

Décima Reunião
5-6 de novembro de 1998
Montevideu - Uruguai

ALADI/CM/X/di 7
30 de outubro de 1998

AValiação DA ADEQUAÇÃO INSTITUCIONAL E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA-GERAL

(ALADI/CM/Resolução 47 (IX) e ALADI/CR/Resolução 215)

INTRODUÇÃO

Em sua Nona Reunião, o Conselho de Ministros da ALADI, através da Resolução 47, ordenou adequar institucionalmente a Secretaria-Geral da Associação, levando em conta as novas tendências da integração latino-americana e hemisférica, para atender à necessidade de aperfeiçoar o apoio técnico da Secretaria aos países-membros.

Em cumprimento desse mandato, o Comitê de Representantes, por proposta da Secretaria-Geral, aprovou, através de sua Resolução 215, a nova estrutura orgânico-funcional da Secretaria-Geral.

Essas resoluções previam, respectivamente, a apresentação ao Conselho de Ministros, em sua Décima Reunião, de um relatório, sobre o cumprimento da CM/Resolução 47 (IX) e a apresentação ao Comitê de Representantes de uma avaliação sobre a implementação da CR/Resolução 215.

Para a elaboração desse relatório, que atende simultaneamente aos mandatos de ambas as resoluções, foram levados em conta os objetivos abaixo indicados, estabelecidos pela CM/Resolução 47 (IX) para adequar a Secretaria-Geral:

- a) sua adaptação às necessidades dos países-membros na etapa atual do processo de integração;
- b) a flexibilização para responder à dinâmica das negociações e relações econômicas intra-regionais e internacionais dos países-membros;

- c) a racionalização e modernização de sua gestão; e
- d) a redução das despesas do Item Pessoal.

Para alcançar estes objetivos, a mesma resolução, em seu Artigo 3º, estipulou, entre outros, diretrizes relativas à racionalização e renovação do seu quadro de pessoal, através da admissão de profissionais e/ou técnicos, bem como da utilização de pessoal técnico temporário e renovável. Para esses efeitos foi necessário modificar simultaneamente a organização da Secretaria-Geral, suas modalidades de gestão e a política e dotação de recursos humanos.

A estrutura do presente relatório recolhe o cumprimento desses mandatos, dividindo sua análise em três pontos: Organização e Funções, Sistema de Gestão e Recursos Humanos. No final, é feita uma avaliação geral sobre o alcance dos resultados, as dificuldades encontradas e os aspectos que resta por aperfeiçoar, bem como algumas propostas para adequar permanentemente a Secretaria em seu aspecto institucional.

MANDATOS DA CM/RESOLUÇÃO 47 (IX)

1. Organização e Funções

1.1 Nova estrutura, com especificação de unidades, linhas de dependência e funções (Artigo 3º, letra a))

O Comitê de Representantes, por proposta da Secretaria-Geral, aprovou, como foi indicado anteriormente, através da Resolução 215, de 13 de junho de 1996, a nova estrutura orgânico-funcional da Secretaria-Geral, de acordo com o assinalado na letra a) do Artigo 3º da Resolução 47 (IX).

Quanto à eventual proposta de modificação da estrutura, aprovada pela mencionada resolução, encomendada pela mesma à Secretaria-Geral em seu Artigo 2º, considera-se que a conveniência e oportunidade de sua apresentação dependem das avaliações que impliquem os trabalhos preparatórios da Décima Reunião do Conselho de Ministros, na qual serão analisadas as perspectivas da integração e o papel da Associação.

1.2 Reordenamento, redução e estabelecimento de divisões operacionais, de acordo com as necessidades dos países-membros, levando em conta especialmente as seguintes funções e matérias: apoio às negociações, estudos e planejamento, assessoria jurídica, sistema de informação e apoio ao comércio exterior, promoção econômica dos PMDERs, promoção de ações de cooperação e integração em setores e matérias específicas (Artigo 3º, letra b))

A nova estrutura reduziu de sete para quatro o número de Direções e redistribuiu a supervisão das mesmas e das restantes unidades entre o Secretário-Geral e os Secretários-Gerais Adjuntos.

Determinou, também, as funções específicas e de coordenação entre os setores, contemplando todas as funções e matérias indicadas na letra b) do Artigo 3º da Resolução 47 (IX). A função de "planejamento", que não conta com um setor específico no organograma da Secretaria, foi assumida diretamente pelo Gabinete do Secretário-Geral.

