

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Relatórios

Relatório, do ponto de vista da administração pública, é um documento oficial no qual uma autoridade expõe a atividade de uma repartição ou presta conta de seus atos a uma outra autoridade, de nível superior. Êste é o conceito simples, fundamental, de relatório.

Há muitas espécies de relatório. O Presidente da República, por exemplo, apresentava anualmente, por ocasião da abertura da sessão da câmara dos representantes, um relatório sumário sobre os fatos mais importantes da política governamental, ocorridos durante o período que transcorrerá desde a apresentação do relatório anterior. Os funcionários designados para certas missões de caráter temporário (inquéritos, viagens de inspeção, etc.) também apresentam relatórios. Nos órgãos incumbidos de atividades de pesquisa, eventualmente, são preparados relatórios especiais a respeito de novas descobertas ou estudos que exigem um destaque particular entre as funções normais das repartições. Há também os relatórios das autoridades policiais, que integram o processo de identificação das violações da lei e da punição dos responsáveis.

Nenhum desses tipos é considerado neste momento. Interessa-nos apenas, agora, o relatório dos chefes de repartições ou serviços públicos, a respeito das atividades desenvolvidas pelos órgãos que dirigem, durante um certo período de tempo, às autoridades que lhes estão imediatamente acima na escala hierárquica.

As características principais desse tipo de relatório são, ou pelo menos deveriam ser, as seguintes:

Periodicidade — Os relatórios administrativos (chamêmo-los assim para distinguí-los dos demais, embora os outros não deixem de ser também, em certo sentido, administrativos), os relatórios normais dos responsáveis pela direção de determinados setores da administração pública não são eventuais, ou esporádicos, mas devem ser elaborados e enviados à autoridade superior em prazos certos, geralmente de um ano. O chefe de serviço não pode escolher o momento em que deve apresen-

tar o relatório: o prazo de sua apresentação está geralmente prefixado, em lei, regulamento ou simplesmente pelo costume.

Obrigatoriedade — O dever de prestar contas ao superior faz parte das obrigações normais de todos os agentes do poder público. Já se tem salientado que o funcionamento da máquina governamental repousa no princípio de que todos os funcionários são meros depositários da autoridade “pública”, isto é, exercem determinados poderes que lhes são delegados pelo povo, ou diretamente (no caso dos funcionários eletivos, comuns nas administrações estaduais e municipais americanas), ou indiretamente, quando êste poder lhes é transmitido pela nomeação ou por uma ordem de autoridade superior. Ora, o exercício de uma certa soma de autoridade delegada implica, necessariamente, o conhecimento, por parte da autoridade ou do poder delegante, do uso que se faz dessa delegação de responsabilidade. Depois, como é sabido, a autoridade deve sempre ser acompanhada de responsabilidade, que é a capacidade de responder pelos seus atos em relação a outrem, seja êste um simples indivíduo, um grupo de pessoas ou uma coletividade nacional. Daí nasce a obrigatoriedade dessa prestação de contas periódica às autoridades superiores (ou ao próprio povo, no caso dos chefes dos governos democráticos).

Regularidade — Os relatórios administrativos são regulares, isto é, a sua apresentação não pode sofrer solução de continuidade. Se, v. g., um diretor de repartição é obrigado, em Regulamento, a apresentar o relatório em determinados prazos (anualmente), não pode deixar de fazê-lo um só ano, porque isso iria quebrar o próprio ritmo da ação administrativa.

Além dessas características-fundamentais, os relatórios administrativos devem ter certas qualidades, que enumeramos apenas a título exemplificativo: simplicidade, verdade, objetividade, sugestibilidade.

Para que um relatório seja verdadeiro, deve registrar, judiciosamente, só os fatos de que o administrador tenha conhecimento direto, ou através de fontes seguras. Devem ser evitadas divagações e apreciações sobre fatos desconhecidos ou pouco conhecidos. Em certos casos até, os relatórios podem ser documentados, isto é, acompanhados de gráficos, tabelas, etc. Quando isso acontece, o administrador deve escolher o tipo mais simples, mais fácil, de apresentação desses dados, e interpretá-los no texto do relatório.

