

## Importância dos Relatórios Governamentais

ELPHA PORTELLA.

*"Fui eleito pelo povo, para o povo e, unicamente perante êle, sou responsável. Aprecio a responsabilidade de que me investi, mas é preciso me ajudar a vencer; atento me conservarei para conhecer o desejo da maioria. Uma vez conhecido, agirei. Peço o seu apoio."*

**P**ALAVRAS de uma autoridade recentemente eleita. A parte final da oração é, na verdade, um apêlo para que o público mantenha um interesse contínuo ou pelo menos freqüente; que ouça e julgue o pessoal e conduta, não só no que diz respeito à administração como também aos seus críticos, e tomando isto por base, ocupe uma parte ativa na direção dos negócios. Poder-se-ia perguntar se tal apêlo não passa de meras palavras de oratória política. Mas mesmo que êste fôsse o caso, suponhamos que o público acreditasse, esta possibilidade e os problemas dela decorrentes constituiriam uma parte importante da solução da questão dos relatórios governamentais, pois um dos possíveis objetivos dos relatórios oficiais é dar ensejo ao público para um exame da conduta do govêrno.

O mencionar desta solução lembra, desde logo, uma quantidade de questões que podem surgir, não no que se refere a relatórios e outros meios que serão facilitados, mas à boa vontade e habilitações do povo para usar destes meios. Estabelecem-se assim as perguntas: O público saberá verdadeiramente o que está se passando no âmbito governamental e político. Haverá de fato interesse de que tais problemas sejam conhecidos? Havendo êste interesse, como saber o que se passa e por quê? Sabendo o que se passa, seria possível determinar, com exatidão, o que deveria e o que não deveria se passar? Chegando a uma conclusão certa, como sua opinião poderia se tornar eficiente?

Muitos responderiam pelo pessimismo, ou como alguns denominam, "desilusão". Assim sendo, como disse alguém, tudo se pode esperar do público em relação ao drama governamental e político, sendo que o cidadão "chegará no meio do terceiro ato saindo antes que termine, tendo permanecido apenas o tempo suficiente para decidir

qual o herói e qual o vilão da peça". Alguns esperam ainda menos do que a média dos indivíduos. E outros há que vão além, afirmando que o cidadão não iria ver a peça porque não a compreenderia, acreditando que sua presença não traria benefício algum a êle ou aos outros.

Deve-se admitir que êstes pontos de vista não são sem base. Porém, pelo desenrolar dos acontecimentos, também se verifica que há uma base para se esperar que um exame público dos negócios do govêrno constitua uma tarefa a ser louvavelmente desempenhada pelo cidadão, não representando a procura de meios para facilitar êste desempenho uma empresa sem promessas.

Antes de mais nada, o cidadão, como indivíduo, possui interesses particulares que o põem em contato direto com os funcionários públicos e suas funções; é de presumir que destes contatos adquira uma idéia perfeita do que diz respeito à eficiência do serviço e à necessidade de serviços especializados e mesmo do serviço público em geral. Assim, a dona de casa estará em condições para obter uma impressão bem verdadeira do serviço de limpeza pública, no que se refere à coleta do lixo; os pais, do serviço escolar; o proprietário de automóveis, do serviço de conservação de estradas; o pedestre, do serviço de controle do tráfego; o homem de negócios, dos departamentos que protegem a propriedade; os fornecedores de material, os construtores, os operários, os empreiteiros, os engenheiros e arquitetos, do serviço de fiscalização de obras; o médico, do serviço de saúde pública; o electricista, do serviço de inspeção de luz; e assim poderia ser feita uma lista quase infinita.

Indubitavelmente, poucas são as fases da vida de um cidadão que, de um certo modo, não se acham ligadas às operações do govêrno local. Pelos funcionários públicos é feito o registro de nascimento e por êles também é expedida uma licença para o enterramento; entre os dois pontos que marcam os limites da vida, nascimento e morte, o cidadão desempenha várias funções relativas à sua recreação, educação, casamento, lar, marcha dos negócios, segurança de seus lucros, providências para auxílio em caso de acidente, tornando possíveis e seguras muitas das condições para uma vida melhor, liberdade e felicidade. Mesmo depois da morte, pode-se admitir que seja ainda servido



por funcionários públicos na administração de terras que, por ventura, deixasse de herança.

E' fácil de conceber, portanto, que com êstes contatos possam ser desenvolvidos meios de fornecer ao cidadão um maior número de fatos referentes aos negócios de govêrno, do que o que poderia obter por experiência pessoal ou observação. E mais ainda, que possam ser criados meios pelos quais venha a expressar suas opiniões sem ter que esperar pelo dia da eleição.

Dêste modo, por intermédio de tais contatos e pelo aproveitamento das possibilidades que se oferecem, é provável que o cidadão, individualmente, passe a achar, cada vez mais, que os interesses públicos são seus também; que aprenda muito do que está se processando e porque se processa; que forme opiniões exatas em relação à administração de certas autoridades e em relação às questões políticas; e que a êle sejam dados meios para que tais opiniões se tornem eficientes.

A variedade de grupos com que o cidadão entra em convivência contribui para formar-lhe um lastro de conhecimentos, que em grande parte passa a influenciar em suas opiniões e ações. Dêste processo resulta um ponto promissor, a liderança. Em todo grupo há os que guiam e os que seguem. Isto poderá ser observado nos quarteirões, fraternidades, igrejas, grupos de negócios, onde há homens e mulheres que são ativos, elaborando opiniões, sendo suas idéias e informações seguidas pelos outros. Muitos dentre os cidadãos de maior destaque "possuem um conhecimento profundo, (1) e capacidade de julgamento e adaptabilidade em questões políticas," sendo, portanto, razoável que vários processos possam ser desenvolvidos a fim de fornecer a estas pessoas dados significativos referentes às questões de govêrno concorrendo para que suas capacidades, cada vez mais, sejam levadas à tarefa de um "exame" dos negócios governamentais.

