implantação de seu programa de mudança organizacional, realizado na área de Informações Mercadológicas da Eastman kodak, nos Estados Unidos. Além da possibilidade de acompanhamento prático, passo a passo, da metodologia, é muito interessante, neste capítulo, a narrativa dos problemas e obstáculos enfrentados.

Acredito que Kilmann atinja, em seu livro, o objetivo declarado de produzir uma obra destinada principalmente a gerentes e executivos em busca de uma maior compreensão dos processos de mudança nas organizações.

O grande mérito do autor é ter partido de conceitos bem fundamentados, e, a parti deles, ter desenvolvido um processo global de mudança envolvendo variáveis, normalmente tratadas em separado como cultura, estratégia e estrutura, e, além disso, ter incorporado conceitos relacionados à participação e ao novo perfil de liderança.

Assim, ainda que de forma não aprofundada, quase todos os elementos importantes de um projeto de intervenção são tratados. Infelizmente, Kilmann não aborda um ponto sem dúvida fundamental, que é a questão dos fluxos de interesse e poder dentro da organização e sua interferência nos processos de mudança.

No processo de mudança organizacional iniciado há seis anos pela Rhodia e conhecido como PRHOEX – Processo Rhodia de Excelência, as idéias de Kilmann têm sido objeto de constante atenção e estudo. Muito da concepção e práticas deste processo podem ser encontradas nas páginas deste livro. ☐

STRATEGIA DELLE AMMINISTRAZIONE PUBBLICHE

GIANFRANCO REBORA & MARCO MENEGUZZO

Torino, UTET, 1990, 374 páginas.

■ Por **Tania Mezzomo**, Administradora, Mestre em Administração Pública (EAESP/FGV) com aperfeiçoamento na Universitá Bocconi (Milão) e Haifa University (Israel), Doutoranda em Administração de Empresas (EAESP/FGV) na área de Organizações e Recursos Humanos, Pesquisadora do Centro de Estudos de Administração e Políticas de Governo (EAESP/FGV).

O livro *Strategia delle Amministrazione Pubbliche* foi escrito por Gianfranco Rebora — Professor Titular de Organização do Trabalho nas Administrações Públicas da Universitá Statale di Economia di Bréscia e da Universitá Commerciale Luigi Bocconi, Milão — e Marco Meneguzzo — docente de Economia das Administrações Públicas nesta última universidade.[1]

O objetivo do trabalho é desenvolver um conceito de análise e gestão estratégica referido às organizações e às empresas públicas. O livro é parte integrante de uma obra com vinte publicações planejadas (sete já publicadas), versando sobre direção e gestão empresarial, escritos por professores das faculdades de Economia e Administração de diversas universidades italianas.

É importante colocar, inicialmente, que este livro articula conceitos teóricos, estreitamente ligados aos depoimentos dos atores envolvidos (políticos e funcionários), experiências concretas e estudos de caso referidos à vária e complexa realidade da Administração Pública Italiana e àquela de outros países europeus.

O livro, na verdade, foi elaborado partindo da vasta experiência dos autores dentro da Divisão de Administração Pública da Escola de Direzione Aziendale (SDA) — uma espécie de MBA adequado à estrutura educacional italiana, diferente da americana — da Universitá Luigi Bocconi. Essa instituição levou a cabo, de modo pioneiro, no contexto italiano do fim dos anos 70, intervenções de formação administrativa e consultoria de processo destinados a dirigentes e funcionários públicos operantes no governo local, no Serviço Sanitário Nacional e nas empresas municipais de prestação de serviços públicos.[2]

Nos últimos anos, em preparação à criação do Mercado Único Europeu, que terá um impacto específico sobre o setor público (mobilidade dos funcionários, mudança nos procedimentos de aquisição de bens e serviços, alteração de alíquotas fiscais), a Divisão de Administração Pública da SDA levou a cabo uma série de pesquisas destinadas a compreender a problemática organizativa e gerencial de outras administrações européias, pesquisas cujos resultados foram em parte retomados no livro.

Com o objetivo de apresentar aos leitores brasileiros este trabalho, é oportuno colocar **duas questões de fundo**.

A **primeira** é relativa a entender porque uma reflexão sobre a Administração Pública Italiana, que constitui um modelo de burocracia fechada, aparentemente estranha às influências do ciclo político, operante em um sistema sócio-econômico que viveu nos últimos anos uma relativa expansão e uma baixa inflação, pode interessar ao contexto brasileiro.

O caso brasileiro, contrariamente, registra a presença de um modelo de burocracia aberta, fortemente influenciado por uma constante mudança dos atores políticos e de uma elevada dinâmica inflacionária que amplifica a necessidade de gestão "dia-a-dia". Ainda, a Administração Pública brasileira é sujeita a uma pesada (e maquiavélica) regulamentação jurídico-administrativa e deve responder a um desafio duplo: "desprivatizar o estado" e criar "uma cultura de governo" que torne o aparelho administrativo mais eficiente e transparente.[3]

Não obstante, por trás desta aparente diferença, existem inúmeros pontos de contato, especialmente no que se refere à cultura organizacional que sustenta a Administração Pública nos dois países.

