

# ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

## O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por Carnegie Endowment for International Peace

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação do Cap. VI)

### UM GABINETE PARA O SECRETÁRIO-GERAL?

**O**UTRA providência destinada a reforçar a organização da ONU, visando a uma mais ampla assistência ao Secretário-Geral, seria a da instituição de um *gabinete* constituído por oito Secretários-Gerais Assistentes que assumiriam, coletivamente, uma parte dos encargos de direção do Secretário-Geral, fornecendo a êste tôda a colaboração necessária ao fiel e eficiente desempenho de suas atribuições. Esta solução é, também, difícil de ser adotada integralmente.

Os Secretários-Gerais Assistentes não seriam escolhidos pessoal e exclusivamente pelo Secretário-Geral. A despeito da autoridade que lhe é conferida pela Carta, êle nem sequer poderia, com facilidade, exonerar êsses auxiliares e, além disso, não existe nenhum partido político na ONU que pudesse responsabilizá-los coletivamente pelos respectivos atos. Mais do que o gabinete do Presidente dos Estados Unidos (os secretários de Estado americanos), os Secretários-Gerais Assistentes seriam, em conjunto, o simples resultado da pressão de muitas forças: êles representariam uma espécie de acomodação dos interesses dos blocos formados pelos membros das Nações Unidas, interesses êsses relativos à *representação* que êsses blocos sempre pleiteiam obter, colocando seus candidatos nos cargos de alto nível do Secretariado. No desempenho de suas atribuições, êsses Secretários Assistentes ou serviriam a um Conselho qualquer ou assumiriam uma certa e determinada responsabilidade específica na organização das N.U. Coletivamente e como uma consequência natural (muito embora imprevisível) de suas principais obrigações, êles levariam para os postos superiores da administração do Secretariado tendências centrífugas iguais ou, talvez, mais fortes do que sua influência unificadora. Nenhum Secretário-Geral Assistente, teria uma atribuição

que pudesse ser acuradamente descrita como de ordem geral ou de assistência ao Secretário-Geral no cumprimento de suas amplas obrigações.

O papel dêsses Secretários-Gerais Assistentes, como membros do *gabinete* incumbido de prestar assistência ao Secretário-Geral, não foi realçado nas discussões preparatórias relativas à organização do Secretariado. Não constituiu, além disso, objeto de principal preocupação na escolha dos primeiros ocupantes dos cargos como também não pesou muito nas nomeações posteriores. Por outro lado, os hábitos de trabalho do Secretariado não sugeriam e nem sugerem a instituição de um *gabinete*. Os Secretários-Gerais Assistentes estariam subordinados ao Secretário-Geral (principalmente como chefes de departamentos) aconselhando-o, cada um dêles, quase exclusivamente em assuntos da respectiva jurisdição. A função de um conselho geral desaparece, por isso, merecendo uma atenção secundária, e, mesmo assim, em raras ocasiões.

A despeito dêsses fatores que dificultam a instituição de um *gabinete* no Secretariado, poder-se-ia, realmente, esperar que fôsse atenuada a grande necessidade de prestação de uma ampla assistência ao Secretário-Geral se as responsabilidades dos atuais Secretários Assistentes por essa função fôsem mais bem definidas e realçadas. Atualmente, não há uma prioridade estabelecida quanto a essas responsabilidades, não existindo, também, nenhum meio através do qual fôsse possível desobrigar-se cada Assistente dessas responsabilidades. São comuns hoje suas reuniões de emergência com o Secretário-Geral; mas suas funções como membros de um *gabinete* não são explícitas. No que diz respeito às questões de política geral e de programa como parte da agenda extra-oficial, há pelo menos uma troca de informações e de pontos de vista, mas nunca exame positivo de assuntos complexos.