Em muitos dêstes grupos certamente serão encontrados especialistas de responsabilidade, secretários e outros empregados de clubes civis, ligas de votantes, associações comerciais, sociedades profissionais, sindicatos e outras organizações do mesmo gênero. Especialistas assim, estão aptos a proceder um exame das questões relativas ao govêrno, pesquisando seus aspectos mais técnicos, que, possivelmente, se acham muito além da competência dos outros membros do grupo. Não é difícil a êstes homens descobrir o que se passa e o seu porquê, indicando ao grupo o que deve e o que não deve ser feito, pois no todo são tão peritos e se acham tão ligados ao processo de govêrno, quanto os que conduzem os negócios públicos. Além disto, poderão informar os membros de seus grupos, ouvir as opiniões resultantes e depois exercer influência sobre os servidores do Estado.

Alguns dêstes grupos, não todos, possuem interesses que se chocam. Outros, como as várias organizações civis e as ligas de votantes, têm mais ou menos o mesmo ponto de vista mantendo interesses comuns. Muitas vêzes, grupos com interesses diversos entre si, se controlam e se projetam uns sobre os outros, e quase sempre no entreato de propagandas rivais formam-se acôrdos. Mesmo quando não surge um acôrdo como consequência, o desacôrdo é definido o que vem fornecer, aos outros, auxílio na formação de suas opiniões.

Assim, por meio de grupos, é de esperar que o povo venha a "examinar" as operações dos servidores do Estado e forme opiniões em relação à sua seleção, demissão e soluções adequadas às questões fundamentais, vindo também a incentivar, aconselhar e avisar os servidores governamentais.

Há ainda a considerar em nossos dias o grande desenvolvimento de processos empregados para a difusão de informações a fim de formar opiniões ou para favorecer ao adiantamento intelectual e crítico. Às vêzes, o emprêgo exagerado dêstes processos pode ser prejudicial, isto, porém, pode ser considerado como "dores" de uma idade ainda jovem. E' perfeitamente concebível que a sala de aula, o púlpito, a imprensa, as salas de conferências, as ilustrações para cartões, o cinema e o rádio, possam vir a exercer grande influência em um processo de "exame" público das funções governamentais.

Finalmente, o cidadão vive e circula em um complexo de grupos ligados entre si. Em consequência disto, torna-se possível uma difusão geral de informações. Surge também a faculdade do desenvolvimento de inteligentes opiniões populares no que diz respeito às questões fundamentais. Assim, os cidadãos A, B e C fazem parte de grupos diferentes; os dois primeiros, têm opiniões contrárias sobre um certo programa político governamental, enquanto que o terceiro se conserva neutro ou desinteressado em relação ao mesmo programa. Os grupos de A e B tentam conquistar outros para o seu ponto de vista, por meio de propaganda. C, é o objeto da propaganda; como um resultado das opiniões pró e contra, êle chega a uma conclusão bem clara e definida de qual o mínimo de justiça ou boa política neste caso. Mais tarde, C, a respeito de uma outra questão relacionada encontra-se, êle próprio, em um determinado grupo apoiando associados ora de A, ora de B. Uma vez tendo formulado sua opinião sobre o mínimo de justiça ou política a ser adotado para um caso relatado, acha-se em situação de exercer influência na situação. Assim, pouco a pouco, em termos de um mínimo de justiça e de boa política que se tornam fixos como sentimentos referentes ao que é justo, respeitável ou de conveniência necessária, desenvolvem-se padrões que se tornam propriedades da maioria e base de um julgamento popular de algumas das questões fundamentais que surgem no processo de governar.

(1) CHARLES E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, pág. 178.



Estes fatos constituem parte dos alicerces sobre os quais poderá repousar a esperança de que um dia o público possa vir a ser uma força dirigente no governo, em um grau bem mais elevado que no presente. Constituem bases para que o público possa desenvolver maior capacidade para desempenhar seu papel de "examinador" dos negócios de governo, para que melhores meios sejam facilitados ao público para o desempenho de tal tarefa, e para que seja aumentado o interesse do público em relação a essas obrigações. Não é preciso acrescentar que a realização de tais esperanças é bastante importante, pois parece que a "população da comunidade deve se tornar mais prudente no que se refere à política para assegurar ao Estado uma direção política prudente". (2)

Se, no drama político e governamental, o público vai desempenhar um papel, sem dúvida que se torna necessário que os interesses do cidadão pelos negócios da administração pública sejam estimulados. Naturalmente terá que ser treinado a fim de acompanhar este interesse com maior habilidade do que a demonstrada até hoje. Não devendo ficar esquecido também que ao público devam ser dadas melhores oportunidades para poder descobrir os fatos existentes. O direito do público para governo, há muito foi estabelecido, porém o corolário deste direito, o direito de ser informado sobre as questões concernentes aos governos, não foi bem garantido.

Se este direito de ser informado se tornar obrigatório, é claro que o próprio governo passará a ser uma fonte de informações, bem mais preciosa do que o é atualmente. Isto tudo, sem dúvida, clama pelos relatórios governamentais melhorados focalizando ao mesmo tempo o tema deste estudo: que os relatórios das autoridades governantes, submetidos ou facilitados à apreciação do público, como uma prestação de contas da conduta oficial, podem se tornar uma agência mais eficiente para a promoção de um bom governo e uma base essencial para um governo popular.

