

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment for International Peace*

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

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NO SECRETARIADO

NUM organismo internacional os problemas de classificação, salário, ajuda de custo, férias, estabilidade e aposentadoria, embora comuns, são de uma complexidade toda especial. De fato, esses assuntos são de certo modo diferentes na ONU. Eles devem ser, por isso, tratados de modo a compensar: os riscos que correm os indivíduos, aceitando um emprego internacional; as dificuldades de trazer empregados de longe, distanciando-os de oportunidades mais viáveis e familiares de fazerem carreira na própria pátria; os problemas especiais relacionados com a família do servidor (sua educação, sua perda de contato com a cultura de sua terra e com seus amigos) e as custas e inconvenientes de fixação de residência num meio estranho. Na realização desses propósitos, essas instituições não devem, também, deixar de criar condições de trabalho capazes de atrair e conservar no serviço ativo da ONU uma equipe competente, mantendo o seu custeio num nível aceitável pelos senhores delegados, aos quais cabe conceder os necessários recursos financeiros para tal fim. Isto envolve grandes problemas técnicos em matéria de administração de pessoal e, também, várias questões de política até agora não resolvidas completamente.

O esquema de classificação

A questão mais difícil é, talvez, a relativa ao sistema de classificação que deve ser adotado. O conflito, no caso, é entre a tradição herdada da Liga das Nações e a do Serviço Civil dos Estados Unidos.

Na Liga das Nações existiam três categorias: 1.^a) a das altas autoridades administrativas; 2.^a) a do pessoal que desempenhava funções administrativas rotineiras e, 3.^a) a do pessoal subalterno que formava o grupo composto pelos motoristas, contínuos, serventes, eletricitas, etc. Esse tipo de classificação gera uma espécie de sistema de castas idêntico ao que existe no serviço público de muitos países.

Rowland Egger teceu comentários sobre o sistema que vigorou no Secretariado da Liga com as seguintes palavras:

Provavelmente, o principal defeito era a excessiva rigidez, tanto horizontal como vertical, do plano de classificação. A horizontal era, de certo, uma consequência da adoção dos sistemas inglês e continental de classe num serviço público internacional, (uma espécie de predestinação por força da qual todas as crianças internacionais nasciam ou chefes, ou administradores, ou escriturários, ou, então, trabalhadores braçais e, por isso, jamais poderiam pretender fugir ao destino ou, mesmo, reencarnar-se para ingressar numa classe de categoria mais elevada... Há muita argumentação em defesa da idéia de recrutamento, promoção e transferência ao alcance de todos... Os resultados práticos, devidos às instâncias dos representantes dos países filiados à ONU, representantes esses que ocupam as altas posições, não são, porém, dignos de encômios.

Os representantes dos Estados Unidos junto à Comissão Preparatória e à primeira sessão da Assembléia-Geral assumiram uma atitude saliente com a tese de que o sistema da Liga das Nações era inadequado para as Nações Unidas. Por essa razão, a Assembléia finalmente determinou que o Secretário-Geral devia providenciar:

- a) *um plano de classificação de cargos exigido pelo Secretariado e baseado nos deveres, responsabilidades e atribuições de cada cargo;*
- b) *o agrupamento dos cargos pelas categorias principais e cada categoria pelas classes que a integram;*
- c) *a fixação de salários adequados a cada categoria e ordem, de acordo com os padrões que poderiam ser estabelecidos pela Assembléia-Geral e*
- d) *o enquadramento de cada cargo existente no Secretariado numa categoria adequada na base de seus deveres, responsabilidades e atribuições.*

O Grupo Consultivo de Técnicas Administrativas de Pessoal e Orçamento elaboraram um projeto de classificação que foi, mais tarde, revisto e concluído, em detalhes, pelos Bureaus de Pessoal e Orçamento. O plano que foi, afinal, pôsto em vigor continha 19 ordens com 5 classes (posteriormente elevado esse número para 7) de salário em cada ordem, isto é, 5 classes da ordem

1 à ordem 16, enquanto a ordem 17 ficava com 5, a 18 com 4 e a 19 com 3.

As principais vantagens obtidas com essa vitória do sistema americano foram a flexibilidade vertical e horizontal, uma ampla escala de salários e, conseqüentemente, uma diferenciação precisa de pagamentos dentro de cada ordem de cargos. Acreditou-se que isto haveria de contribuir para reduzir as dificuldades que eram produto das diferenças de níveis e, também, para promover a elevação do moral do grupo.

A maioria do pessoal do Secretariado só em parte entendia o sistema. Por sua vez, esse jamais lhe foi explicado, sendo mesmo completamente estranho a uma proporção considerável dos que eram por ele afetados. As altas autoridades se queixavam de que estavam sendo subordinadas aos métodos americanos de *linha de montagem*. E' verdade que quase todos os sistemas de classificação levam em conta, principalmente, as necessidades públicas para ter uma aparência de uniformidade, ao passo que o mercado de pessoal e as variáveis condições de trabalho exigem grandes diferenciações e grande flexibilidade. Isto convida às fugas conscientes e inconscientes do esquema oficial de classificação. Os méritos dessas fugas são maiores quando não são exagerados.

O Comité Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias, respondendo aos descontentes depois de um ano de experiência, disse, em 1947:

Em teoria, o sistema visa permitir a aplicação do princípio de remuneração igual para trabalho igual, mas pensa o Comité que é deficiente a maneira por que o sistema foi pôsto em execução. Isto parece ter militado contra a versatilidade e a flexibilidade dos membros da equipe, aos quais foram de fato conferidos deveres limitados e definidos, o que não permitiu se prestasse maior atenção ao valor e à qualidade de um indivíduo, quando esse valor e essa qualidade não estavam ligados ao cargo, criando além disso uma situação em que qualquer modificação dos deveres de um determinado cargo acarretava a necessidade de reclassificá-lo.

