

# PENSAMENTO ALIENÍGENA

## *Organização e Administração das Nações-Unidas*

DONALD C. STONE

Trad. de Araújo Cavalcanti.

*Donald C. Stone é diretor-assistente responsável pelos assuntos de organização e administração do "U. S. Bureau of the Budget".*

*Serviu como conselheiro da Delegação Norte-Americana à Conferência das Nações Unidas em São Francisco; serviu como técnico da Delegação Norte-Americana à Conferência da Unesco em Londres, 1945; serviu ainda como conselheiro da Delegação norte-americana à Conferência Preparatória das Nações Unidas, bem como na Assembléia Geral, em Londres. Foi, durante certo período, o representante dos Estados Unidos à Comissão Preparatória da Unesco, em Londres.*

*É professor de administração Pública da famosa "Maxwell" Graduate School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, N. Y.*

*O presente artigo, publicado no vol. VI da Public Administration Review, é um estudo completo da organização da U. N. O., sua estrutura, seu funcionamento e métodos de planejamento. (N. R.).*

### I — ORGANIZANDO AS NAÇÕES UNIDAS

A ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (U.N.) possui problemas constitucionais, organizacionais e administrativos da mesma amplitude e natureza dos que se apresentam no âmbito de qualquer governo federal, estadual ou local — além dos problemas adicionais que lhe são peculiares, oriundos de seu caráter internacional.

Considerando o caráter internacional da organização e a complexidade de sua estrutura, somente uma excepcional capacidade de liderança executiva acrescida de invulgar habilidade poderão fazer a

Organização das Nações Unidas (U.N.) bem funcionar, do ponto de vista puramente administrativo.

Examinemos a estrutura da Organização das Nações Unidas (U. N.). A carta elaborada em São Francisco estabelece 6 órgãos principais :

a) *A Assembléia Geral* — um corpo deliberativo representando os 51 estados-membros. Reune-se anualmente, em Setembro, ou quando especialmente convocado. É o órgão que, na U. N., pelas suas características, mais se aproxima de um corpo legislativo.

b) *O Conselho de Segurança* — órgão cuja natureza é parte executiva e parte judicial. Compõe-se de 5 membros permanentes e 6 outros eleitos pelo período de 2 anos pela Assembléia Geral. É o órgão primordialmente responsável pela manutenção da paz e da segurança internacional e está sempre em sessão permanente. O Conselho de Segurança dispõe de um "Military Staff Committee" com a função de aconselhá-lo acerca das exigências militares indispensáveis à manutenção da paz e da segurança, o emprêgo e comando das forças da U. N., regulamentação de armamentos e possível desarmamento.

Os Chefes dos Estados-Maiores dos membros permanentes do Conselho de Segurança — U.S.A., U.R.S.S., Reino Unido, China e França — constituem o "Military Staff Committee".

c) *O Conselho Económico Social* — com funções especializadas relativas aos inúmeros problemas económicos, sociais, culturais, educacionais e sanitários. Ao Conselho Económico e Social compete, ainda, promover o respeito pelas liberdades e direitos humanos. É um órgão representativo composto de 18 membros eleitos pela Assembléia

Geral. A maior parte de seus trabalhos efetuar-se-á por intermédio de Comissões Subsidiárias.

d) *O Conselho de Tutela* (Trusteeship Council) — sob a égide da Assembléia Geral dirigirá o sistema internacional de tutela previsto na *Carta*. Trata-se de um órgão composto de um número igual de membros: os que administram territórios sob tutela e os que não os administraram.

e) *A Corte Internacional de Justiça* — é o braço judicial da U.N. O fato de fazer parte da U.N. implica adesão aos dispositivos que estabeleceram a Corte. Compõe-se de 15 juízes eleitos conjuntamente pelo Conselho de Segurança e pela Assembléia Geral. A sua sede será em Haia.

f) O 6.º órgão fundamental criado pela *Carta* é o *Secretariado*. A *Carta* estabeleceu apenas, um ligeiro esquema das funções do Secretário-Geral. Os dispositivos da *Carta* relativos ao Secretário-Geral e ao órgão por él dirigido — o Secretariado — apresentam similitude e são paralelos aos do "Convenant" da Liga das Nações — semelhança essa que se não encontra em nenhuma outra parte da *Carta*.

Do ponto de vista do funcionamento complicações posteriores se levantam na estrutura da Organização das Nações Unidas (U.N.), do fato de que o trabalho de "Agências especializadas" — tais como a Organização de Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization) e Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) devem ser coordenadas com as Nações Unidas (U.N.) mediante acordos feitos com elas pelo Conselho Econômico e Social e aprovados pela Assembléia Geral.

Quem quer que examine esse arcabouço estrutural descobrirá possibilidades de inúmeras dificuldades administrativas.

A coordenação de tão diversos setores torna-se tarefa de alguma magnitude.

Tendo em vista o fato de que a coordenação é uma função tipicamente administrativa o Secretário-Geral deve prover a necessária orientação e "leadership".

Esta função não está perfeitamente definida e delimitada porque a *Carta* dá ênfase ao papel coordenador da Assembléia Geral e do Conselho Econômico e Social. A presunção, nas reuniões das Nações Unidas (U.N.), tem sido de que os diversos órgãos e agências especializadas trabalharão juntos, em harmonia; é de se prever, entretanto,

que semelhante resultado não será obtido pela sorte. O meu objetivo no presente artigo é discutir o que já se fêz no sentido de prover a necessária liderança administrativa e estabelecer um Secretariado efetivo. Examinarei os problemas de organização interna, o recrutamento e administração dos quadros de pessoal, processos orçamentários e os desenvolvimentos do planejamento administrativo.

## II — O TRABALHO DA COMISSÃO PREPARATÓRIA

As providências que já estão sendo tomadas para instalar o Secretariado em uma sede provisória na cidade de Nova York e para realizar as reuniões do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social, são o resultado de muitas discussões e planejamentos prévios.

Poder-se-ia ter evitado o desperdício de uma enormidade de tempo e movimentos ao se pôr a Organização das Nações Unidas (U.N.) em funcionamento se o Secretário-Geral tivesse sido designado na *Carta* tal como aconteceu no "Covenant" da Liga das Nações.

Fez-se então o que se considerou o melhor processo a adotar: estabeleceu-se uma Comissão Preparatória sob regime de um acordo provisório assinado pelas nações em São Francisco, com o objetivo de efetuar o planejamento inicial.

A Comissão constituída de representantes de todas as Nações Unidas teve a incumbência de desenvolver uma agenda provisória e efetuar outros trabalhos preparatórios indispensáveis para as primeiras sessões dos órgãos principais, bem como efetuar os necessários arranjos iniciais para o Secretariado. A Comissão se reuniu ao encerrar-se a Conferência de S. Francisco e autorizou o seu Comité Executivo — composto de representantes de 14 países — a desenvolver recomendações preliminares e "working papers".

O Comité Executivo reuniu-se em Londres de Agosto até o fim de Outubro. Seu relatório tornou-se a "agenda" básica de toda a Comissão Preparatória, a qual se reuniu durante os meses de Novembro e Dezembro.

O Comité Executivo e, pouco depois, toda a Comissão Preparatória estudaram intensamente assuntos como, por exemplo, o papel do Secretário-Geral, a organização e as funções do Secretariado, métodos de organização e administração da entidade, política orçamentária e processos financeiros.

O objetivo era elaborar recomendações de tal modo pormenorizadas que o Secretário Geral pudesse fazer a Organização funcionar assim que fosse nomeado.

### III — MÉTODO DE RESOLUÇÃO DAS QUESTÕES ADMINISTRATIVAS

A maneira como foram elaborados e desenvolvidos os regulamentos do pessoal que passaria a integrar o "staff" da Organização fornece uma ilustração sobre o conjunto de processos adotados na formulação e adoção final de uma resolução administrativa pela Assembléia Geral.