Do exposto até aqui evidencia-se que a intenção foi destacar um dos aspectos da importância dos relatórios governamentais, o serviço que pode prestar facilitando ao público um "exame" da conduta do governo. Esta questão foi abordada com certo realce não só porque é muito importante, como porque apresenta uma tendência a se tornar ilusória. Ao falar em relatórios governamentais, tem-se a idéia de documentos formalmente publicados no fim de cada ano, de distribuição irregular, tendo sido preparados apenas por uma questão de hábito e divulgados por sobre os balcões das repartições públicas, quando solicitada uma cópia. Portanto, refletindo sobre esses relatórios, perceber-se-á como poderão facilitar ao público em uma tentativa para "examinar" os negócios governamentais. É essencial neste ponto que fique estabelecido que os relatórios governamentais não

precisam ter um número limitado de linhas uniformes ou previamente formuladas.

Estes relatórios apresentam-se importantes também sob outros aspectos que, contudo, não necessitam de mais do que uma referência nesse sentido por serem igualmente valiosos, porém, menos ilusórios.

Assim, as reclamações sobre os exames fiscais acham-se em estreita ligação com as que são feitas sobre relatórios, pela necessidade de um "exame" geral por parte do público.

Este ponto não requer grande trabalho, pois a parte do público que paga impostos e que pode fazer parte dos homens de negócio, há algum tempo já que vem insistindo para que o governo seja eficientemente conduzido e que os funcionários deveriam prestar contas de suas transações fiscais e condições dos fundos confiados à sua administração. Na verdade, os primeiros interesses sobre relatórios comerciais nasceram dos pedidos de melhores relatórios financeiros e de contabilidade.

Além disto, relatórios melhores facilitariam o trabalho dos próprios funcionários. Há os pedidos do executivo controlador, do administrador, e do corpo que determina a política, que deverão ser satisfeitos por meio de relatórios mais precisos. Desta forma a elaboração de relatórios mais claros destinados ao público, necessita antes do desenvolvimento de relatórios certos e significativos para o chefe do executivo de vários pontos da organização administrativa. Este desenvolvimento tornará possível um controle mais inteligente da administração, pelo corpo executivo. Além disso, um sistema de relatórios deste gênero, fornecerá "uma biblioteca de referência" para uso dos que são responsáveis pelas operações, no momento, e para os que tenham negócios oficiais com os vários departamentos e repartições do serviço público. Não só seria mais conveniente, como constituiria uma evolução contínua em relação à experiência administrativa. E mais ainda, relatórios apresentando provas de experiência administrativa, facilitarão ao corpo que determina a política, legislar com mais inteligência para o aperfeiçoamento do serviço público.

Os relatórios melhorados também facilitariam as pesquisas por parte dos estudantes de ciências sociais. Traria um resultado satisfatório não só pela razão que os interesses da ciência avançariam como ainda pela propagação de estudos científicos, o melhoramento das condições atuais de governo. Uma opinião pública inteligente será a consequência, em grande parte, da propagação dos resultados de estudos científicos.

Finalmente não deve ficar ignorado que a questão de relatórios é importante porque as publicações de caráter governamental facilmente podem se tornar um desperdício ou extravagância. No passado, foram impressas quantidades imensas de relatórios com o único fim de ficarem acumuladas nos porões das prefeituras e ministérios para, por fim, serem vendidas como papel velho.

(2) CHARLES E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, pág. 178.



### OS RELATÓRIOS GOVERNAMENTAIS COMO GERALMENTE SÃO FEITOS

Antigamente, os relatórios governamentais receberam menos atenção do que a sua importância merecia. Para a maior parte dos funcionários a preparação dos relatórios era pouco mais do que o cumprimento de um requisito legal ou a expressão de um ato oficial, sendo que para a maior parte dos cidadãos a leitura de relatórios oficiais tem sido sempre uma coisa enfadonha para ser feita somente quando exigida devido a um interesse pessoal direto ou indireto. A maior parte dos funcionários se limitou a seguir a rotina habitual em relação aos relatórios, mesmo que deficientemente feita e a maioria dos cidadãos nunca leu um relatório oficial.

Esta falta de interesse pelos relatórios governamentais trouxe como consequência inevitável um efeito sobre a qualidade e caráter do estilo dos relatórios. Os funcionários encarregados deles, influenciados grandemente pelos fatores de compulsão e hábito não lograram produzir trabalhos que atraíssem o público e por sua vez, a falta de leitores é tomada pelos funcionários como uma justificação para não haver uma tentativa de melhorar os mesmos. Portanto, não é sem razão que os relatórios foram reputados como leitura enfadonha e sem proveito.

Consideremos por um momento um exemplo típico de gênero de relatório que concorreu para alcançar tal reputação: o "Annual Report of the Police Department of the City of Chicago for the Year Ending December, 31, 1923" (Relatório anual do Departamento da Cidade de Chicago para o ano findo em 31 de dezembro de 1923).

Suponhamos ser este o relatório que um certo cidadão de Chicago encontrou em suas pesquisas para informações sobre o trabalho e atividade do departamento policial. Talvez o nosso cidadão tenha ficado alarmado pelas notícias sensacionais publicadas nos jornais sobre acontecimentos dados como evidência de uma grande "onda de crime". Talvez possua propriedades e o seu trabalho faça com que saia muito à noite. De qualquer modo, teve a idéia de procurar um relatório do departamento de polícia para saber, em primeira mão, o procedimento deste departamento, ou o que verificou ser impraticável ou ainda o que está planejando no que diz respeito à proteção de sua propriedade; depois de uma busca que teria sido longa e cheia de obstáculos, encontrou um relatório que era o mais recente no momento. Como teria procedido?