Seria preciso usar o Secretário-Geral toda a força de sua autoridade de chefe para dar a essas reuniões a feição de instrumento principal de ação numa instituição de *gabinete*. A necessidade de uma ampla política de assistência teria que ser acentuada como também a responsabilidade de cada Secretário-Geral Assistente relativamente à sua contribuição nessa matéria teria que merecer prioridade entre as muitas outras que sobre eles recairiam devendo sobrepor-se as disposições funcionais necessárias a um sistema de gabinete às questões de organização. A par disso, as sessões do *gabinete* deveriam ser realizadas diariamente e as suas discussões deveriam obedecer a uma agenda previamente preparada. As deliberações, por outro lado, deveriam ser completas, considerada a necessidade de chegar-se não apenas a um acôrdo vago, mas, sim, a uma decisão eficiente.

#### UM ESTADO-MAIOR GERAL PARA O SECRETÁRIO?

Uma terceira maneira de promover assistência ao Secretário-Geral seria a de criar um *estado-maior geral*. Esta solução enfrenta, também, sérias dificuldades, devendo-se acrescentar ainda a esses percalços as imperfeições que os estados-maiores apresentam em todas as organizações.

Atualmente, não existe nenhum *staff* destinado a assistir o Secretário-Geral. As funções usualmente desempenhadas pelo *staff* de assistência técnica em organizações em que as unidades dessa natureza prestam seus serviços, são desempenhadas no Secretariado da ONU improvisada e irregularmente. Os recursos do Secretariado só raramente são utilizados em toda sua capacidade no trato das importantes questões que o Secretário-Geral deve resolver. De certo, o trato dessas questões seria incumbência principal de um *staff* geral. Atualmente, tomam-se as medidas preliminares no sentido da criação de um *staff*, mas de uma maneira parcial. O Secretário dispõe de vários assistentes particulares que atendem algumas de suas necessidades assistenciais de ordem geral. O *Executive Office* do Secretário-Geral desempenha uma série de atividades gerais e coordenadoras, especialmente em relação à Assembleia e aos órgãos especializados da ONU. O *General Counsel* presta uma certa assistência de natureza também geral e, em certas ocasiões, outros departamentos também prestam assistência ao Secretário, assistência essa que não é, porém, de sua obrigação prestar. Há, além disso, o recurso aos comitês com o intuito de realizar a coordenação. Entre esses, além das reuniões dos Secretários Assistentes e de um comitê coordenador

para as missões, há um comitê de Diretores que se reúne semanalmente sob a presidência do Assistente Executivo. O principal objetivo desse comitê é aliviar o conselho de Secretários Assistentes do estudo dos problemas relativos a questões de rotina administrativa e auxiliar a coordenação interdepartamental.

O principal defeito do atual sistema de assistência ao Secretário-Geral é a falta de definição clara e segura quanto à natureza *staff* dos órgãos que prestam essa assistência. Se essa organização, de certo modo parcial e inconsistente, deve continuar em vigor como instrumento principal para o desempenho da função de assistência geral, então as disposições estruturais devem ser mais concretas, mais fáceis de ser compreendidas por todos aqueles a quem elas afetam, devendo, também, as subdivisões, em todos os seus detalhes, ser melhor consideradas pelo Secretário-Geral, a quem servem de instrumento. Embora muitas de suas formas e métodos devam adaptar-se à maneira de trabalhar do Secretário-Geral, é necessário, ao mesmo tempo, proceder-se ao ajustamento dessas formas e métodos aos variáveis tipos de trabalho do Secretariado, podendo-se sugerir certos elementos essenciais a um tal órgão geral de *staff*.