A subcomissão do Comité Executivo incumbido de tratar do Secretariado compilou um conjunto de anteprojetos de dispositivos baseados nos regulamentos de pessoal existentes, da "Liga", do International Labour Office (I.L.O.) e alguns outros mais, considerando que o preparo de tais "regulations" é um delicado trabalho técnico. É de se pressupôr que os melhores técnicos no campo da administração de pessoal deveriam ter trabalhado no assunto. Ao invés disso, os representantes dos diversos estado-membros — alguns dos quais conheciam muito pouco sobre os problemas com os quais estavam atarefados — chegaram às suas propostas através dos processos de debate e compromisso.

Os regulamentos de pessoal propostos — oriundos do Comité Executivo — eram extremamente pormenorizados, demasiado minuciosos para serem estudados e postos em prática pela Assembléia Geral.

Por esta razão o Comité administrativo e orçamentário da Comissão Preparatória decidiu que eles deviam ser antes de mais nada, simplificados. Para tal fim organizou-se um pequeno Sub-comitê.

O Sub-Comité adotou o ponto de vista razoável e prático de que os dispositivos dos regulamentos de pessoal deveriam conter exclusivamente as matérias essenciais sobre as quais a Assembléia Geral tivesse de legislar, ficando para o Secretário-Geral o encargo de elaborar os dispositivos e minúcias indispensáveis a serem incorporados à legislação geral. O Subcomité recebeu auxílio considerável de um grupo de técnicos em assuntos administrativos e orçamentários, posto à sua disposição para assessorá-lo — um grupo de 9 pessoas designadas pelo secretário executivo da Comissão Preparatória

para constituir o corpo técnico imprescindível de auxílio aos trabalhos da Comissão.

O novo projeto de regulamentação do quadro de servidores voltou ao Comité administrativo e orçamentário onde foi amplamente debatido e por fim adotado com diversas emendas.

Duas reuniões foram gastos em ardorosos debates sobre uma proposta no sentido de que a nomeação de qualquer candidato para o "staff" só teria lugar após o Secretário-Geral ter obtido o consentimento do respectivo governo. Essa proposta foi votada e decisivamente vencida.

O projeto finalmente recomendado contendo todos os dispositivos aceitos — foi adotado como uma parte integrante do relatório parcial do Comité administrativo e orçamentário e incluído no relatório integral da Comissão Preparatória.

Quando a Assembléia Geral se reuniu a 10 de janeiro, os capítulos desse relatório que tratava do Secretariado e dos problemas administrativos e orçamentários foram submetidos à um novo Comité administrativo e orçamentário da própria Assembléia Geral para exame, debate e aprovação.

O Comité aprovou os dispositivos do regulamento provisório que constituiam parte do relatório e a Assembléia Geral em sessão plenária adotou um projeto de resolução incorporando-os.

### IV — O PAPEL E AS FUNÇÕES DO SÉRETÁRIO-GERAL

O Secretário-Geral está seriamente prejudicado, desde o início, pela denominação bastante fraca de seu cargo ou das funções que exerce.

Inúmeras agências ou entidades especializadas deram ao funcionário mais importante e de maior categoria de seu quadro administrativo um título imponente, como por exemplo, Diretor-Geral.

Entretanto a Organização das Nações Unidas (U.N.) continuou a mesma expressão usada na Liga das Nações.

Será uma tragédia se a concepção implícita nesse cargo for também utilizada porquanto trata-se, na realidade, de cargos de natureza e significação totalmente diferentes.

A Organização das Nações Unidas (U.N.) precisa de um Secretariado e de um Secretário-Geral que sejam imensamente mais dinâmicos e possam proporcionar uma liderança muitíssimo maior na

condução das atividades internacionais do que no caso da Liga das Nações.

O Secretariado deve estar adaptado à multiplicidade de funções, bem como à estrutura constitucional da Organização das Nações Unidas (U.N.). Exige-se uma nova qualidade de administração — que se possa adequar, pelo menos, às realidades de um mundo novo e que esteja à altura dos seus problemas.

Muito embora os dispositivos da Carta relativos às funções administrativas do Secretário-Geral e do Secretariado sejam extremamente sintéticos, a Carta não contém, todavia, dispositivos de ordem negativa que possam coibir a transformação do cargo e do órgão em um setor de muita significação, influência e capacidade de liderança.

Além disso, a Carta atribui ao Secretário-Geral extrema responsabilidade política — o que ocasionará, certamente, repercussões e consequências de longo alcance. Tudo isso torna o cargo de Secretário-Geral digno de um estadista das mais amplas proporções.

Muita gente pensa que as reuniões da Assembléia Geral ou o trabalho dos Conselhos são os únicos aspectos importantes da U.N., porque é aí que os representantes das nações resolvem as questões e tomam as decisões. Muita gente considera, de fato, o Secretariado, apenas como uma entidade que executa serviços técnicos ou qualquer trabalho de caráter ministerial.

Semelhante conceito subestima a importância das exigências de planejamento e ação no mundo moderno.

Apesar do Secretário-Geral não ser um Chefe executivo num sentido constitucional, ele deve fornecer a liderança exigida para coordenar o trabalho dos órgãos, obter e reunir o apoio mundial para a ação coletiva através da U.N. *Ele e o seu "staff" são os únicos e exclusivos elementos verdadeiramente internacionais da U.N.*

A Assembléia Geral e os Conselhos são corpos representativos das nações-membros, e os delegados nesses corpos devem executar as políticas dos países que respectivamente representam. O Secretário-Geral e seus assistentes devem sempre representar o ponto de vista de todas as nações.

Eles podem suprir a perspectiva e os objetivos mais largos de um ponto de vista mundial que muito ajudarão a contrabalançar os interesses seccionais ou especiais dos estados-membros.

Apesar do Secretário-Geral não poder jamais funcionar de modo autoritário, ele pode, no entanto, fornecer grande liderança moral. Ele deve cuidar por mil e uma maneiras de obter um espírito de cooperação, boa vontade e conciliação da parte dos membros que, de outra forma, poderiam obstruir a solução dos problemas sob consideração.

As funções do Secretário-Geral estão, em parte, especificadas na Carta. Em todo o caso muitas são inerentes ao seu papel de principal funcionário administrativo da Organização das Nações Unidas. Três tipos de funções merecem comentários:

- a) funções administrativas;
- b) responsabilidades especiais relativas aos órgãos da U.N.; e
- c) funções políticas.

O Secretário-Geral como o mais importante funcionário na categoria administrativa, do Secretariado, é responsável, sobretudo, pelo

- planejamento e direção dos trabalhos que lhe são afetos;
- desenvolvimento da organização administrativa;
- recrutamento e administração do "staff";
- organização dos serviços financeiros;
- provisão dos serviços gerais e das conferências;
- estabelecimento de facilidades de divulgação; e, finalmente,
- pela manutenção de eficientes relações públicas.

A maneira pela qual o Secretário-Geral executa esse trabalho terá efeitos diretos importantíssimos sobre o prestígio da Organização porque, aos olhos do mundo inteiro o Secretário-Geral personifica a Organização das Nações Unidas (N.U.). Acima de tudo, sob o aspecto administrativo, ele deve construir uma eficaz ambiência de trabalho e tradição para o Secretariado e assegurar a obtenção de elevados objetivos morais, boa vontade e lealdade à Organização, da parte de todas as pessoas do "Staff".

De acordo com a "Carta" o Secretário-Geral é muito mais do que simples Chefe administrativo do Secretariado. Ele é também o Secretário-Geral dos diversos órgãos. Ao servi-los, é sua responsabilidade verificar se cada um está recebendo o auxílio técnico de que carece nos assuntos sob con-

sideração; dessa forma o Secretariado contribui com a sua parte para bôa execução dos programas e decisões de cada órgão. Os diversos órgãos pleitearão, simultâneamente, muitos serviços do Secretariado e haverá, como é inevitável — uma tendência de cada qual marchar independentemente. O Secretário-Geral é a única pessoa capaz de exercer uma influência uniticadora benéfica através de toda a estrutura.