1.3 Desenvolvimento do Esquema de Comercialização do Sistema Integral de Informação (Artigo 3º, letra h))

Na nova estrutura, as responsabilidades de comercialização da informação recaem no Setor Serviços Gerais da Administração, apoiado tecnicamente pelos Departamentos de Informação e de Comércio e pela Assessoria Jurídica.

O fornecimento de informação, que atende à promoção de sua difusão entre usuários governamentais e privados e a recuperação dos custos respectivos, implica as seguintes atividades:

- a) gestão dos pedidos de informação, que incluem trabalhos de Trâmites, Processamento, Cotação e Cobrança (se corresponder) e Remessa de resultados;
- b) comercialização de documentos e publicações (em suporte magnético ou impressas);
- c) comercialização de informação independente ou associada a um “produto de software”; e
- d) permanente revisão das tarifas de comercialização, garantindo a recuperação de custos e privilegiando o incremento do número de usuários.

Foram estabelecidos também, vínculos com outros organismos internacionais e intergovernamentais de integração e com outras organizações (públicas e privadas) relacionadas com a promoção do comércio exterior, no âmbito dos acordos e convênios de intercâmbio de informação, de utilidade para sua divulgação em âmbitos governamentais e privados de todos os países-membros.

A manutenção desde abril de 1997 de uma “Página da ALADI” no WEB da Internet, com crescentes consultas, também gerou notório incremento no pedido de informações por parte de diferentes usuários, públicos e privados, dos âmbitos acadêmico e universitário e de operadores de comércio exterior.

Finalmente, é importante salientar que o Sistema Integral de Informação, em sua versão de aplicação local, já está instalado em todos os países-membros da Associação, em organismos de governo e em outras instituições de caráter público e privado.

1.4 Os Secretários-Gerais Adjuntos desempenharão funções que correspondam a alguns Diretores de Divisão (Artigo 3º, letra c))

Na nova estrutura, os dois Secretários-Gerais Adjuntos assumiram as funções de Direção da Divisão de Estudos e Estatísticas e da Assessoria Jurídica, respectivamente.

1.5 Colocação em vigência total da nova estrutura em 1º de março de 1999 (Artigo 4º)

A nova estrutura, estabelecida pela Resolução 215 do Comitê, foi colocada em plena vigência no momento de sua aprovação. As medidas requeridas para seu pleno funcionamento já foram tomadas, conforme descrito neste documento.

2. Sistema de Gestão

2.1 Racionalizar e modernizar sua gestão mediante a incorporação de métodos e tecnologias atualizadas (Artigo 2º, letra b)). Sistema de Gestão Informatizada (Artigo 3º, letra e))

A Secretaria desenhou e implantou um Sistema de Gestão automatizada que abrange módulos com vistas à racionalização dos principais processos administrativos e de formulação, acompanhamento e avaliação dos programas de trabalho, bem como à formulação e execução orçamentária.

Até o presente foram desenvolvidos e implantados os seguintes módulos:

- a) trâmites externos e internos, em uso desde 1996;
- b) programação e acompanhamento de reuniões, em uso desde 1996;
- c) acesso à base de dados bibliográfica e documental da Associação, em uso desde 1996;
- d) gestão de recursos humanos, em uso desde 1997; e
- e) execução orçamentária, em uso desde 1997.

2.2 Fortalecimento dos mecanismos de planejamento e controle interno (Artigo 3º, letra d))

Em 1997 foi desenvolvido no Sistema de Gestão automatizado um módulo para apoiar o planejamento de atividades e a dotação de recursos e gerar os relatórios que deviam ser apresentados ao Comitê de Representantes sobre o cumprimento do programa de trabalhos da Associação. O módulo resultante apresentou dificuldades em sua utilização, sendo desenvolvido outro mais simples, que permite a programação de atividades e recursos e prevê um programa para incorporar durante 1998 o acompanhamento da execução do programa de atividades.

Entretanto, as atividades de planejamento e de controle interno executadas pela Secretaria-Geral foram aperfeiçoadas com a utilização dos módulos já instalados e o melhoramento da gestão na execução de instruções, informes e reuniões por departamentos e setores específicos e, particularmente, com a coordenação entre os mesmos, a recopilação e processamento da informação que serve de base para o acompanhamento da execução do Programa de Atividades realizado pelo Comitê de Representantes.

