiançados, verificamos que êsses homens tinham o entendimento tradicional de que nenhuma fiança era mais valiosa do que o juramento de um oficial do Exército Britânico. Insistir na violação dessa tradição, como viemos a saber, daria em resultado, simplesmente, a resignação de todo o grupo de oficiais. Encontramos uma reação algo semelhante por parte de nossos colegas britânicos, quando sugerimos que todos os novos servidores de nosso *staff* de Londres deveriam declarar formalmente lealdade à U.N.R.R.A. Nós, americanos, estamos tão acostumados à prática de exigir-se um juramento, por parte dos altos funcionários, que êsse juramento pode por vezes tornar-se sem sentido; mas na Inglaterra não existe essa tradição. O cidadão britânico que vai trabalhar num emprêgo público tem por certo que sua lealdade ao novo empregador é esperada e compreendida. Pedir-lhe que *jure* que êle será leal é manifestar certa desconfiança nêle e insultá-lo. Em vista disso, modificamos nossas práticas e, simplesmente, solicitamos aos membros britânicos do *staff* que *assinem* uma declaração de lealdade, quando aceitam o emprêgo.

A lealdade a uma instituição internacional, por parte de milhares de homens e mulheres oriundos de muitas nações, constitui um problema que se apresentou sucessivamente a cada uma das instituições internacionais que precederam a U.N.R.R.A. Quando a Liga das Nações foi fundada, discutiu-se se o seu pessoal seria constituído de servidores civis experimentados, para ela designados, ou de indivíduos de ambos os sexos sem quaisquer laços que os prendessem aos respectivos governos nacionais, recrutados para servirem exclusivamente à Liga. Foi preferida esta última alternativa; e a experiência demonstrou a sabedoria da escolha.

A Liga sustentou que os indivíduos que aceitavam emprêgo em seu *staff*, conquanto conservando sua identidade nacional, trabalhavam única-

mente tendo em vista os interesses da Liga. Os funcionários do secretariado que teve início em 1932 tiveram que fazer e assinar uma declaração de fidelidade, pela qual se comprometiam, enquanto servissem à Liga, a “não procurar ou receber instruções de qualquer govêrno ou outra autoridade externa”. O mesmo princípio e, conseqüentemente, o mesmo problema prevalecem na U.N.R.R.A. Para ser realmente uma instituição intergovernamental, deve ela recrutar um pessoal com a indispensável competência intelectual e profissional, selecionado das numerosas nações que a constituem. E’ o que a U.N.R.R.A. tem procurado fazer, e de cada novo membro de seu *staff* solicita que assine a seguinte declaração:

“Comprometo-me solenemente a exercer com tóda a lealdade, discreção e consciência as funções a mim confiadas como (oficial ou empregado) da Administração, a cumprir minhas funções e regular minha conduta tendo em vista unicamente seus interesses, e a não procurar ou receber, de qualquer govêrno ou autoridade exterior à Administração, quaisquer instruções controladoras da execução de meus deveres oficiais”.

Um problema menos fundamental, que surge quando se pretende organizar um *staff* internacional, é o que diz respeito aos salários. Poder-se-ia facilmente pensar que a U.N.R.R.A. devesse estabelecer um sistema de classificação de cargos abrangendo tódas as suas posições, para assegurar que indivíduos incumbidos de tarefas do mesmo gênero e de igual responsabilidade percebessem compensação idêntica, fôsse qual fôsse sua nacionalidade ou a zona geográfica em que se situassem. Essa conclusão simples e aparentemente óbvia é, na realidade, impossível de se atingir. Os contadores recrutados nos Estados Unidos, no presente mercado de trabalho, percebem, em dólares, uma compensação cêrca de 20 % superior à que percebem contadores com treinamento e experiência comparáveis, na Grã-Bretanha e no Canadá, e 30 ou 40% superior à dos recrutados na Austrália. Diferenças semelhantes existem entre muitas outras nações e praticamente em tódas as profissões dentre as quais a U.N.R.R.A. deve recrutar seu pessoal.

Uma solução alternativa para o problema seria remunerar os servidores com salários equiparados aos dos funcionários públicos do país em que se acham a serviço da U.N.R.R.A. Se isso não fôr feito, os altos funcionários do país se ressentir-

rão com a U.N.R.R.A., por estar, mediante a oferta de salários superiores, roubando gente de outros empregadores. Por outro lado, se isso fôr feito, a U.N.R.R.A. não poderá recrutar pessoal em regiões de salários elevados, para servir em zonas onde os salários são de nível inferior. Não se poderá, por exemplo, recrutar americanos para serviço na Austrália.

Resulta, pois, impraticável o ideal de uma classificação de cargos nítida e metódica, com pagamento igual para trabalho igual. Se a U.N.R.R.A. adotasse uma classificação de cargos uniforme, isso lhe permitiria um recrutamento mais livre em todos os países e asseguraria um maior movimento de pessoal, de uma tarefa para outra, dentro da administração. Mas a única base satisfatória para uma classificação uniforme seria a usada pela Liga das Nações; isto é, remunerar tão bem seus cargos quanto o mais bem remunerado serviço civil de qualquer nação. Se a U.N.R.R.A. aceitasse essa posição, o custo de suas operações seria muito aumentado e ela seria alvo da crítica da maioria das nações-membros que a acusariam de estar sendo estouvadamente perdulária.