A significação das responsabilidades políticas do Secretário-Geral não está categóricamente disposta na Carta; é, antes, implícita.

Liderança política é absolutamente indispensável no desempenho de suas responsabilidades na administração do Secretariado e na integração das atividades de todos os órgãos componentes da U.N. Além disso, a Carta investe no Secretário-Geral uma função política de grande importância. O seguinte parágrafo do relatório da Comissão Preparatória salienta a significação dessa responsabilidade:

"Sob o art. 99 da Carta, além disso, foi-lhe dado um direito especial que ultrapassa qualquer poder previamente atribuído ao Chefe de uma organização internacional, viz.: — Submeter à apreciação do Conselho de Segurança qualquer assunto (não apenas qualquer disputa ou situação) que, em sua opinião, possa ameaçar a manutenção da paz internacional e da segurança. É impossível prever como esse artigo será posto em prática; mas a responsabilidade que ele atribui ao Secretário-Geral exigirá o exercício das mais altas qualidades de julgamento político, tato e integridade".

Tôdas as decisões tomadas pela Comissão Preparatória realçam e apoiam a importância e o desenvolvimento potencial do Cargo de Secretário-Geral consoante as linhas acima sugeridas.

#### V — O CONTRÔLE DA ASSEMBLÉIA GERAL SÔBRE O SECRETÁRIO-GERAL

A questão do grau de controle que a Assembléia Geral deveria exercer sobre o Secretário-Geral tornou-se um dos mais discutidos problemas levados ao exame da Comissão Preparatória.

O Comité Executivo, em suas propostas à Comissão Preparatória foi de opinião que a Comissão deveria recomendar e a Assembléia Geral adotar dispositivos bastante pormenorizados sobre a organização e o funcionamento do Secretariado.

Por outro lado, a delegação dos Estados Unidos

julgava que a Assembléia Geral deveria cogitar exclusivamente dos assuntos da mais ampla política e tomar sómente aquelas decisões que habilitassem o Secretário-Geral a agir com a organização do Secretariado.

A delegação salientou que era impossível determinar com precisão a organização e as facilidades administrativas exatas enquanto não fôssem mais claramente definidos os escopos e o conteúdo do programa do Secretariado. Ao mesmo tempo salientou a delegação norte-americana que a Organização deveria ser ajustada à luz da experiência.

Outrossim, desde que a Carta torna o Secretário-Geral responsável pela organização e aparelhamento do Secretariado, com a Assembléia Geral especificamente autorizada a agir sómente quanto às disposições sobre o orçamento e o pessoal — sustentou a referida delegação que o Secretário-Geral deveria ficar livre para desenvolver, à vontade, a organização, nos seus pormenores, bem como nas práticas administrativas.

Prevaleceu a opinião da delegação dos Estados Unidos sobre as responsabilidades do Secretário-Geral, mas a Comissão Preparatória decidiu que ele deveria ser provido com um plano de organização para sua orientação inicial.

A resolução contendo o plano adotado, tanto pela Comissão Preparatória como pela Assembléia Geral, também autorizava o Secretário-Geral a "fazer tôdas as modificações na estrutura inicial que fôssem julgadas necessárias a fim de que se pudesse obter uma distribuição mais eficiente de responsabilidades e funções entre as unidades do Secretariado". Essa solução reconhece que a organização administrativa só constitui matéria política em um sentido muito geral. Primordialmente é o veículo através do qual o Secretário-Geral se desincumbirá de seus encargos na forma estabelecida pela Carta.

E' perfeitamente claro que se ele deve atender às exigências simultâneas da Assembléia Geral e de três conselhos além de, ao mesmo tempo, dar cumprimento às suas variadas responsabilidades como principal funcionário administrativo, deve-se-lhe dar também tôdas as facilidades no sentido de tornar a organização capaz de ir ao encontro de tais necessidades; compete ao Secretário-Geral transformá-la em uma instituição dinâmica capaz de acompanhar a mutabilidades das condições e do trabalho.

O debate na Comissão Preparatória sobre a necessidade de se dar ao Secretário-Geral a liberdade para organizar o Secretariado era parte do problema de longo alcance concretizado nos termos de se saber se o Secretário Geral será apenas um "Chief clerk" ou o Chefe executivo das Nações Unidas (U.N.). Levando esta questão ao campo das relações entre a Assembléia Geral e o Secretário-Geral, a prevalência do ponto de vista do "Chief clerk" exigiria da Assembléia prescrever com minúcias as atividades, a organização, métodos e processos do Secretariado.

O outro extremo seria encarar o Secretário-Geral como exclusivamente responsável pela Secretariado.

O papel da Assembléia Geral confinar-se-ia, por conseguinte, à nomeação do Secretário-Geral, aprovação do orçamento e votação dos regulamentos de pessoal. A concepção ou o ponto de vista mais exato e razoável encontra-se, todavia, entre êsses dois extremos.

O Secretário-Geral, é eleito pela Assembléia Geral; é portanto seu agente. É também o agente dos três Conselhos. Se o Conselho de Segurança exercer autoridade independentemente da Assembléia Geral haverá maiores probabilidades de conflito de exigências impostas ao Secretário-Geral por este órgão do que pelo Conselho Económico Social ou pelo Conselho de Tutela. O principal perigo dessas relações encontra-se na tendência da Assembléia Geral de prescrever providências, arranjos e processos minuciosos — o que, do ponto de vista rigorosamente prático, deveria ser deixado à competência do Secretário-Geral.

A autoridade do Secretário Geral em assuntos administrativo deve ser igual e paralela às pesadas responsabilidades que lhe são impostas.

Conceder-se ao Secretário Geral ampla discrição em assuntos de organização e administração não significa deixá-lo agir arbitrária ou caprichosamente. Sob inúmeros aspectos suas atividades ou "operações" encontram-se sob contínua vigilância. Desde que designado pelo Conselho de Segurança e nomeada pela Assmebléia Geral, o Secretário-Geral deve satisfazer a ambos. É à Assembléia Geral que ele deve apresentar um relatório anual sobre os trabalhos da Organização como é também a Assembléia Geral que deverá aprovar seu orçamento.

O Comité Consultivo sobre as questões administrativas e orçamentárias — um dos mais im-

portantes comités da Assembléia Geral — examinará e opinará sobre o orçamento, bem como sobre a organização administrativa, as realizações, os processos e o programa de trabalhos, encaminhando à Assembléia Geral os resultados de seus estudos.

O Secretário-Geral, de fato, será governado por uma variedade de regras, dispositivos legais, tais como os que dizem respeito aos quadros de pessoal, orçamento, finanças, avaliação e recolhimento das contribuições como também por certos regulamentos políticos quais os que se referem à orientação e condução do trabalho de informações públicas.

Far-se-á, também, uma tomada de contas independente, das operações financeiras do Secretariado. Muito mais importante, porém, do que todos êsses controles, é o fato de que o Secretário-Geral deverá ir ao encontro e atender às necessidades dos serviços de todos os órgãos.

O seu prestígio e quiçá sua própria sobrevivência dependerão de sua eficiência, de como ele souber atender à tais exigências. Procurará, pois, o Secretário-Geral, inevitavelmente, conhecer as necessidades e ouvir os Conselhos dos vários órgãos, no desempenho de sua satribuições.

#### VI — ORGANIZAÇÃO

O gráfico anexo mostrando o atual arcabouço de organização do Secretariado é quase idêntico ao plano recomendado pela Assembléia Geral. O texto das recomendações que traduziam êsse plano somente foi adotado depois de longa discussão pelo Comité administrativo e orçamentário da Comissão Preparatória.

As questões organizacionais mais importantes eram as seguintes :

1. Deveriam as subdivisões departamentais do Secretariado ser organizadas na base dos deveres cujo cumprimento os diversos órgãos impõem ao Secretariado ou, deveriam os departamentos ser constituídos em torno das funções que mantêm entre si estreita correlação por causa de seu objetivo específico, técnico ou processos adotados?