2.3 Sistema de auditoria de gestão (Artigo 3º, letra e))

A análise sobre a criação de um sistema de auditoria de gestão permitiu concluir que em uma organização pequena, com atividades altamente especializadas e diversificadas, o estabelecimento de uma auditoria de gestão como função permanente obrigaria a manter uma estrutura cujo custo resultaria desproporcionado com relação à gestão a ser auditada e aos recursos orçamentários disponíveis.

Cabe salientar que o aperfeiçoamento dos sistemas de planejamento e controle interno realizado pela Secretaria-Geral e o acompanhamento da execução do Programa de Atividades da Associação, por parte do Comitê de Representantes,

fornecem elementos para avaliação cada vez mais completas e de melhor qualidade. Com base nesses elementos, e perante uma eventual necessidade, é possível recorrer a auditorias externas de gestão, levando sempre em conta os elevados custos que geralmente implicam essas auditorias e a disponibilidade de recursos orçamentários.

3. Recursos Humanos

3.1 Redução das despesas no item pessoal (Artigo 2º, letra c))

Entre o orçamento correspondente a 1996 –ano com relação ao qual se inicia a aplicação da CM/Resolução 47 (IX)- e o aprovado para 1998¹ se constata uma redução de 12 postos, o que representa 9,30% do total do quadro de pessoal em 1996 e uma diminuição de 10,21% no item orçamentário correspondente ao pessoal das categorias internacional, técnica e administrativa. Os gastos por conceito de regularizações de cargos estabeleceram em 6,57% a diferença líquida no item pessoal entre os orçamentos correspondentes a cada um dos anos mencionados (Anexo I – Quadro Comparativo de Pessoal nos Orçamentos 1996 – 1998).

3.2 Racionalização e renovação do quadro de pessoal através da admissão de profissionais e técnicos qualificados (Artigo 3º, letra f)

A redução de custos e a racionalização e renovação do quadro de pessoal, através da admissão de profissionais e técnicos qualificados, foram mandatos cumpridos pela redução do número e modificação dos requisitos dos postos e respectivos cargos, tomando como referência o ano de 1996. O cumprimento destes aspectos obedece a um conjunto de medidas, composto pela implantação da nova estrutura orgânico-funcional da Secretaria-Geral, pelos orçamentos aprovados a partir de 1997, pelo novo Manual de Descrição de Cargos e pela renovação do quadro de pessoal.

Depois de 1996, o quadro de pessoal passou de 129 postos e 57 cargos para 117 postos e 50 cargos, em 1998, com características e requisitos que cumprem plenamente com o disposto na Resolução 215 do Comitê e com os objetivos, diretrizes e mandatos explícitos da CM/Resolução 47 (IX) (Anexo II – Número Comparativo de Postos 1996/1998).

Para cumprir com o mandato de racionalização e renovação do pessoal, de acordo com os requisitos e características estabelecidas, em outubro de 1996 prescinde-se dos serviços de 20 funcionários e no segundo semestre de 1997 foram contratados 14 novos funcionários, atingindo-se a uma dotação de 116 funcionários. Somando um posto vago de Chefe do Setor de Política Comercial, chega-se a 117 postos orçamentados.

A contratação dos novos funcionários foi feita através de concursos abertos, cujos requisitos foram estabelecidos de conformidade com o Manual de Descrição de Cargos e com outros requisitos específicos. Para essas contratações foram criados Tribunais, integrados por Diretores de Departamento, que contaram com o assessoramento de empresas especializadas em recrutamento de pessoal; também os Secretários-Gerais Adjuntos assessoraram o Secretário-Geral, a quem coube a decisão final (Anexo III: Relatório sobre a contratação de pessoal. ALADI/SEC/di 993/Rev. 1 e Adendum).

¹ O Orçamento da Associação para 1999 se mantém basicamente igual ao de 1998 no Item Pessoal.

O cargo de Chefe do Setor de Política Comercial ficou vago devido a que a pessoa selecionada no concurso não aceitou o cargo; a Secretaria considerou mais conveniente e eficaz redistribuir as funções desse cargo e destinar os correspondentes recursos orçamentários à contratação de consultores para a realização de estudos vinculados com essas funções. Por outro lado, o cargo de Editor foi suprimido e as funções do mesmo foram supridas pela contratação a tempo parcial de um jornalista, com melhores resultados na realização das tarefas previstas e com a vantagem de que o mesmo mantém sua atualização profissional fora da Associação.