Primeiramente, não teria dado atenção ao relatório e com toda certeza não teria lido grande parte dele, se de início não se tivesse imposto isto, pois o relatório não é dos que exercem atração sobre o leitor. Olhando a capa, observaria apenas uma lista convencional, o selo e o título, já citado, que lhe indicaria ser a publicação um relatório, de redação péssima. Abrindo, na primeira página

encontraria o título repetido, desta vez, no entanto, apresentando em baixo os nomes e títulos dos cinco funcionários de classe mais elevada do departamento. Virando outra página, descobriria o rosto genial do Chefe de Polícia. Mais outra, e encontraria uma carta servindo de introdução, composta de uma frase, que avisava que o que estava sendo folheado era um relatório. Mais uma ainda e veria uma lista dos distritos policiais bem como a localização das delegacias. E assim, página após página, — 58 delas, encontrando em todo este vasto material 55 citações de textos, 2 gráficos e um grande número de tabelas. Algumas das tabelas eram bem feitas. Mas a maioria era impressa sem maiores explicações. Em todos os casos a sua apresentação era feita sem interpretação. A grande maioria encerrava tudo menos uma história completa. Algumas no entanto não eram bem feitas. Muitas das páginas tinham um aspecto de um verdadeiro emaranhado de números tabelados, que não exprimiam grande coisa ainda que explicados e interpretados.

No caso em questão, contudo, não houve necessidade de atrair o nosso cidadão. Possuía um objetivo estando pois disposto a pesquisas. Mas qual será o resultado de seu trabalho? Oferecerá recompensa?

Não é possível saber exatamente o que este cidadão deseja conhecer. Poderia perguntar uma série de coisas prosseguindo assim em vários setores. Mas aqui figuram alguns exemplos das perguntas que tinha direito de formular.

Quantos policiais e outros membros da força policial trabalham na vigilância e proteção de meu bairro? Que espécie de homens são? Qual o critério ao selecioná-los? Como foram treinados? Como foram distribuídos para o desempenho das várias tarefas? Como são promovidos? Qual o regulamento a que obedecem? Como trabalham estes funcionários? Qual o sistema de patrulha adotado? Quais os métodos de trabalho da polícia? Como são equipados estes homens? Como são mantidos e equipados para que possam garantir uma proteção adequada? Como está organizado o departamento de polícia? Qual o tipo de indivíduo que trabalha para a polícia? Qual o tratamento a eles dispensado? Quais as circunstâncias especiais nas várias localidades que alimentam a desordem e violação da lei? O que tem sido feito neste sentido? Quais as prisões efetuadas? Qual o resultado das mesmas? Quais foram as atividades policiais da força durante o ano? Além de evitar e descobrir o crime, qual o trabalho da polícia? Qual a cooperação recebida e qual a fornecida a outras autoridades em ligação com o cumprimento das leis? Ou qual a falta de cooperação verificada? Quais os padrões de eficiência que foram adotados pelo departamento policial como prova de seu trabalho? Em que grau foram alcançados estes padrões durante o ano findo? Qual o programa para melhorar o serviço e para maior proteção à minha pessoa, traçado



pelas autoridades policiais? Por que forma o que foi feito no ano findo tende à realização deste programa? Quais as recomendações especiais têm as autoridades a fazer sobre as possibilidades imediatas de melhoramento de serviço? Quanto custa a mim, um cidadão, o serviço policial? Tem o custo aumentado? Como se compara a proteção que recebo em face da que é fornecida em outras cidades? Pago mais ou menos que os cidadãos de outras cidades? Por que pago mais? Ou por que é possível eu pagar menos?

Estas perguntas e muitas outras podem ser formuladas pelo nosso cidadão. No entanto, não persistiu por muito tempo com seu questionário, nem mesmo o tempo de estabelecer metade ou 1/10 dessas perguntas, pois desde logo se desencorajaria abandonando sua pesquisa como um trabalho improdutivo. Para 3/4 das perguntas não teria encontrado resposta e para não mais de 1/8 seria satisfeito por uma resposta que poderia ser considerada como adequada. Com segurança, este relatório não só pode ser considerado sem atrativos como também bem pouco elucidativo.

Este relatório portanto não pode constituir um exemplo padrão para relatórios. Possivelmente não pode. Mas é típico de um grande número de relatórios. Além disto outros que não fôssem iguais a estes seriam bem pobres. Se não apresentassem um emaranhado de números tabelados, sem qualquer comentário que os explicasse, poderiam conter um grande número de depoimentos com um mínimo de informações precisas. Se este não fôr o caso, poderão apresentar apenas alguns itens de informações que certas leis obrigam a ser divulgadas pelos relatórios oficiais; ou poderão ser apresentados em volumes grossos, em grande maioria compostos de relatórios, não publicados, feitos por funcionários subalternos. Dá-se também o caso de serem documentos de propaganda, bastante atraentes, mas nem sempre verdadeiros. Seja qual fôr o relatório habitualmente feito, os moldes a que obedecem esses documentos oficiais tem-nos tornado e ainda os tornam enfadonhos e pouco elucidativos.

#### PROGRESSO NO QUE DIZ RESPEITO AOS RELATÓRIOS

Nestes últimos anos alguns funcionários e estudantes de ciências sociais chegaram a reconhecer as possibilidades que apresentam os relatórios governamentais. Em consequência disso, começou a surgir um interesse pelos relatórios oficiais, tendo sido publicados alguns deles, já conhecidos como eficientes. Esta tendência para a produção de relatórios significativos e que possam ser lidos, tem-se acentuado mais nesta última década. Seu início, no entanto, reporta-se a um período bem mais anterior.

Considerando principalmente os relatórios elaborados pelos funcionários dos municípios ame-

ricanos, devemos salientar, primeiro, o progresso dos relatórios no que pode ser designado pelo conceito de idéia do "census". Isto, é a preparação e publicação de relatórios apresentando um conjunto mais ou menos compreensivo de dados classificados pela compilação dos fornecidos pelas operações estatísticas administrativas e "não-administrativas".