2. Deveriam os serviços de administração geral tais como orçamento e programação de trabalhos, planejamento administrativo, pessoal e política fiscal ser organizados como órgãos consultivos e auxiliares do Secretário Geral, ou (os deno-

minados "general staff services") deveriam ser estabelecidos como departamentos, consoante a prática tradicional da maioria dos governos?

3. Deveriam os assistentes do Secretário-Geral servir como chefes de serviço (operating heads) de um departamento sómente, ou deveriam suas funções ser bastante amplas de maneira a incluir a supervisão de dois ou mais departamentos?

O Comitê Executivo nas suas recomendações à Comissão Preparatória sugeriu que o Secretariado fosse constituído dos seguintes departamentos:

1. Departamento de manutenção da paz internacional e da segurança;
2. Departamento econômico;
3. Departamento social;
4. Departamento de tutela e informações dos territórios não autônomos;
5. Departamento legal;
6. Departamento de finanças (tesouro);
7. Departamento de informações.

Enquanto a maioria dos 14 representantes no Comitê Executivo propunha êsse plano de organização denominado "funcional", um grupo minoritário propôs que o Secretariado fosse organizado como uma combinação de sub-secretariados e departamentos. De acordo com êsse plano, defendido sobremaneira pela União Soviética, haveria as seguintes subdivisões principais no Secretariado:

1. o Secretariado do Conselho de Segurança;
2. o Secretariado da Assembléia Geral;
3. o Secretariado do Conselho Econômico e Social;
4. o Secretariado do Conselho de Tutela;
5. o Departamento de administração e finanças;
6. o Departamento legal;
7. o Departamento de informações.

Esse último plano tornou-se conhecido como o "plano orgânico" porque foi elaborado primordialmente com o objetivo de servir aos órgãos representativos: O plano organizacional finalmente elaborado combinou ambos êsses pontos de vista, tanto o orgânico como o funcional.

As funções nos departamentos estreitamente se correlacionam aos órgãos das Nações Unidas (U.N.) mas o Secretário-Geral utilizar-se-ia de todos e de cada um dos departamentos para ir ao

encontro das necessidades da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança. Os departamentos, por sua vez, ajudar-se-ão reciprocamente sempre que necessário.

#### VII — ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO GERAL E DOS ÓRGÃOS FUNCIONAIS ESPECÍFICOS.

A maneira pela qual foram, finalmente, organizados os serviços auxiliares gerais e os funcionais, conforme gráfico anexo, difere, consideravelmente, das recomendações tanto majoritárias, como minoritárias do Comitê Executivo. Houve pressão por parte de antigos funcionários da Liga das Nações a fim de serem estabelecidos um Departamento de Finanças (tesouro) e um Departamento Administrativo e de Pessoal.

Tendo em vista que a maioria dos representantes ignorava o conceito do "general staff", foi naturalmente assaz difícil desenvolver a idéia de "staff offices" servindo como "braços administrativos do Secretário-Geral e, consequentemente, ocupando uma posição na organização bastante diferente da dos órgãos específicos em funcionamento, os órgãos de linha".

Na forma da primitiva emenda dos Estados Unidos, na Comissão Preparatória, as conferências, as funções de orçamento, planejamento administrativo, pessoal e as funções de controle financeiro ou contábil ficariam sob a jurisdição de um assistente do Secretário-Geral.

Ao longo de comprida discussão, as conferências e os serviços gerais foram retirados e colocados sob um assistente separado, sob o pretesto de que tais serviços tomariam a maior parte do pessoal do Secretariado e que não era aconselhável manter tão amplas atribuições em um setor de estado-maior ou em um órgão de administração geral. Em uma organização internacional êsses serviços gerais parecem maiores ou de mais amplas proporções do que em um governo local ou nacional, porque incluem línguas, documentos, traduções, serviços de biblioteca e referências, além dos serviços mais comuns de aquisição e abastecimento, transportes, administração de prédios e escritórios, comunicações, etc.

O arranjo ou a disposição desses serviços em "bureaux" ainda não foi, porém, anunciada.

### VIII — PAPEL DOS ASSISTENTES DO SECRETÁRIO GERAL

O papel e os deveres dos assistentes do Secretário Geral têm direta e imediata repercussão sobre a organização interna do Secretariado. Durante o curso dos debates na Comissão Preparatória estabeleceu-se o princípio de que os assistentes do Secretário-Geral deveriam funcionar como Conselheiros e substitutos do Secretário-Geral nos seus respectivos setores específicos, além de executarem os trabalhos de sua especialidade à frente dos respectivos departamentos. Deveriam êles, também, contribuir para a manutenção das indispensáveis relações de trabalho e intercâmbio com os órgãos e agências especializadas.

A delegação dos Estados Unidos propôs que os departamentos de assuntos econômicos e sociais fôssem colocados sob um único assistente do Secretário-Geral para garantir a coordenação de suas funções estreitamente correlacionadas e tendo em vista a obtenção de melhores relações de trabalho entre êsses departamentos e o Conselho Econômico e Social.

Apesar dêste ponto de vista ter sido adotado, em princípio, pela Comissão Preparatória, a pressão exercida por alguns países particularmente interessados no trabalho de qualquer dêsses departamentos — e que desejavam um maior número de cargos eletivos de assistentes do Secretário-Geral — teve como resultado colocar os dois departamentos sob diversos assistentes do Secretário-Geral.

O princípio de agrupar diferentes departamentos de funções correlatas sob um único assistente de Secretário-Geral tornar-se-á mais importante se o número dos departamentos aumentar.

O Secretário-Geral, aliás, só poderá supervisionar pronta e eficientemente, um número de 6 ou 7 assistentes. A resolução da Assembléia Geral definindo o papel e as funções dos assistentes do Secretário-Geral determina que um dêles substituirá o Secretário-Geral durante sua ausência ou impedimentos.

Isto significa que o Secretário-Geral deve usar um assistente com funções especializadas como seu substituto eventual, desde que não se cogitou ou previu um cargo de assistente-geral.

Acredito que as responsabilidades do Secretário-Geral sobrecrega-lo-ão com tal peso que uma espécie de Secretário-Geral substituto, ou sub-secretário geral, tornar-se-á necessário. A questão dos substitutos foi discutida na Comissão Prepara-

tória, mas, depois, abandonada; em parte, por causa das longas discussões havidas em S. Francisco sobre os substitutos, em parte por causa do consenso geral de que ninguém deveria compartilhar da responsabilidade do Secretário-Geral. Havia receio por parte de certos países de que fosse designado substituto, algum nacional de um dos grandes poderes. A questão, na realidade, nunca foi discutida na totalidade dos seus aspectos.

### IX — OS PROBLEMAS DE PESSOAL DA ORGANIZAÇÃO

Tôdas as pessoas que ingressam no Secretariado das Nações Unidas (U.N.) devem prestar o seguinte juramento:

"Prometo solenemente exercer com tôda a lealdade, discrição e consciência, as funções que me forem atribuídas como um membro do Serviço Internacional das Nações Unidas, desincumbir-me dessas funções e conduzir minha conduta tendo em vista tão somente os interesses das Nações Unidas; ao mesmo tempo, prometo não procurar nem aceitar instruções relativas à execução dos meus deveres de nenhuma Governo ou qualquer autoridade estranha à Organização".