3.3 Incremento da utilização de pessoal técnico temporário e renovável e aperfeiçoamento das normas de contratação de consultores, pessoal técnico e especializado (Artigo 3º, letra g))

A redução de despesas de pessoal permitiu a reorientação de recursos destinados à contratação de consultores e pessoal transitório, capacitação e investimentos. A contratação de consultores e pessoal transitório foi incrementada em 147% nos orçamentos para 1998 e 1999 e a capacitação, em 100% nesses anos, enquanto que os investimentos tiveram um incremento de 60% em 1998 e de 118%, para 1999 (Anexo IV –Pessoal; Consultores e pessoal transitório; Capacitação; Investimentos. Quadro Comparativo 1996 – 1999).

3.4. Política e instrumentos de recursos humanos

- a) Definir a política de recursos humanos que assegure a racionalização e renovação do pessoal através da admissão de profissionais e/ou técnicos devidamente capacitados (Art. 3º, letra f)).
- b) Instrumentos de política de pessoal, sistema de avaliação do desempenho, sistema de capacitação e treinamento e proposta de estímulos para o pessoal (Artigo 5º).

O Comitê de Representantes aprovou, mediante sua Resolução 225, as novas Normas Gerais de Pessoal, que regulam a vinculação trabalhista do pessoal permanente, assessores e consultores com a Secretaria-Geral.

A Secretaria-Geral elaborou e colocou em vigência os seguintes instrumentos de política de recursos humanos, atualizando as funções e tarefas e elevando o nível dos requisitos para os cargos:

- a) Manual de Descrição de Cargos.
- b) Regulamento de Concursos.
- c) Sistema de Avaliação do Desempenho.
- d) Regulamento de Contratação de Consultores e Pessoal Transitório.

A valorização dos cargos descritos no Manual foi realizada aplicando fatores e ponderações mediante técnicas de administração de recursos humanos, contando com a colaboração da “Oficina de Servicio Civil del Uruguay” e com a contratação de um técnico especializado. A ponderação de cada fator e da importância de cada fator para a valoração de cada cargo foram estabelecidas levando em conta as orientações da CM/Resolução 47 (IX). A seguir, realizou-se uma correlação entre os valores dos

cargos e a escala de remunerações existente, atendendo à orientação de não incrementar o orçamento. Em função dessa correlação, foi atribuído o grau correspondente aos cargos.

Com base na análise das tarefas efetivamente realizadas por cada funcionário e nos requisitos dos cargos estabelecidos no Manual de Descrição de Cargos, a Secretaria-Geral distribuiu, em outubro de 1997, esses cargos e seus respectivos graus de remuneração no quadro de pessoal (ver Anexos I e II). Nessa ocasião foi constatada em alguns casos a disparidade entre o cargo desempenhado e a ocupação de um grau de remuneração superior, o qual se fez constar no Setor de Recursos Humanos para que quando culmine a relação de trabalho com estes funcionários, essas situações sejam regularizadas.

A Secretaria-Geral desenhou e executou ações de capacitação do pessoal na utilização e desenvolvimento de instrumentos informáticos e em aspectos profissionais relacionados com a integração (Anexo V – Ações de Capacitação 1997 – 1998).

AVALIAÇÃO GERAL

Resultados alcançados

Sob a adequação institucional e administrativa da Secretaria, foi dado cumprimento, em termos gerais, aos mandatos da CM/Resolução 47 (IX).

Atendendo a que essa resolução aponta para uma permanente adaptação ao próprio processo de integração e para as necessidades dos países-membros, é possível prever a necessidade de novas adequações orgânicas e funcionais, bem como do sistema de gestão e da política de recursos humanos. A atualização do papel da Associação na integração dependerá da evolução dos requerimentos por parte dos Governos, em função da dinâmica, amplitude e complexidade que está adquirindo este processo, em termos de temas e setores abrangidos e de operadores econômicos e segmentos políticos e sociais envolvidos. Isso implicará, também, na necessidade de um fluido relacionamento com outras instituições e organizações envolvidas no processo de integração.

A adequação operacional e a modernização de gestão da Secretaria-Geral, que permitiriam dar uma resposta flexível aos requerimentos, estiveram associadas a um processo gradativo de renovação de pessoal e aplicação da nova estrutura de organização, funções e cargos, que foi possível concretizar antes do prazo estipulado. Dentro deste conceito de gradualidade e continuidade dos processos de mudança, pode considerar-se que a etapa de modificações maiores concluiu satisfatoriamente.