Entre as cidades americanas foi Boston que notoriamente iniciou este desenvolvimento. Assim, em 1882, Mrs. Carroll D. Wright compilou para as autoridades governamentais dessa cidade um conjunto de informações que foi publicado sob o título de "The Social, Commercial, and Manufacturing Statistics of the City of Boston, from the United States Census Returns for 1880, and from Original Sources". Esta publicação representa o gênero de material que estava sendo incluído, em pequena escala, desde 1876 (3), no "Municipal Register of Boston", material que hoje é usado em grande escala no "Municipal Register", na "Boston Statistics" e no "Boston Yearbook".

O progresso nos relatórios da cidade de Boston foi incentivado porque os funcionários encarregados deles — pelo menos alguns — bem cedo sofreram a influência do que havia de melhor em relatórios estrangeiros, pelo costume que muitas municipalidades estrangeiras tinham de publicar anuários de estatística. Em 1897, em parte pelo interesse sempre crescente despertado por estes anuários, foi criado um departamento municipal de estatística, pelas autoridades da cidade de Boston (4). "Este departamento foi o primeiro desta natureza a ser criado neste país" (5), e desde sua criação, os chefes do mesmo parece terem copiado o que de melhor havia sobre o assunto em todo o mundo. O "Monthly Bulletin", o "Municipal Register", e o "Boston Statistics", publicações editadas pelo departamento e que ainda não podem ser comparadas com os anuários publicados pelas autoridades municipais das cidades de Londres, Paris e Berlim, pois que estas são o fruto de longos e continuados estudos e experiências, sendo bem mais compreensíveis, contendo material preparado e selecionado com grande cuidado (6). Porém, as publicações de Boston, apesar de não serem tão completas nem elaboradas com o mesmo carinho, possuem o mérito de representar o resultado de empreendimentos e estudos consideráveis.

(3) *The Boston Municipal Register* (1924), p. 5.

(4) *Boston Department of Municipal Statistics*. Relatório que abrange o período de 9 meses, findando em 31 de janeiro de 1898, pp. 1-2, 18.

(5) *IBID.*, p. 1.

(6) *London County Council, London Statistics*, XXIII, xvii.



Este progresso não é encontrado apenas em Boston. Algumas outras grandes cidades (7), entre elas New York e Chicago, têm editado publicações com estatísticas de dados administrativos ou não; mas, nenhuma delas se aproxima do padrão fixado pelos anuários estrangeiros.

Em relação a isto, não se deve deixar de mencionar que sociedades e organizações técnicas como "New England Waterworks Associations", ligadas a trabalhos empreendidos pelos governos locais, têm recomendado de tempos em tempos tipos padrões para classificações estatísticas destinadas a serem adotadas nos relatórios municipais, e que estas classificações têm sido adotadas em maior ou menor escala. Também não deve ser esquecido que o "United States Census Bureau" tem exercido influência direta no progresso de classificações uniformes nas estatísticas municipais. Os estudantes de ciências sociais vêm também demonstrando a necessidade de melhores compilações estatísticas, tendo feito isto não só pelo interesse do estudo científico (8) como para a elucidação do povo (9).

Outro progresso nos relatórios feitos pelas municipalidades americanas, é o que pode ser referido como — a idéia de um exame fiscal. Compreende a evolução e melhoramento dos relatórios das operações do fisco, dando aos que pagam os impostos uma oportunidade de saber o que é feito de sua contribuição.

Este desenvolvimento não é peculiar a nenhuma cidade. É comum a todas. Foi sob o impulso desta idéia que a atenção geral se voltou para a questão dos relatórios. O progresso data do período conhecido como a "renascença civil". Com o renascimento do interesse pelos negócios do serviço público, ocorrido em 1890 e primeiros anos do século presente, surgiu uma exigência maior de honestidade e eficiência por parte dos governos municipais; e acompanhando este movimento houve uma insistência geral para elaboração de melhores métodos de contabilidade e relatórios financeiros. Esta insistência foi continuada pelos homens de negócios, contadores do serviço público, pesquisadores no campo da administração pública e estudantes de ciências sociais (10), até o momento presente em que já há em quase todas as cidades um sistema bem regular, senão ótimo, de relatórios financeiros. Como resultado deste movimento se desenvolveu uma idéia precisa do que constitui um bom relatório financeiro e qual o método a ser adotado (11).

(7) CHARLES E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, p. 188.

(8) Ver, para exemplo, JOHN A. FAIRLIE, *Essays in Municipal Administration*, pp. 275-85.

(9) Ver, para exemplo, WALTER LIPPMAN, *Public Opinion*, Part. VIII.

(10) Para exemplos de literatura emanando de várias fontes, ver a nota bibliográfica no fim deste livro.

(11) Ver, como exemplo, FRANCIS OAKEY, *Principles of Governmental Accounting and Reporting*.

Estreitamente ligados à idéia de um exame do fisco, acham-se três fatores que influenciaram nos relatórios.

Um é a "idéia da economia em relatórios". Pensava-se que não somente deveria haver economia e responsabilidade na administração do serviço público como também no relatar aquelas operações. O hábito de publicar relatórios volumosos que, praticamente, nenhum cidadão lia, foi assunto muito discutido e em vários casos liquidado. Conquanto em geral este movimento fôsse negativo, trouxe como consequência algum progresso construtivo principalmente na simplicidade e uniformidade da impressão oficial (12).