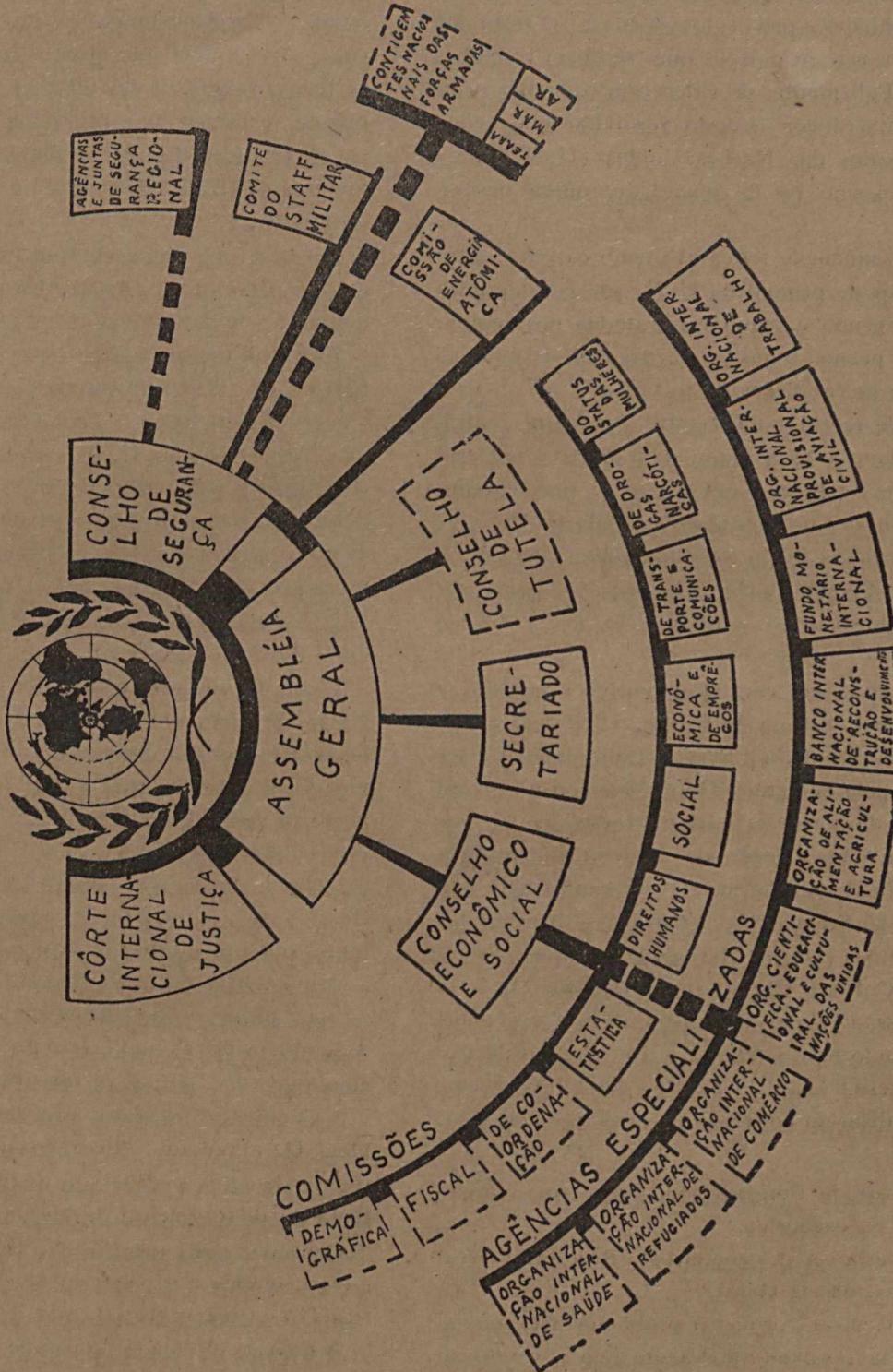
Duas ou três mil pessoas, talvez, dentro de um ou dois anos, farão êsse juramento de fidelidade à U.N.

O grupo escolhido será selecionado de forma a serem obtidas, como amplitude, equilibrada distribuição de idades e ampla base geográfica, bem como direitos iguais de trabalho aos homens e às mulheres. Reconhece-se, desde já, que a qualidade das pessoas recrutadas para os quadros do Secretariado constitui, sem dúvida, o mais importante fator de seu sucesso ou fracasso.

Mesmo que o seu plano de organização fôsse o mais sólido e perfeito, possível, o Secretariado fracassará na obtenção dos objetivos que lhe foram combinados — caso os seus principais funcionários não sejam pessoas de excepcional competência, integridade e boa vontade e, como tais, capazes de atrairem outras de idêntico mérito para as fileiras subalternas.

A necessidade de uma bôa liderança nas chefias executivas é especialmente importante em uma organização internacional por causa das dificuldades de reunir, em uma mesma equipe de trabalho, pessoas das mais diversas origens e com os mais variados antecedentes políticos, culturais e linguísticos.

# ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS



APUD - THE CHRISTIAN SCIENCE MONITOR - OUTUBRO, 19 - 1946

Nas primitivas discussões, como reflexo dos métodos e práticas diplomáticas usados na Liga das Nações, numerosos delegados apoiaram a idéia de estabelecer uma "Classe Oficial" dentro do Secretariado, constituída de gente profissionalizada que teria imunidades e privilégios especiais. O resto dos empregados seriam pessoas que "também trabalhavam ali". Felizmente, prevaleceram os sadios princípios democráticos ficando resolvido que todos os empregados das Nações Unidas (U.N.) ficariam no mesmo pé de igualdade, numa mesma base.

Em consequência, todos os membros integrantes dos quadros de pessoal da U.N. são considerados como um grupo e como tal tratados nos regulamentos de pessoal e nas resoluções concernentes ao emprêgo e às condições de trabalho.

A fim de recrutar um "staff" altamente qualificado em ampla base mundial, o Secretário-Geral precisará de estabelecer um eficiente e perseverante escritório ou departamento de pessoal. O "Bureau" de pessoal ficará sob a imediata supervisão do assistente do Secretário-Geral responsável pelos serviços administrativos e financeiros (vide gráfico anexo).

Funcionando em caráter opinativo e consultivo haverá uma Comissão do Serviço Civil Internacional (International Civil Service Commission) a ser designada pelo Secretário-Geral após consultas com os chefes de agências especializadas como, por exemplo a "Organização de Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization) e a "Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, UNESCO).

A Comissão Preparatória gastou um tempo enorme discutindo as finalidades e a nomeação da Comissão Internacional do Serviço Civil. As discussões centralizaram em torno de duas questões principais :

- a) deveria a Comissão funcionar como órgão consultivo ou executivo ?
- b) deveria ser designada pelo Secretário-Geral ou pela Assembléia Geral ?

Com relação ao primeiro problema a Comissão Preparatória resolveu finalmente que a Comissão do Serviço Civil Internacional deveria aconselhar sobre métodos de recrutamento e meios pelos quais se pudessem obter padrões uniformes de recrutamento no Secretariado e órgãos especializados. A execução de um enérgico e vigoroso programa de

recrutamento deveria ser, entretanto, responsabilidade de um escritório de pessoal equipado com os melhores elementos e recursos técnicos disponíveis, dos diversos países .

Não parece provável, pelo menos em futuro próximo, que seja atribuída à Comissão qualquer função propriamente executiva. Em todo caso pode se tornar desejável em última análise, para a Comissão, conduzir um programa de recrutamento se se verificar que as atuais nomeações para os quadros da U.N. não se estão processando na base do mérito .

Far-se-á, por certo, enorme pressão sobre o Secretário-Geral e seus assistentes para a indicação e nomeação de determinados indivíduos.

*Não será muito fácil ao Secretariado repelir um sistema de filhotismo internacional sob o qual os Governos-membros utilizar-se-iam da Organização das Nações Unidas U. N. como de uma fonte de emprégos para favoritos políticos e amigos pessoais.*

Se a eficiência do Secretariado fôr destruída por esse processo, a Assembléia Geral, com certeza, tomará providências e adotará as medidas que forem julgadas necessárias para restringir a discricionariedade do Secretário-Geral.