O relatório acentuava que o Bureau de Orçamento havia recebido cerca de mais de 60 pedidos de reclassificação por semana nos primeiros meses de 1947. No mesmo período, foram autorizadas mais de 300 reclassificações. A propósito declarou o Comité: "Uma equipe versátil deve poder realizar muitas tarefas além das que foram fixadas numa "definição do trabalho" correspondente a um determinado cargo." Mostrou-se, também, esse comité preocupado devido a questão da "inconveniência, do ponto de vista psicológico, de marcar os servidores com simples números de ordem, títulos e categorias..."

O Secretariado ficou, pois, indeciso entre o precedente da Liga e o sistema americano de classificação, até ser apresentado o relatório do *Committee of Experts on Salary, Allowances and Leave Systems*, referente a 1949. Este documen-

to representou um sinal de triunfo para os defensores da tradição da Liga em matéria de classificação. Disse esse Comité:

Nos primeiros dias de vida das Nações Unidas supunha-se, evidentemente, que um sistema rígido, adequadamente administrado, causaria, afinal de contas, ao pessoal menos iniquidades e injustiças do que um sistema muito flexível sujeito a constantes pressões para inclusão de ordens e categorias e freqüentes reavaliações dos cargos. Na opinião do Committee, muitos dos aspectos inquietadores para os quais o Comité Consultivo (sobre Questões Administrativas e Orçamentárias) chamou a atenção, são conseqüências imediatas da presente estrutura do quadro do Secretariado, estrutura essa caracterizada por: I — uma concepção muito estreita dos cargos; II — uma multiplicidade de categorias e ordens e III — uma excessiva superposição de salários entre uma ordem e a seguinte.

O Comité de Técnicos apresentou, então, a sua solução:

O Comité recomenda, unânimemente, que o plano permanente de classificação para as Nações Unidas seja baseado nos seguintes agrupamentos essenciais de pessoal: I — Diretores e Funcionários Superiores; II — Pessoal de Serviços Específicos; III — Pessoal de Serviços Especiais e IV — Pessoal de Serviços Gerais.

As afinidades dessa proposta com o sistema da Liga é notável. O Comité silenciou, porém, a respeito dos perigos de um sistema de casta.

A pronta aceitação dessa recomendação pelo Secretário-Geral — que agiu a conselho de seus assessôres particulares que colaboraram com o Comité de Técnicos — dá uma volta completa à roda da política de classificação de cargos na ONU. Alguns difíceis problemas do momento foram resolvidos; mas, como um resultado inesperado e indesejável, foram postas em liberdade as velhas tendências para o sistema burocrático de castas. Trocou-se uma forma rígida por outra.

O sistema de salários

Não menos difícil é o problema de salários. A Primeira Assembléia definiu nos seguintes termos a política geral nesse setor:

Na fixação dos salários para as várias ordens e para as várias categorias de cargos, deve levar-se em conta os fatores especiais que afetam os serviços do Secretariado e, em particular, o nível elevado da remuneração de trabalhos em comparação com o que está em vigor na maioria dos países filiados à ONU e relativamente a trabalho idêntico; as mais limitadas perspectivas de promoção aos mais altos postos do Secretariado, comparadas essas perspectivas com as dos que trabalham nos serviços públicos de algumas nações; o custo de vida na sede da ONU, fator que sofreu a influência, pelo menos nos primeiros anos de existência do organismo internacional, das dificuldades de habitação e as despesas adicionais

que uma grande maioria do pessoal será forçada a fazer, vivendo longe de seu país, variando tais despesas de acôrdo com o número de dependentes e outros fatores.

Além disso, a Assembléia autorizou o Secretário-Geral a conceder ajuda de custo para fins de instalação na sede provisória da ONU. Autorizando, também, o auxílio para pagamento de taxas, para sustento de filhos, educação, etc.

O resultado foi colocar os salários do Secretariado num nível aproximado ao dos pagos, para cargos idênticos ou comparáveis, pelo serviço civil americano, mas inferior ao dos pagos nos Estados Unidos em geral e em alguns serviços estrangeiros. Os salários dos diretores de alto nível e dos Secretários Assistentes, conforme foram fixados pela Assembléia-Geral, estão de certo modo acima dos salários de cargos semelhantes do serviço civil americano, salários êsses que são notavelmente elevados. Com a exceção do vencimento do Secretário-Geral, relativamente poucos serviços públicos no mundo pagam salários que excedam os recebidos pelas altas autoridades das Nações Unidas por trabalhos similares. Isto, não há dúvida, deve ser assim mesmo.

Os níveis de salários são altos na ONU a fim de atrair pessoas de grande competência e experiência. Quando o Secretário-Geral apresentou a justificativa para o aumento dos cargos inferiores em 1947, êle disse que era necessário assegurar por êsse meio a dedicação e o contentamento do pessoal e permitir que as Nações Unidas conquistem, para as fileiras do Secretariado, pessoas de elevado estôfo. O Comité Consultivo confessou, por sua vez, acreditar que :

as considerações superiores que devem presidir o julgamento do caso (aumento de salários) são as da necessidade de alcançar a estabilidade nas condições do serviço nas Nações Unidas e tornar atraente o trabalho nessa entidade como carreira do mais alto padrão de eficiência, capacidade e integridade. Os ... emolumentos são indiscutivelmente liberais e promoverão o alcance dos objetivos. Na verdade, o Comité acha que êles só podem ser justificados com o argumento de que o pessoal da ONU deve possuir um alto nível de competência.

(continua)