Outro, desenvolvido a par da idéia do exame do fisco, foi o de "um sistema de relatórios administrativos, previamente planejado", abrangendo vários pontos da organização administrativa até o executivo controlador, como um auxílio no controle e direção da administração, e também os relatórios, partindo deste mesmo ponto até o funcionário ou funcionários responsáveis pelo planejamento e execução de um orçamento. Se bem que este fator se desenvolvesse paralelamente à idéia do exame do fisco, foi baseado e reforçado por outros movimentos. A idéia de um sistema para relatórios chegando até o executivo controlador veio do movimento de administração científica que se iniciou na indústria tornando-se mais tarde mais ou menos influente no campo da administração pública. A outra parte deste fator, um sistema para relatórios indo até os funcionários encarregados do orçamento, é uma parte da própria idéia de orçamento, tendo sido o movimento para a adoção do mesmo, verificado, não só no desejo de publicar as transações do fisco, como no de apreciar métodos comerciais na administração pública. Esta idéia da administração de relatórios sistemáticos foi muito bem aceita; porém, aparentemente, seu emprego ainda não é muito popular pois tem que lutar contra fatores muito concretos como a inércia oficial, os costumes oficiais e a influência política.

O terceiro fator que nasceu com o desenvolvimento proveniente da procura de dados para um exame do fisco, foi o de "um relatório comercial sobre experiência administrativa," relatório não só das operações do fisco, como de todas as operações significativas de um departamento ou agência. Este fator consta, em essência, da concepção e aplicação de princípios construtivos na preparação de relatórios. Não se generalizou, portanto. Sua origem teve lugar em circunstâncias propícias e em relação à personalidade. Assim, a "Boston Finance Commission", criada como uma agência para controle do fisco, encontrou-se em situação capaz de desenvolver princípios construtivos de publicidade comercial; e como resultado esta comissão tem conservado em seus relatórios áspers sobre o método adotado por outros depar-

(12) Como exemplo, ver o *Chicago Municipal Code of 1922*, secs. 3.793-96.



tamentos governamentais na elaboração de seus relatórios. (13) Os prefeitos das cidades acharam-se também na contingência de apresentar um relatório comercial de suas operações; compreendem os tipos de indivíduos que na generalidade desempenham-se bem desta tarefa. Do mesmo modo alguns administradores excepcionais, como Morris L. Cooke, que foi diretor de "Department of Public Works of the City of Philadelphia" entre 1911 e 1915, e Arthur Woods, chefe de polícia da cidade de New York, de 1914 a 1918, desenvolveram e aplicaram idéias construtivas sobre a compilação de um relatório. O primeiro destes dois homens, pode-se acrescentar, é autor de um dos melhores argumentos sobre o assunto referente a relatórios governamentais em geral e como devem ser feitos. (14)

Esta idéia assim concebida foi reforçada por uma quantidade de fatores. Os engenheiros, pesquisadores no campo da administração pública, prefeitos e organizações de funcionários e outros interessados em questões relacionadas ao governo, incentivaram e auxiliaram no desenvolvimento de uma unidade de medidas precisas que pudessem ser empregadas nos relatórios para fornecer uma impressão clara das operações governamentais. Os que se acham interessados em determinados ramos de atividades, como as autoridades escolares e os estudantes de pedagogia, têm tido muito que dizer no que se refere à relação entre relatórios significativos e serviço eficiente e produtivo. (15) E organizações quase públicas como a "Chicago Crime Commission" tiveram que fazer relatórios independentes como um suplemento aos editados pelos funcionários públicos, para que pudesse ser obtido um relatório claro e preciso do que realmente se estava passando em determinado ramo especial do serviço público.

Em seguida deve ser feita uma referência à idéia de monografia no relatório. Esta é uma expressão que pode ser usada para designar o desenvolvimento de relatórios de um só relato ou descrição de uma única classe de dados ou ainda de um problema especial encontrado pela administração. Este desenvolvimento não está restrito a um período ou área governamental. Surgiu do conjunto de fatores, necessidade, visão executiva e habilidade para fazer relatórios. Daí os relatórios desta natureza só terem aparecido em certas ocasiões. Entre eles, no entanto, acham-se os relatórios mais eficientes que já foram postos à disposição do público. E em alguns casos o mérito destes relatórios foi atribuído pela durabilidade de sua publicação em série. Desta forma os relatórios em série da "Boston Finance Commission" estavam relacionados com problemas especiais, e nes-

ses relatórios eram apresentadas de maneira clara e precisa, questões importantes.

Também é digno de nota relatar que alguns destes relatórios foram o produto da habilidade de funcionários públicos, enquanto outros representam o trabalho de especialistas e fundações não oficiais, cuja habilidade e facilidades foram aproveitadas por funcionários inteligentes. Este último caso constitui um fator em relatórios, muito suscetível de desenvolvimentos.

Finalmente, há uma parte do progresso alcançado que pode ser chamada de "idéia do relatório popularizado". Esta é a idéia que há de que os relatórios devem ser apresentados de forma a assegurar a sua leitura devendo a apresentação, qualquer que ela seja, despertar o interesse do cidadão. Este foi o progresso que mais se evidenciou nestes últimos anos e o que mais tem concorrido para criar um interesse geral pela questão dos relatórios.

Um certo número de fatores exerceu influência nesse desenvolvimento. Assim, do interesse pelos orçamentos nasceu o de saber como eram empregados. (16) Além disso, os estudantes de ciências sociais e principalmente os que estudam os métodos de estatística e gráficos de apresentar informações, têm pedido a adoção de métodos populares para relatórios. No entanto, o principal fator tem sido o engenho de funcionários excepcionais.