Ficou decidido — a despeito de forte defesa do ponto de vista em contrário — que caberia ao Secretário-Geral a designação da Comissão do Serviço Civil Internacional e não, conforme fôra proposto, à Assembléia Geral. De fato, não parecia aconselhável, nem adequado à Assembléia Geral, nomear conselheiros para auxiliar o Secretário Geral a se desincumbir de seus encargos. Entretanto, por um motivo qualquer não parecia óbvio a alguns delegados que o Secretário-Geral indicasse os seus próprios conselheiros porquanto caberia à Assembléia Geral nomear tôdas as pessoas ou órgãos que servissem para êsse fim .

A Comissão Preparatória recomendou e a Assembléia Geral adotou, "by reference", o estabelecimento de altos padrões de qualificação e um sistema de recrutamento de âmbito mundial.

Contudo, essas recomendações supuseram irreal e teóricamente que poderiam ser largamente usados "tests" escritos, sobretudo nos dois primeiros anos.

A impraticabilidade do uso de "tests" escritos na seleção para certos cargos não significa, contudo, que qualquer determinação sistemática de qualificações é impraticável. Pelo contrário, há inúmeros métodos disponíveis para avaliação e julgamento de capacidades — por exemplo, a avaliação da

experiência e das realizações de um indivíduo; exame e revisão de amostras de trabalho; demonstração de habilidade; uma apreciação de suas aptidões, caráter e conhecimentos por pessoas para quem hajam trabalhado; entrevistas orais, exames físicos e "tests" coletivos (group testing).

Simultaneamente com a discussão de métodos de seleção e recrutamento, a Comissão Preparatória discutiu a questão dos prazos e duração das nomeações a serem oferecidas aos empregados da U.N.

Uma das primeiras questões levantadas consistiu em determinar se o "staff" deveria ser empregado na base de contratos de curta duração, a serem periodicamente renovados ou se, ao contrário, o princípio do serviço civil recomendado pelos Estados Unidos — o de carreiras profissionais de nomeação indefinida — deveria prevalecer.

Tendo em vista que é tão difícil estabelecer e aplicar padrões de recrutamento para uma organização internacional há argumentos válidos em favor de um contrato, tal como o período de sete (7) anos usado pela Liga das Nações ou o período de cinco (5) anos proposto pelo Comité Executivo.

O objetivo é garantir que as pessoas que não estejam à altura das qualificações exigidas ou que fracassem, possam ser rapidamente eliminadas no fim do contrato.

As decisões finais adotadas pela Assembléia Geral admitem uma solução prática que combina as vantagens ou os méritos de ambas as concepções opostas.

Foram tomadas providências para designação de um "quadro provisório" em todos os tempos e — dependendo do estabelecimento de um plano permanente de classificação — para nomeações pelo regime dos contratos de curto prazo.

Quando fôr estabelecido o sistema permanente, o "staff", ou o pessoal dos quadros terá contratos por um período indeterminado no caso em que o estágio probatório tenha tido uma conclusão feliz. Esse contrato, estará, entretanto, sujeito à revisão cada cinco (5) anos.

Além do exame e completa revisão da "performance" de um empregado no intervalo de cada cinco (5) anos, o seu trabalho será sempre submetido à avaliação e julgamento; outrossim poderá êle ser afastado, a qualquer momento, quando o seu trabalho não fôr julgado satisfatório, ou mes-

mo quando houver necessidade de redução do "staff".

Forçoso é reconhecer que os assistentes do Secretário-Grela e alguns outros cargos são de natureza algo política, pelo que são inevitáveis negociações especiais do Secretário-Geral no preenchimento desses cargos. Tais nomeações deverão porém ser feitas de forma a que não excedam de cinco (5) anos, com a possibilidade de renovação.

#### X — CLASSIFICAÇÃO E SALÁRIOS

Os debates da Comissão Preparatória sob a questão da classificação refletiram a incompreensão que muita gente tem sobre os objetivos reais de um sistema de classificação.

Inúmeros delegados acostumados sómente com os hábitos do Serviço Civil continental e diplomático fizeram pressão no sentido da adoção de uma série de títulos ou graus protocolares a serem aplicados a todos os membros do quadro.

Em verdade, o Comité Executivo sugeriu uma hierarquia de dez classes :

- assistente do Secretário-Geral
- diretor
- assistente do diretor
- conselheiro
- secretário principal
- assistente do secretário principal
- secretário
- assistente chefe (head assistant)
- "senior assistant"
- "Junior assistant".

Nesse sistema um funcionário de categoria — por exemplo, o chefe da documentação — poderia ser denominado um secretário-assistente. O engenheiro do prédio poderia ser um conselheiro e um jovem advogado do quadro poderia ser classificado como "senior assistant".

Foi necessária uma grande dose de persuasão para demonstrar que não sómente esse conjunto de denominações ou títulos era inteiramente inadequado à Organização das Nações Unidas (U.N.) — a qual certamente precisará de pessoas com uma larga variedade de habilidades — como, também, o estabelecimento de uma tal série de graus, mesmo ligados aos respectivos salários, não garante que os cargos se correlacionem com os seus respectivos graus, ou níveis hierárquicos.

Depois de inúmeras discussões sobre os princípios da moderna classificação de cargos, a Comissão Preparatória e, depois, a Assembléia Geral, autorizaram o Secretário-Geral a tomar providências:

- 1) para elaborar um plano de classificação de todos os cargos exigidos pelo Secretariado, baseado sobre os deveres, responsabilidades e autoridade de cada cargo;
- 2) para o agrupamento de cargos em categorias principais e, dentro de cada categoria, por graus;
- 3) para a atribuição de salários adequados à cada categoria principal e respectivos graus, de acordo com os padrões de salários que forem estabelecidos pela Assembléia Geral;
- 4) para o enquadramento de cada cargo, no Secretariado, em sua categoria adequada e respetivo grau, na base de seus deveres, responsabilidades e autoridade.

Além disso, foi conferida autoridade ao Secretário-Geral para contratar pessoas em contratos especiais de curta duração fora do plano de classificação, quando necessário.

O "Bureau" de Pessoal está pondo em prática planos do grupo consultivo de técnicos e do "staff" de planejamento do Secretariado ao desenvolver um moderno sistema de classificação. Enquanto um conjunto sistemático de variações de salários fôr utilizado como uma referência na atribuição de salários a cada categoria de cargos, o plano reduzirá ao mínimo as comparações invejosas que são possíveis no governo federal — onde se emprega uma série vertical de graus, aos quais correspondem os cargos.

Infelizmente quase sempre privilégios, distinções, sociais e hierarquia se ligam aos vários níveis dos graus.

O efeito de tal plano sobre a "moral" do grupo é da mais alta significação. Em uma organização internacional é particularmente importante reduzir ao mínimo as dificuldades que surgem sobre as diferenças na hierarquia.

A eliminação de comparações facilmente levadas a efeito nas fileiras é um dos primeiros passos em tal programa.

Os níveis de salários do Secretariado são substanciais. O Secretário-Geral receberá, líquidos, US\$20,000 (isto é, \$20,000 mais quaisquer taxas ou impostos que tenha de pagar).

Além disso ele receberá aproximadamente US\$ 20,000 a título de verba de representação (representation allowances), além de uma residência, que lhe será fornecida.

Para os Assistentes do Secretário-Geral ficou estipulado um salário líquido de US\$ 13,500 mais gratificações (allowances) que variam de US\$ 3,000 a 7,000.

Imediatamente depois vêm os níveis dos cargos de diretores (os quais servirão como substitutos dos assistentes do Secretário-Geral ou como chefes dos "bureaux" de orçamento, pessoal e controle de contas. Os diretores receberão um salário de US\$ 11.000 líquidos mais determinadas gratificações. Este nível pode ser considerado como o nível final mais elevado do Serviço Civil classificado.

E' claro que êstes cargos dispõem de salários consideravelmente acima dos níveis finais do Governo federal e muito além dos níveis de salário da maioria dos países.

Esses níveis elevados de salários, suplementados por um sistema de gratificações muito liberais, férias, licença, aposentadoria, e outras condições de serviço propostas pela Comissão Preparatória tornarão a Organização das Nações Unidas (U.N.) um lugar de trabalho extremamente atrativo.