A **segunda** questão de fundo refere-se a qual seria o espaço efetivo para que se possa introduzir critérios e ló-

gicas gerenciais nas organizações públicas, uma vez que este campo tem sido dominado, de um lado, por concepções jurídico-formais (que parecem negar o espaço para qualquer estratégia); e, de outro, pelo princípio do "primado da política" (que inevitavelmente reduz qualquer estratégia à expressão de interesses particulares). Estas características se fazem presentes especialmente nos contextos sociais, onde é débil a percepção do estado e das instituições, percepção esta firmemente enraizada, por outro lado, na carência geral e difusa de uma cultura econômico-gerencial e organizativa.

Nos capítulos iniciais (I e II), é feita uma contextualização das condições de governabilidade dos organismos públicos e suas relações com o ambiente institucional. Discute-se a necessidade de se manter um "diálogo" com este ambiente e de se criar uma "rede institucional" que garanta vínculos e mecanismos de integração entre as diversas organizações públicas, caracterizadas pelos autores como *"um sistema de instituições frouxamente conexas inseridas num ambiente de grande complexidade"*.

O raciocínio desenvolvido no livro *Estratégia das Administrações Públicas* procura entender qual a efetiva possibilidade de pensar a administração e as intervenções públicas em termos econômico-gerenciais, evitando os riscos de abstracionismo técnico (como as propostas de técnicas e métodos inspirados no gerenciamento estadunidense, nos anos 80, e, atualmente, no estilo japonês). Tal possibilidade de inovação na Administração Pública pode ser realizada, segundo o que os autores discutem, especialmente no capítulo III, através de uma visão integrada dos perfis de cada ente público (ambiental, institucional, estratégico, tecnológico, territorial, organizativo), dos critérios de valorização dos resultados (qualidade dos serviços, competitividade com o setor privado, eqüidade) e da rede institucional formada pelos atores públicos e privados com os quais a organização deve negociar as próprias políticas de intervenção.

Assim, é inserido no capítulo IV o conceito de **fórmula gestional** para cada área de atividade do ente público, o que assegura prioridade a intervenções adequadas ao perfil dos usuários, ao conteúdo das políticas públicas e ao sistema de oferta dos serviços, dos quais componentes *centrais* são os recursos humanos.

Várias partes do livro em questão trazem reflexões sobre os conteúdos das estratégias que as organizações públicas podem adotar frente a duas temáticas-chave da atualidade: **as estratégias de contratação externa da prestação dos serviços públicos e a gestão da mudança organizacional estratégica**.

São discutidos, no capítulo V, os conteúdos das escolhas de contratação de empresas privadas de prestação dos serviços ou de gestão direta, problemática esta de notável relevância em uma fase como aquela atual, na qual, nos países latino-americanos, assim como nos países europeus (Grã-Bretanha especialmente), é forte a reorientação à privatização dos serviços.

O livro analisa as possíveis soluções alternativas para a prestação dos serviços públicos como as concessões e contratações no setor privado, o impacto que estas têm a nível econômico-financeiro-organizativo e sobre a qualidade dos serviços.

Particular atenção é dedicada, no capítulo VI, à necessidade de reforçar a capacidade da Administração Pública de desenvolver o papel de **cliente** (análise do mercado, negociação com os fornecedores privados, controle sobre os custos e qualidade dos serviços).

O capítulo VII discute a problemática da gestão da mudança estratégico-organizativa, fazendo referência a uma série de estudos de caso. É interessante citar o caso de gestão da mudança organizacional do Porto de Gênova, principal porto italiano, administrado pelo município e pelas organizações dos trabalhadores, em um momento que, no Brasil, buscam-se novas modalidades institucionais para a gestão dos portos.

A problemática da mudança nas organizações Públicas é aprofundada analisando-se aspectos como os desafios colocados pelas áreas de inércia e de resistência internas à organização, os fatores motivacionais, os agentes da mudança (e sobretudo) os níveis de manobra utilizados para a gestão do processo. Entre os diversos níveis, são inseridos o **desenvolvimento dos recursos** (por exemplo, adoção de métodos de gerenciamento e modificação dos modelos organizativos, novos sistemas de gestão dos recursos humanos) e sobretudo os **níveis de gestão política** e de **aprendizagem**. (Esta última é de particular relevância enquanto ajuda a criar e consolidar uma imagem, uma cultura e uma memória organizativa no ente público.)

A reorientação estratégica na Administração Pública pode ser efetuada, segundo a obra, através de uma focalização sobre a **qualidade dos serviços**, sobre o **redimensionamento da infra-estrutura administrativo-financeira**, sobre a **valorização dos recursos humanos** e, sobretudo, através de uma **atenta e inteligente gestão dos processos de mudança**.

O livro traz contribuições interessantes à área de Administração Pública, especialmente no tocante à questão da formulação e implementação de políticas, à intervenção estratégica e à mudança organizacional.

NOTAS

1. O termo "Administrações Públicas", na língua italiana, é utilizado no plural para designar "organizações públicas".

2. Embora não conste do índice os autores de cada capítulo, uma nota na contra-capa informa serem os capítulos 1,2,3,4 e 7 de autoria do Prof. Rebora, e os demais de autoria do Prof. Meneguzzo.

3. Ver, para este fim, as considerações contidas na RAE no. 1/92: "Ambigüidades na (e da) Administração Pública".