Este deve incluir tanto a assistência institucional como uma assistência pessoal ao Secretário, distinção essa nem sempre levada em conta, mas realmente importante para a promoção de facilidades para o exercício das altas funções de chefe supremo de qualquer organização. A distinção em causa pode ser descrita de modo sumário, ainda que pouco adequado, apontando-se o fato de que certos membros da equipe assessora devem estar sempre à disposição, a fim de atender, de pronto, às ordens do Secretário, quando este necessitar de auxílio que não lhe possa ser prestado pelos órgãos de *linha*, enquanto outros integrantes da mesma equipe devem assumir responsabilidades pela prestação de assistência de natureza contínua, e requerida pelo superior a quem servem. Uma dessas tarefas contínuas atribuídas à equipe de assistentes deveria ser a de conseguir informes adequados, dentro e fora da ONU, sobre todos os assuntos a cujo respeito o Secretário-Geral deve se manifestar ou sobre os quais recusa fazer um pronunciamento. Outra dessas tarefas podia ser relativa ao trabalho de revisão contínua das prioridades, questão a que o Secretário-Geral deve dedicar as suas melhores energias. Outros membros da equipe podiam ser encarregados das tarefas pertinentes ao exame de certos problemas importantes, para cujo estudo nenhum

departamento tem a necessária competência. Na prática, o melhor exemplo desse tipo de incumbência é a executada com sucesso sob as ordens do Assistente Executivo que age em nome de seu superior nas relações que mantém com a Assembléia-Geral.

A experiência de outras grandes organizações, relativamente às tentativas de criação de um órgão de *estado-maior geral*, nos dá outros exemplos de êxito nesse terreno. O órgão *staff* deve ser lotado com pequeno número de funcionários. Sua grande força reside em sua capacidade de servir, na qualidade de seu julgamento, no desprezo pelo detalhe, e pela especialização e no seu fiel desempenho da função de dar conselhos de um modo geral. O *staff* deve, de fato, recusar incumbência de rotina, mesmo quando estas têm plausíveis relações com os trabalhos de um *estado-maior geral* ou não podem ser atribuídas a um órgão qualquer do Secretariado. Se a atividade é especializada, ela prejudica a atividade do *staff*. Este deve ter vários membros em igualdade de condições, iguais possibilidades de acesso e, no que for possível, igual influência junto ao Secretário-Geral. Qualquer outra disposição terá por consequência o fornecimento ao Secretário-Geral de pareceres e conselhos padronizados, eliminando, assim, sua possibilidade de escolher entre as propostas de solução de índole diferente, o que é necessário à afirmação de sua autoridade de chefe. Finalmente, o *staff* deve meticulosamente evitar até mesmo a aparência de possuir voz de comando ou de ser órgão de *linha* colocado entre o Secretário-Geral e seus Secretários Assistentes.

#### A TAREFA DO SECRETÁRIO-GERAL

As alternativas citadas são as principais que enfrenta o Secretário-Geral para solução de seu

problema de organização. Felizmente, essas alternativas não se excluem umas às outras. Aceitar uma delas seria criar para o Secretário-Geral consequências danosas e imprevistas. A criação do cargo de um delegado-geral do Secretário parece ser, porém, a solução menos viável. Cercado de dúvidas e indagações, revelou-se a alternativa menos aceitável em face da desastrosa experiência de 1948 com a criação do cargo de Secretário-Geral Assistente. A proposta de criação de um *gabinete* enfrenta, por sua vez, o obstáculo dos hábitos arraigados, além de outros fatores adversos e a proposta de criação de um *staff* geral provocaria a sublimação de forças de grupos igualmente intransigentes.

Em face desses dilemas, o Secretário-Geral pode muito criteriosamente decidir-se a adotar nova organização, que incorporaria as virtudes mais positivas das duas outras boas alternativas — a criação de um *gabinete*, mas de um gabinete assessorado por um pequeno órgão *staff*. Se for esse o caminho de sua escolha, seu êxito será provavelmente determinado pela sua capacidade de transformar seus oito assistentes especializados em conselheiros gerais e também pela importância que possa atribuir à criação de sua equipe de auxiliares como um órgão anônimo, mas não menos responsável. Se procurar outra solução, o sucesso dela dependerá, em grande parte, da qualidade da orientação que o Secretário-Geral impuser no sentido da definição de sua posição e, finalmente, de sua implantação. Nesse instante crucial, a tarefa de decidir é de natureza daquelas que ele não pode delegar e que, por outro lado, não pode ser deixada ao sabor do processo lento de uma evolução sem uma direção preconcebida.

(continua)