Ao mesmo tempo será possível à U.N. atrair as pessoas dotadas dos mais altos níveis de treinamento, experiência e competência que fôr possível encontrar nos diversos países-membros.

#### XI — TRIBUTAÇÃO DOS SALÁRIOS DO PESSOAL DOS QUADROS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (U.N.)

Tradicionalmente os empregados de agências internacionais não são tributados. Contudo, desde que a prática não é universal, inúmeras complicações surgiram na Assembléia Geral, quando dos seus esforços para elaboração de um plano capaz de assegurar remuneração igual para trabalhos iguais (equal pay for equal work). Os Estados Unidos, por exemplo, sob as leis atuais, fazem cobrar imposto de renda aos seus nacionais que trabalham para a Organização das Nações Unidas (U.N.) dentro de suas fronteiras mas não cobram esse imposto aos que trabalham fora do país.

A Grã-Bretanha e outros países adotam a mesma política. Assim, um cidadão dos Estados Unidos trabalhando na sede da U.N. seria tributado ao passo que um cidadão do Reino Unido não o se-

ria; entretanto o quadro seria invertido se ambos trabalhassem num escritório da U.N., em Londres.

Foi para atender a esse problema que a Assembléia Geral aprovou salários numa base de rendimentos líquidos e autorizou o Secretário-Geral a reembolsar os membros do "staff" compelidos a pagar impostos de renda nacionais.

A desvantagem desse plano consiste na remessa de fundos da Organização para certos tesouros nacionais.

Outra idéia discutida, mas não adotada, consistiu no estabelecimento de um tributo equivalente ou um sistema de contribuição do "staff" sob o qual a "Organização das Nações Unidas" operaria o seu próprio "sistema tributário". Sob tal plano a própria Organização das Nações Unidas (U.N.) deduziria dos salários de seus empregados certas quantias baseadas numa tabela equivalente às tabelas do impôsto sobre as rendas, dos EE.UU.

Os empregados que pagam os impostos nacionais de renda, deduziriam tais tributos da quantia com que contribuíssem para a U.N. Não sómente esta solução iria ao encontro de questões morais e políticas decorrentes do fato de haver um grupo isento de contribuições, não tributado, como também iria ao encontro dos objetivos sociais de um impôsto de renda. Escalas de salários poderiam então ser feitas mais ou menos semelhantes e de acordo com as tarifas predominantes nos EE.UU. Esta proposta foi encaminhada ao Secretário-Geral para exame e relato final.

#### XII — MECANISMO DE RECURSOS DO PESSOAL

Seguindo o precedente da Liga das Nações, a Assembléia Geral recomendou que o Secretário-Geral designasse um Comitê para elaborar uma lei relativa a um Tribunal Administrativo que "fôsse competente para jurisdicionar sobre qualquer disputa surgida em conexão com o cumprimento do contrato de um funcionário".

A concepção de um tal tribunal é uma excrescência nas práticas do Serviço Civil na Europa, onde os direitos investidos aos servidores civis têm sempre posto à margem outros assuntos pessoais.

A Comissão Preparatória se dividiu na apreciação de qual seria função adequada a um tribunal dessa natureza. Apesar de serem dadas garantias de que o tribunal teria jurisdição sómente sobre o julgamento de queixas legais submetidas por mem-

bros do quadro de pessoal da Organização das Nações Unidas, (U.N.) à Comissão relutou em deixá-lo claro, no texto da Resolução.

Quem quer que tenha experiência administrativa verá imediatamente quão perigoso pode ser um tal tribunal. Se o tribunal fosse estabelecido como órgão independente com autoridade final para decisão sobre recursos de ações disciplinares, demissões ou remoções do serviço, haveria ameaça do desenvolvimento de um serviço civil responsável na (U.N.). Queixas legais que são, na realidade, recursos pessoais relativos a questões de salários, julgamento de disputas, duração de licenças, etc., deveriam ser tratadas pelo mecanismo que o Secretário-Geral estabelecesse para ouvir quaisquer queixas e recursos do "staff". Os interesses dos empregados da Organização das Nações Unidas (U.N.) estarão completamente protegidos pelos regulamentos do "staff" e pelas regras ou dispositivos legais do Secretário-Geral, bem como pela adoção de um mecanismo de revisão de atos e recursos. Se fosse julgado necessário prover meios mais formais de ação quanto às queixas legais, seria possível atribuir esta função à Comissão do Serviço Civil Internacional.

#### XIII — O SISTEMA FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO

Considerável progresso já se fez no estabelecimento de um eficaz sistema de Administração Orçamentária e financeira para a Organização das Nações Unidas (U.N.). O Secretário-Geral foi autorizado a formular e apresentar o orçamento anual da U.N. à Assembléia Geral; encontramos aqui todas as características de um "orçamento executivo". A Assembléia Geral na sua reunião de janeiro adotou regulamentos financeiros provisórios que dão ao Secretário Geral considerável discrição na administração do orçamento.

Ele está autorizado a fazer transferências ou transposições entre os principais "headings" do orçamento durante o ano financeiro de 1945. Algumas delegações objetaram contra esta discrição do Secretário-Geral mas, por força de exigências de ordem prática tais transferências serão inevitáveis durante os próximos dois ou três anos da Organização.

Os regulamentos financeiros autorizam também o Secretário-Geral a efetuar pagamentos incluídos nas verbas votadas pela Assembléia Geral anteriores à efetivação de obrigações. Os regulamentos

exigem um controle financeiro interno capaz de garantir uma receita regular, gastos normais dos fundos disponíveis e a conformidade de todas as despesas com as provisões de verbas votadas pela Assembléia Geral.

O sistema de Contas e de processos financeiros que o Secretário-Geral deve estabelecer estão baseados em sólidos princípios. Eles abrangem a manutenção dos títulos de despesa em uma base de conta corrente, a manutenção de contas orçamentárias e patrimoniais em carteiras próprias, o controle contábil prévio de todas as despesas antes do respectivo pagamento, e demais assuntos correlatos.

Todas as contas são feitas na moeda dos Estados Unidos (dólar).

Considerando que o Secretário-Geral não foi nomeado a tempo de preparar o orçamento para 1946, o Secretário-Executivo do Secretariado provisório, com a ajuda do grupo consultivo de técnicos, preparou e submeteu à Assembléia Geral um orçamento provisório de US\$ 26.000.000 para o período de 1946 (calendar year). Esse orçamento provisório atende a todas as despesas do Secretariado, das reuniões, conferências e outras despesas dos vários órgãos, inclusive a Corte Internacional de Justiça. A Assembléia Geral exercendo as suas prerrogativas orçamentárias reduziu o orçamento proposto para US\$ 21.500.000, durante esse exercício financeiro.

O orçamento provisório será financiado com os fundos do capital disponível de US\$ 25.000.000,00 autorizados pela Assembléia Geral. Esse capital será constituído pelos adiantamentos dos governos-membros baseados na fórmula financeira adotada pela F.A.O. (Food and Agriculture Organization), — Organização de Agricultura e Alimentação das Nações Unidas.

O esquema da F.A.O. é de emergência e não cria precedentes para o futuro. De acordo com essa escala os Estados Unidos adiantarão aproximadamente 25% do total dos fundos do capital.

Esse adiantamento será utilizado como um crédito destinado a cobrir futuras despesas ou compromissos quando foradoado pela U.N. a escala final.

Na próxima reunião da Assembléia Geral, em setembro, o Secretário-Geral submeterá à aprovação da Assembléia Geral o orçamento regular para 1946 e uma escala permanente de contribuições

será, então, adotada pela Organização das Nações Unidas (U.N.).