A nova estrutura organizacional e funcional da Secretaria permitiu introduzir mudanças relevantes em sua operação, em cumprimento dos mandatos e orientações políticas recebidos e dando um suporte adequado para a renovação temática e conceitual dos trabalhos da Secretaria.

Neste sentido, alcançou-se uma melhor articulação e coordenação internas da Secretaria, muito especialmente dos serviços de informação e informática, com os de elaboração de estudos e outros trabalhos técnicos, que permitiu respaldar os países-membros com sistemas de informação idôneos, ao mesmo tempo em que melhorou a capacidade da Secretaria para dar informações e prestar assessoramento técnico aos países e a outras instituições.

A qualidade de gestão necessita de permanente incorporação de avanços nas técnicas de organização e administração, o que pode requerer de novas instâncias de aperfeiçoamento orgânico e funcional e necessidades adicionais de capacidade para a direção superior, diretores de departamento e chefes de setor. Nesse sentido, a realização de programas de capacitação no gerenciamento e no aperfeiçoamento do módulo de planejamento permitirão o melhoramento contínuo da gestão.

Aperfeiçoamento normativo necessário

Quanto ao mandato referente à renovação e profissionalização dos recursos humanos, parte das medidas que foi necessário tomar evidenciou algumas limitações normativas da Secretaria na administração flexível de seus recursos humanos. Esta situação é ilustrada através da reclamação sobre a qual o Tribunal Administrativo emitiu seu parecer estabelecendo que a Secretaria não tinha faculdades para demitir pessoal em cumprimento da CM/Resolução 47 (IX), por constituir a mesma uma norma programática não auto-executiva.

Outrossim, a experiência no funcionamento, tanto do Comitê de Reconsideração quanto do Tribunal Administrativo, recomenda a necessidade de aperfeiçoar suas normas relativas a procedimentos, de maneira que essas instâncias sejam compatíveis com os mandatos e funções dos órgãos da Associação e também preservem a garantia jurídica e a garantia do adequado acesso a um tribunal independente e a um devido processo.

Na mesma linha da flexibilidade requerida, é mister que as atuais normas gerais sobre pessoal, particularmente sobre as relações de trabalho, sejam aperfeiçoadas para permitir maior capacidade de gestão da política de pessoal. A eventual modificação das "Normas Gerais de Pessoal" deverá procurar o aperfeiçoamento e dedicação do pessoal, uma progressiva renovação e profissionalização do atual quadro de pessoal e a utilização equilibrada dos mecanismos de reclamação previstos.

Nesse sentido, essas normas deveriam prever demissões, com ou sem justa causa, devendo estar as primeiras taxativamente previstas e serem acreditadas através de inquérito administrativo e, as segundas, serem factíveis do pagamento de indenização.

Seria desejável, também, aperfeiçoar os procedimentos para apelar ao Comitê de Reconsideração e ao Tribunal Administrativo, regulando suas instâncias e procedimentos e estabelecendo para o Tribunal o estudo prévio da admissibilidade da demanda antes do início dos atos processuais.

Revisão de retribuições e estímulos

O nível das retribuições que oferece a Secretaria tem apresentado dificuldades para a contratação de pessoal altamente capacitado, experiente e versátil, que requerem as novas orientações, circunstância que se tornará mais grave quando da renovação dos cargos superiores da categoria internacional. Desde longa data vem-se constatando, nas análises comparativas com as retribuições de outros organismos, o pouco atrativo nível salarial e de benefícios que oferece a Secretaria. Houve situações nas quais aspirantes a cargos desistiram depois de ter sido designados, ao avaliar sua retribuição em função do custo de vida do país sede. Também a demanda, na praça, de pessoal com formação informática motivou renúncias de pessoal, cuja capacitação e treinamento tomaram tempo e recursos da instituição.

Em matéria de benefícios e estímulos, as normas gerais de pessoal não prevêm uma carreira funcional que sirva de motivação para a permanência e aperfeiçoamento dos funcionários, a exigüidade da dotação orçamentária destinada a um sistema de estímulos ao desempenho limita sua aplicação efetiva e se carece de outros benefícios de aplicação generalizada em outros organismos, como salário por férias, apoio para a educação dos filhos ou viagens a seus países de origem para funcionários estrangeiros.