O relatório deve ser simples, isto é, apresentar somente os fatos importantes, deixando de parte os detalhes ou ocorrências de pouca monta, que afetam a vida interna da repartição mas cujo conhecimento não interessa à autoridade superior. Quanto mais se sobe na escala hierárquica, mais simples e mais gerais devem ser os relatórios.

Os relatórios do Presidente da República ao Congresso se resumem, muitas vezes, a um simples discurso de algumas páginas, sem esquecer, todavia, os problemas de interesse fundamental. Os relatórios dos Ministros de Estado e dos Diretores de Departamentos mais importantes devem ser amplos, gerais e, quando for necessário, dar informações mais completas sobre certos aspectos da atividade governamental, devem fazer referência aos relatórios dos chefes de repartição ou serviços seus subordinados.

O relatório deve ser objetivo e sugestivo, ao mesmo tempo. Como conciliar essas duas qualidades, aparentemente opostas? O relatório deve apresentar fatos, indicar realizações, mencionar circunstâncias existentes, isto é, deve ser objetivo. Mas, ao mesmo tempo, deve expor a "doutrina" da organização do serviço, isto é, explicar os seus objetivos fundamentais olhados dentro do quadro geral da administração pública (no caso de um Ministério), ou do Ministério, ou do Departamento, dentro do qual a repartição se acha integrada. E partindo desse exame, "teórico", por assim dizer, da agência administrativa a que se refere, o relatório deve fazer sugestões sobre a maneira pela qual devem ser considerados os problemas específicos da repartição pelas autoridades superiores. Mas isso deve ser feito com cautela, separando-se claramente a exposição do que *existe*, das considerações sobre o que *deve* existir, isto é, a exposição dos fatos, da apresentação das sugestões.

O relatório deve, por isso, ser bastante claro, redigido em linguagem corrente, sem preciosismos,

mas também sem descer ao estilo chão e vulgar da linguagem popular.

No seu excelente capítulo sobre os "instrumentos da administração pública", Willoughby dedica várias considerações aos relatórios administrativos (1). Entre outras recomendações feitas a respeito do conteúdo do relatório, destacamos algumas aplicáveis ao caso brasileiro.

Acha Willoughby que o relatório deve expor a estrutura da repartição e dar outras informações que permitam conhecer como está o serviço organizado para o desempenho de suas funções. Deve conter ainda estatísticas mostrando a natureza e a quantidade de trabalho realizado durante o ano, naturalmente quando é possível reduzi-lo a termos numéricos; referências ou, até mesmo, a própria reprodução de toda a legislação expedida durante o ano e que se relacione com as atividades da repartição; e, finalmente, sugestões a respeito da maneira como o chefe julga necessário encarar a organização, o funcionamento e as rotinas de trabalho das repartições.

E' também necessário que todo relatório contenha o "plano de trabalho" do administrador para o ano próximo. A elaboração deste plano é uma excelente oportunidade para que o administrador faça um balanço geral dos recursos de que dispõe, promovendo o ajustamento imprescindível entre os objetivos imediatos da ação administrativa e esses recursos. A feitura do programa de trabalho constitui uma verdadeira "disciplina" da previsão do administrador. Se de todos os relatórios constassem obrigatoriamente "planos de trabalho", a administração pública disporia de uma considerável massa de informações susceptíveis de permitir um controle periódico satisfatório da ação dos funcionários.

O trabalho de preparação do relatório deve merecer dos chefes de repartições e serviços o maior cuidado, afim de que não seja retardada a sua apresentação e para que os elementos utilizados sejam reunidos na época oportuna, isto é, com a antecedência necessária.

Os relatórios a que nos referimos tem principalmente por objetivo, como dissemos, prestar contas a outra autoridade de como foram cumpridas as suas ordens ou observadas as suas recomendações, para que no futuro sejam orientadas essas ordens pelos resultados práticos de sua execução.

Os relatórios são também excelentes instrumentos de controle externo do público sobre a adminis-

(1) *Principles of Public Administration*, págs. 202-206.