As contribuições impostas às nações-membros para financiar o orçamento regular de 1946 serão usadas para reembolsar o "working capital fund". Um "working capital fund" permanente será preciso para financiar a Organização durante os meses iniciais de cada ano fiscal e para atender despesas de emergência, dependentes do recebimento das contribuições regulares. A quantidade total do fundo permanente será determinada em data posterior. Um capital para conta corrente dessa espécie, embora sujeito a abusos, é essencial, por quanto gasta-se demasiado tempo com a obtenção de fundos para uma organização internacional — muito mais tempo do que pelos processos dos governos nacionais.

A Assembléia Geral designou um Comitê de Contribuições de 11 membros para organizar a escala permanente com a distribuição de contribuições entre os membros. A escala deverá ser estruturada na base da "capacidade de pagamento" dos diferentes países.

Dois fatores principais determinam essa capacidade:

- a) renda nacional relativa e
- b) renda comparada "per capita".

Outros fatores a serem considerados são o deslocamento provisório das economias nacionais resultante da guerra e a habilidade ou capacidade dos membros para obtenção de dólares norte-americanos.

#### XIV — PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO E ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS

O conceito de planejamento administrativo e formulação de programas está bem estabelecido na U.N. A necessidade de tal planejamento está salientada no relatório da Comissão Preparatória e nas resoluções da Assembléia Geral.

Muito mais do que isto, porém, um volume considerável de trabalho de planejamento se efetuou, primeiro em Londres, durante os períodos da Comissão Preparatória e da Assembléia Geral, e agora em New York, na sede provisória.

Quando se concordou, em São Francisco, com a realização da Comissão Preparatória, ficou decidido que seu Secretariado incluiria um certo número de técnicos em assuntos administrativos

e orçamentários que poderiam formular sugestões objetivas — como base de trabalho — e propostas preliminares. Isto não se fez, todavia; assim, a formulação inicial de propostas foi feita pelos delegados, nos Comitês.

A fim de assegurar um "staff" técnico adequado, o Comité Executivo recomendou que o secretário executivo da Comissão Preparatória designasse um grupo consultivo de técnicos em assuntos administrativos e orçamentários.

O grupo consultivo com um reduzidíssimo "staff" técnico fez um excelente trabalho durante o período de Comissão Preparatória, elaborando recomendações sobre muitos problemas financeiros e de pessoal que lhe diziam respeito.

Contudo seus recursos não bastaram para ir ao encontro dos inúmeros problemas incluídos na elaboração inicial de programas de trabalho, planos de organização, processos de funcionamento, e na preparação do orçamento provisório.

Concordou-se, então, no estabelecimento de um "staff" de planejamento no Secretariado provisório. Esse "staff" era composto de pessoas experientes "emprestadas" por diversos países. Um certo número de pessoas qualificadas ligadas às delegações nacionais foram também consultados.

Esse "staff" de planejamento que trabalhou desde o início sob a direção geral do grupo consultivo de técnicos continuou a realizar o seu trabalho de planejamento administrativo desde o encerramento da Assembléia Geral em Fevereiro.

Dessa forma um auxílio excelente foi prestado na implantação do Secretariado através da preparação do sistema de classificação e escalonamento, desenvolvimento de processo e métodos de pessoal, projeto de um sistema orçamentário e financeiro de acordo com os regulamentos financeiros, preparação dos planos iniciais de organização para os diversos departamentos e grupos de serviços, formulação das comunicações e outros trabalhos.

Uma das tarefas fundamentais levadas a cabo pelo "staff" de planejamento foi a preparação do orçamento provisório para exame preliminar do grupo consultivo de técnicos antes de seu encaminhamento à Assembléia Geral.

Encontramos por conseguinte aqui, o arcabouço institucional para o "Bureau" de orçamento e organização administrativa formalmente instituído a 29 de março. Este "Bureau" será responsável pelo trabalho pormenorizado na formulação e execução

do programa orçamentário. Auxiliará o Secretário-Geral na apresentação do orçamento e na execução do programa adotado.

O "Bureau" examinará e criticará todas as propostas de despesas, bem como conservará os programas dentro dos limites orçamentários.

A maior parte de seu trabalho — integralmente correlacionado com as responsabilidades orçamentárias — será desenvolver as providências relativas à organização interna do Secretariado e contribuir para implantação dos vários processos e métodos administrativos.

Os "bureaus" de pessoal e de contabilidade terão também certas funções de planejamento nos seus respectivos setores que se deverão integrar, em muitos pontos, nos trabalhos do "Bureau" de Organização Administrativa e Orçamento.

Todavia, o "Bureau" de contabilidade será, primordialmente, a unidade central contábil no controle do funcionamento do sistema financeiro. Ele calculará e recolherá as contribuições dos governos-membros.

Será responsável pela guarda segura e pelo investimento dos fundos da organização; estabelecerá e porá em funcionamento o sistema de controle contábil da organização bem como preparará os indispensáveis balancetes e relatórios financeiros.

O "comptroller" administrará o sistema das fólihas de pagamento e diversos fundos do "staff", tais como os fundos de aposentadoria e pagamento dos empregados.

Correndo, embora, um tanto em contrário à concepção do Secretário-Geral como o gerente geral ou administrador da Organização das Nações Unidas (U.N.) foi a proposta, na Comissão Preparatória, de que a Assembléia Geral egesse um Comité Supervisor das questões administrativas e orçamentárias.

O Comité proposto, formalmente recomendado à Comissão Preparatória pelo Comité Executivo, era moldado nas proporções do Comité Supervisor da Liga das Nações. Esse Comité da Liga das Nações quase se tornou um órgão separado da Liga, exercendo uma larga e por vezes, arbitrária autoridade sobre o Secretariado.

Desde que a Liga das Nações não dispunha de facilidades de planejamento administrativo e orçamentário do tipo escolhido para o U.N., era natural que êles procurassem primeiramente, como

modelo, um órgão semelhante ao Comité Supervisor para obter essas indispensáveis facilidades.

A delegação dos Estados Unidos, contudo, acreditava que um Comité Supervisor que permitisse a um pequeno grupo de indivíduos exercer autoridade direta sobre o Secretário-Geral era bastante perigoso — do ponto de vista administrativo — bem como estava em desacordo com a Carta.

Nossa delegação, por conseguinte, submeteu à Comissão Preparatória uma emenda pela qual esse Comité fosse exclusivamente Consultivo, tendo como funções principais colaborar com o Comité administrativo e orçamentário da Assembléia Geral, rever o orçamento e outras propostas sobre as quais a Assembléia Geral tivesse de agir.

A emenda dos Estados Unidos foi adotada, e esse Comité — a ser conhecido como "Comité Consultivo" para os problemas orçamentários e administrativos — será composto de nove (9) membros, os quais serão eleitos na reunião da Assembléia Geral em setembro, na base de qualificações pessoais.

#### XV — O TRABALHO EM PERSPECTIVA

Dispõe, assim, a Organização das Nações Unidas (U.N.) de sólidos alicerces administrativos sobre os quais poderá construir.

As providências adotadas são, no seu conjunto, progressivas e objetivas; os processos de trabalho se adequam às grandes tarefas que têm de ser cumpridas.

Os métodos financeiros e de administração do pessoal estão baseados no que de mais objetivo, prático e melhor se conhece até agora. Outrossim, levaram-se em consideração as exigências peculiares de uma organização internacional. O Secretário-Geral tem poderes suficientes para exercer a espécie de liderança administrativa e moral tão essencial ao desenvolvimento de uma instituição progressista. Ele dispõe, além disso, das facilidades que pode proporcionar um quadro adequado de auxiliares, um excelente "staff".

O trabalho, agora, é com êle e com os seus assistentes principais; dêles, a grande responsabilidade. Em todo caso, os Estados Unidos e demais membros devem dar contínuo apoio a tôdas as medidas sadias e progressistas; ao mesmo tempo devem envidar esforços no sentido de que os melhores elementos da vida pública ou privada sejam postos à disposição da Organização das Nações Unidas (U.N.). Durante os anos formativos a U.N. será forte, apenas, na medida do apoio que receber das nações-membros que a constituem.