O terceiro obstáculo básico por mim enumerado foi a distância. Contemplai por um momento a dispersão do pessoal da U.N.R.R.A. através do mundo. No momento, a U.N.R.R.A. conta com membros de seu pessoal no Egito, França, Luxemburgo, Itália, China, Tcheco-Eslováquia, Etiópia, Grécia, Albânia, Polônia e Iugoslávia. Mas a assistência que êsse pessoal poderá prestar depende dos recursos que outros membros do *staff* forem capazes de obter, de países tão distantemente separados como o Irã e o Paraguai, México, Cuba, e Nova Zelândia e Austrália. Para converter as contribuições dessas e de outras nações nos fornecimentos essenciais necessários às zonas de socorro — gêneros alimentícios, adubos, maquinismos, remédios, roupas, calçados e outros vários — a U.N.R.R.A. tem, no momento, especialistas em aquisições no Brasil, na Inglaterra, na Austrália e nos Estados Unidos. Essas diferentes atividades, assim como o pessoal nelas empenhado, em tão distantes partes do globo, devem ser efetiva e constantemente coordenadas, se a U.N.R.R.A. quiser empregar eficientemente seus limitados recursos financeiros para, quando necessário, obter de determinada parte do mundo os fornecimentos essenciais destinados às zonas de socorro.

A distância torna difícil essa coordenação administrativa. Tal coordenação é dificultada pelo tempo exigido para as comunicações entre o escritório central e os membros do *staff*. Em tempo de guerra, o congestionamento e a drástica limitação dos meios telefônicos, telegráficos, sem-fio e rádio, bem como a necessidade de censura, tornam as comunicações inteiramente inadequadas a uma administração centralizada eficaz.

Pensai por um momento nas dificuldades com que a U.N.R.R.A. se defrontou para comunicar-se com sua missão em Atenas durante os recentes conflitos. Por alguns dias, quando decisões anteriores estavam em fase de execução, o pessoal de nosso escritório central não teve qualquer comunicação de nossos representantes locais. Quando se rompeu o silêncio, apenas magérrimos cabogramas puderam vir até nós, através de uma única linha de comunicação militar. Mesmo em ocasiões mais normais, cartas aéreas do Cairo atingem Washington três semanas após o despacho e, de Londres, freqüentemente gastam duas semanas em trânsito. Naturalmente se faz uso de cabogramas, mas mesmo esse método de comunicação exige freqüentemente de dois a cinco dias entre pontos relativamente acessíveis de Londres e Washington, e cinco dias ou mais entre Cairo ou Roma e Washington.

Em face desse problema da distância e das dificuldades de comunicações que o mesmo estabelece, a U.N.R.R.A. se encontra debatendo, tal como todos os departamentos do governo federal dos Estados Unidos o têm debatido em uma ou outra ocasião, o problema da centralização *versus* descentralização. Existem entre nós as mesmas tendências humanas encontradas na maioria das instituições públicas em desenvolvimento, de se ligar toda a autoridade e responsabilidade ao escritório central. Simultaneamente, existe a mesma insistência da parte de nossos agentes locais, para que haja uma generosa delegação de autoridade. Na U.N.R.R.A., a solução desse problema, que é tanto humano quanto de organização, deve ser encontrada nas várias características da tarefa a ser feita. Uma dessas características já foi mencionada — a vasta dispersão das atividades da U.N.R.R.A. através do mundo. Uma segunda característica, igualmente importante, da tarefa da U.N.R.R.A. é o caráter imprevisível do trabalho a ser feito; as necessidades de socorro da maioria das zonas a serem libertadas não podem

ser conhecidas agora. Quando essas zonas forem abertas, suas necessidades serão imediatas e deverão ser enfrentadas pela improvisação de quaisquer métodos e meios que se ajustem às condições do momento. Uma terceira característica da tarefa da U.N.R.R.A. diz respeito aos gêneros, materiais e transportes, que constituem as necessidades básicas das zonas de socorro; 80 % sairão deste hemisfério e, mais da metade, dos Estados Unidos. As duas primeiras características depõem fortemente em favor de um alto grau de descentralização de autoridade e responsabilidade. A terceira característica torna essencial o desempenho, em Washington, de atividades que necessariamente controlam o que pode ser feito nas zonas onde a U.N.R.R.A. presta serviços. À medida que formos agindo, desenvolveremos uma administração descentralizada, adaptada a essas três principais características da tarefa da U.N.R.R.A., a qual permitirá que funcionários locais responsáveis ajam decisiva e prontamente, com conhecimento dos fornecimentos que estarão à sua disposição pelo trabalho do escritório central.

CONCLUSÃO

Eu enumerei alguns problemas de administração que a U.N.R.R.A. tem encontrado, a fim de ilustrar problemas peculiares a uma repartição internacional ou, pelo menos, de maior significação para esta do que para uma repartição nacional. Até o presente momento, a U.N.R.R.A. enfrentou e, posso dizer, dominou muitos dos mesmos problemas de administração encontrados por todas as repartições públicas novas de Washington à medida que vão atravessando a angústia da fase de organização e de início das operações.

Nossos concidadãos dotados de experiência e habilidade em administração pública têm especial obrigação de considerar esses problemas de administração internacional, na U.N.R.R.A. e nas outras instituições que os Estados Unidos criaram ou criarão. Nossa política exterior do passado proporcionou pouca saída aos talentos que possuímos nesse campo. Os protestos de nosso país, no sentido de assumir um lugar ativo e, de alguma sorte, de liderança nos negócios internacionais nos anos vindouros, devem ser concretizados pela participação de pessoas dotadas de experiência essencial na organização e administração das instituições através das quais a colaboração internacional se tornará uma realidade.