Alguns funcionários têm demonstrado perícia em assuntos de publicidade. Prepararam relatórios anuais realmente interessantes; usaram de todos os meios possíveis, boletins regulares, circulares, imprensa, conferências, rádio e todos os instrumentos de propaganda comercial. No entanto, parte desta publicidade tem sido individual, visando campanhas políticas; porém, uma grande parte tem sido imparcial e construtiva. Uma das melhores ilustrações disto consiste nos métodos de publicidade desenvolvidos por Morris L. Cooke, quando diretor do "Department of Public Works of the City of Philadelphia". Este funcionário não só preparava os relatórios com um cunho bastante significativo que chamava a atenção e de leitura tão interessante quanto a de uma boa história, como empregava em larga escala, pastas e circulares, fornecidas ao cidadão por ocasião de seu contato direto com os trabalhos do departamento, estando portanto aberto o caminho para que houvesse interesse por parte do mesmo. Concebeu também a idéia de cartões para serem devolvidos, nos quais o cidadão podia expressar sua opinião, sem esperar pelo dia das eleições. Muitas demonstrações poderiam ser encontradas também nos métodos usados por prefeitos inteligentes. Na verdade, os relatórios deles, regulares ou irregulares, muito contribuíram para o desenvolvimento da idéia de relatórios populares.

(13) Ver, para exemplo, *Report of the Boston Finance Commission*, III, 118, ff., 315 ff., IV, 168 ff.

(14) *Our Cities Awake: Notes on Municipal Activities and Administration* (Garden City, New York, 1918).

(15) Para exemplos de literatura referentes a estes assuntos ou emanando de várias fontes, ver a nota bibliográfica no fim do livro.

(16) Para exemplos de artigos sobre o assunto, ver as notas bibliográficas no fim deste livro.



## MÉTODO E OBJETIVO DÊSTE ESTUDO

A maior parte do progresso alcançado em relação à obtenção de relatórios municipais melhorados tem constituído uma exceção e não a generalidade. Muito há ainda que estudar no que diz respeito aos relatórios governamentais e bastante também tem que ser feito. O que é que constitui um bom relatório? Qual o melhor método a ser adotado em um relatório? Não há uma resposta exata e segura para esta pergunta. A perícia no que diz respeito à publicidade governamental não se equiparou ainda a que foi desenvolvida na propaganda de candidatos, colarinhos e automóveis. Seria necessário um pouco mais de estudo e prática para que se pudesse responder a êsses quesitos.

O primeiro passo a ser dado no estudo para uma compreensão melhor do que constitui o essencial de um bom relatório governamental será, sem dúvida, verificar primeiramente qual o critério adotado no momento. Êste propósito inicial parece que pode ser obtido mediante duas normas de inquérito: uma vistoria dos métodos adotados em uma cidade padrão, como Chicago, e uma comparação dos relatórios governamentais publicados pelas autoridades dessa cidade com um conjunto selecionado de outros relatórios de lugares diferentes que já alcançaram uma justa reputação por seu valor e eficiência verificados em experiências e estudos. Êstes dois caminhos a seguir para a investigação não constituem apenas uma simples informação sôbre os métodos adotados. O primeiro trará à luz uma quantidade de deficiências dos relatórios atuais e o segundo, conclusões, que seriam em grande parte de valor prático e já confirmado.

Sem dúvida, estas conclusões sôbre o que deveria ser essencial a um bom relatório constituiriam apenas tentativas, pois a certeza só seria alcançada quando tivéssemos investigado em todos os sentidos. Duas outras diretrizes podem ser assinaladas. Uma, seria um estudo construtivo tendo por objeto a determinação do material que os relatórios dos vários tipos de governos locais devem apresentar, e principalmente a determinação do tipo de medidas quantitativas úteis que deveriam figurar, e quais os tipos novos destas medidas que poderiam ser feitos. O outro, seria a exploração das atitudes dos que recebem êstes relatórios, uma análise da natureza do interesse político, um estudo que seria prosseguido com o objetivo de determinar qual seria a aproximação mais eficaz para que o cidadão se interessasse pelos relatórios governamentais, e como êstes poderiam dirigir com maior eficiência o interesse político do cidadão para uma colaboração inteligente com o governo.

O que ficou mencionado neste estudo como primeira diretriz é primordial, podendo seus resultados indicar algum rumo nos futuros estudos.

Êste livro é o resultado de uma vistoria feita nos relatórios oficiais dos governos locais que exerciam sua autoridade dentro da área da cidade de Chicago, e de uma comparação dos métodos adotados com outros expostos em um conjunto selecionado de relatórios de outras procedências. Os relatórios que compõem a maior parte do segundo conjunto são os expedidos pelas autoridades dos governos locais de Boston, Londres, Paris e Berlim. A êste conjunto porém foi adicionado um pequeno número de relatórios diversos, mas de extraordinário mérito. Entre estas publicações encontram-se os relatórios "Cooke" do "Department of Public Works of the City of Philadelphia" e os relatórios "Woods" do "Police Department of New York City". Nas notas bibliográficas será encontrada uma lista de outros relatórios que também foram de grande auxílio.

Quanto às autoridades da área de Chicago, cujos relatórios foram estudados, pode se dizer que 39 agências de governos locais possuem jurisdição na área da cidade de Chicago; e que destas, 31 submeteram relatórios mais ou menos acessíveis ao público. As agências que procuram editar relatórios são: a cidade de Chicago, o Município de Cook, a Diretoria de Educação, Diretoria da Biblioteca Pública, Sanatório Municipal de Tuberculose, Distrito de Preservação Florestal do Município de Cook, Distrito Sanitário de Chicago, "South Park Commissioners", "West Chicago Park Commissioners" e "Lincoln Park Commissioners". As autoridades dos distritos dos 15 parques pequenos, as das oito cidades situadas na área da cidade de Chicago e as das 6 cidades que possuem parte de sua área na da cidade de Chicago fazem poucos relatórios ou mesmo nenhum. As autoridades de tôdas estas agências, exeetando as cidades que se acham completamente dentro da área da cidade de Chicago, preparam ou publicam relatórios por assim dizer. Todos os relatórios destas agências foram incluídos nesta vistoria.

Desde que foram examinados relatórios de tantas autoridades, tornou-se necessário restringir o estudo a um determinado período. O escolhido para isto foi o que abrange os anos de 1921, 1922 e 1923. Os relatórios dêstes anos foram considerados típicos. Em 1921, a influência direta das condições de guerra não deveria mais ser sentido; êste período deveria fornecer um quadro exato dos relatórios do momento; e três anos consecutivos deviam oferecer uma base para a generalização em relação ao critério oficial.

Quanto ao tipo dos relatórios examinados teve que ser incluído muito mais do que as publicações que traziam o título de "Relatório" ou "Relatório Anual". Por terem os relatórios dêstes últimos anos, quer das autoridades de Chicago, quer das de outros lugares, se desviado das linhas convencionais previamente fixadas, provas um tanto liberais para inclusão ou exclusão de certas publicações para estudo tiveram que ser feitas a fim de que pudesse ser obtida uma base adequada



para futuras investigações. Foram as seguintes as provas entregadas: primeiro, que um relatório fôsse uma apresentação oficial de informações referentes ao governo e suas operações, já realizadas ou por fazer; segundo, que obedecesse a uma forma que evidenciasse a intenção de ser lido pelo público. Foram assim incluídas publicações especiais, boletins especiais e relatórios publicados em jornais, e relatórios impressos e assim intitulados. A única exceção foi no que se refere aos casos de relatórios de comitês legislativos, tendo sido incluídos apenas os que foram especialmente impressos para distribuição ao público.

Em relação às pesquisas sobre informações quanto aos relatórios e sua prática pelas autoridades de Chicago, pode-se dizer que foram dados os seguintes passos: primeiro, foi examinada a lei que controla as várias autoridades para verificar sua exigência quanto a relatórios e métodos empregados na compilação dos mesmos; segundo, foram lidos todos os relatórios encontrados na Biblioteca da Universidade de Chicago e na "Municipal Reference Library" da cidade de Chicago, e tudo que foi encontrado nas repartições e departamentos governamentais; terceiro, os procedentes dos corpos legislativos ou quase legislativos foram pesquisados para trazer à luz os relatórios, todo o material referente a eles e o método adotado; tendo sido finalmente entrevistados diversos funcionários de vários departamentos dos governos. É bem possível que alguns relatórios que deveriam ter sido incluídos não fôsem localizados. Isto é uma das prováveis ocorrências num estudo com material espalhado. Porém, tais relatórios não alterariam as generalizações estabelecidas.

Consultando os relatórios de autoridades fora da área de Chicago, a atenção não se prendia aos relatórios de ano nenhum em particular ou a uma série de anos; o objetivo do estudo não era comparar o critério adotado pelos funcionários encarregados dos relatórios, com o critério adotado pelos mesmos funcionários da área de Chicago, mas sim estabelecer a comparação entre o critério adotado pelos funcionários de Chicago e seu produto com o padrão mais perfeito que pudesse ser encontrado em uso. Daí serem estes relatórios tratados como um conjunto de informações oficiais composto de publicações de qualquer ano durante o qual aparecessem esforços para o melhoramento dos mesmos.

#### MODO DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO

Este estudo deu como resultante um conjunto de informações em relação ao mérito e deficiências dos relatórios de Chicago. Tomando também como base esta série de informações, é possível formular um conjunto de recomendações em relação aos possíveis melhoramentos dos relatórios.

Dois fatores concorreram para aumentar este grupo de informações e recomendações. O primei-

ro é que os relatórios da área de Chicago, considerados em um todo, são de qualidade bem inferior; e o segundo é que foram examinados relatórios de várias autoridades. O critério por elas adotado apresenta deficiências particulares e pede recomendações especiais.

Não querendo estender por demais esta obra não foi possível apresentar tôdas as conclusões tiradas de casos individuais. Conseqüentemente tornou-se necessário e talvez aconselhável omitir os casos individuais e apresentar apenas a exposição e crítica de caráter geral e que tivessem significação quando consideradas em relação aos inventários que seriam apresentados às autoridades competentes por ocasião da preparação dos relatórios.

Este expediente simplificou de muito a apresentação deste material. Mas, mesmo assim pareceu ser mais razoável ainda uma tentativa para a simplificação um tanto maior pela apresentação, logo no começo, de uma lista de pontos de realce no conjunto de informações e recomendações. Estas listas serão encontradas no sumário, no início deste livro.

O leitor atarefado, talvez não queira continuar a leitura. É de esperar, porém, que outros se interessem pelas observações, críticas e sugestões que fundamentam e desenvolvem este sumário. Para estes, os comentários que se seguem são apresentados como guias. O capítulo seguinte é consagrado a uma exposição dos sistemas adotados por várias repartições governamentais da área de Chicago. Em seguimento a este capítulo, há quatro, nos quais os relatórios e o critério adotado pelas autoridades de Chicago são criticados tomando por base o padrão encontrado nos relatórios já estudados de outras localidades. Este exame de crítica continua sob os seguintes cabeçalhos: "The Preparation, Submission, Publication, and Distribution of Official Reports", "The Substance of the Official Reports", "The Presentation of the Subject Matter of the Official Reports", "Employment of Reportorial Processes", e "The Presentation of The Subject Matter of the Official Reports; Employment of Provision of Reportorial Devices". Depois destes capítulos vem o capítulo final em que são apresentados três sumários especiais: um, o sumário gráfico do que foi encontrado e as recomendações quanto aos relatórios de cada autoridade dos governos locais da área de Chicago; o segundo, um sumário de conclusões e tentativas em relação ao que constitui um bom relatório e um bom critério a ser adotado na compilação do mesmo; o terceiro, um sumário de material para futuros estudos decorrentes destas investigações.

#### REFERÊNCIA

Governmental Reporting, H. C. Beyle. Capítulo I, Introdução, pp. 1-27, edição da The University of Chicago Press, Chicago-Illinois. Biblioteca do D.A.S.P., 586.