



## ***Eficiência administrativa no serviço público: escalas de trabalho, gestão de pessoas e padronização operacional em estruturas estatais complexas***

*Administrative efficiency in the public service: work schedules, people management, and operational standardization in complex state structures*

Eficiencia administrativa en el servicio público: horarios de trabajo, gestión de personas y estandarización operativa en estructuras estatales complejas

**Priscilla Kelly de Sousa Machado Piretti**

### **Resumo**

A eficiência administrativa em estruturas públicas complexas exige coerência entre a legalidade, a gestão de pessoas e o desenho operacional, capaz de assegurar continuidade e previsibilidade em serviços contínuos. Este artigo, de base qualitativa, bibliográfica e documental, analisa como a organização de escalas e jornadas, a gestão de pessoas e a padronização de rotinas e registros contribuem para a eficiência formal, operacional e substantiva. Argumenta-se que escalas bem estruturadas funcionam como infraestrutura de governança, ao distribuir a carga de trabalho, preservar as competências por turno e reduzir os riscos de descontinuidade. Sustenta-se também que a padronização, quando orientada por burocracia habilitadora, fortalece a rastreabilidade e a accountability, sem eliminar a discricionariedade necessária ao interesse público.

**Palavras-chave:** eficiência administrativa; capacidade estatal; gestão de pessoas; escalas de trabalho; padronização operacional; accountability.

### **Abstract**

Administrative efficiency in complex public organizations depends on organizational capacities that go beyond cost reduction, requiring alignment among legality, workforce management, and operational design to ensure continuity and predictability in service delivery. This qualitative, bibliographic, and documentary study examines how shift scheduling, people management, and the standardization of routines and records contribute to formal, operational, and substantive efficiency. It argues that well-designed schedules function as governance infrastructure by distributing workload, maintaining essential competencies across shifts, and reducing the risk of discontinuity. It further contends that standardization, when conceived as enabling bureaucracy, strengthens traceability and accountability without suppressing the discretion required to protect the public interest.

**Keywords:** administrative efficiency; state capacity; people management; shift scheduling; operational standardization; accountability.

## **1. Introdução**

Serviços públicos contínuos e sensíveis — aqueles que operam sob regime de permanência, com riscos elevados e alta exposição institucional — colocam a administração diante de um problema recorrente: como garantir a regularidade e a qualidade do atendimento sem romper os limites da legalidade nem produzir rigidez incapacitante. Nesses ambientes, a eficiência administrativa não se confunde com velocidade ou enxugamento; ela emerge de mecanismos de coordenação que asseguram a disponibilidade de força de trabalho, a integridade dos registros, a estabilidade das rotinas essenciais e a capacidade de resposta a variações de demanda e a ocorrências inesperadas.

A literatura de gestão pública mostrou que reformas orientadas por desempenho e resultados ampliaram o repertório de ferramentas gerenciais (indicadores, metas, monitoramento), mas também acirraram tensões entre racionalidades distintas: a racionalidade jurídica (legalidade, devido processo, controle) e a racionalidade gerencial (eficiência operacional, produtividade, gestão por resultados). A questão não é escolher um polo, e sim compreender como escalas, processos e controles podem ser desenhados para produzir eficiência **formal** (aderência a normas e integridade procedimental), eficiência **operacional** (uso adequado de recursos para manter fluxos e tempos de resposta) e eficiência **substantiva** (capacidade de produzir valor público, com equidade e proteção do interesse coletivo).

Nesse contexto, a organização de escalas e jornadas atua como dispositivo estruturante: define a cobertura mínima, a distribuição de competências por turno, os regimes de descanso e as regras de substituição. Evidências de áreas intensivas de turnos sugerem que o desenho inadequado de horários pode comprometer o desempenho, a segurança e a qualidade do serviço, sobretudo em períodos noturnos e em sequências longas de trabalho.

Paralelamente, a padronização operacional — por meio de rotinas, artefatos, manuais, checklists e registros — é frequentemente vista como um antídoto contra a improvisação e a perda de controle. Contudo, estudos sobre burocracia e rotinas organizacionais indicam que a formalização pode ser “coercitiva” (quando apenas restringe) ou “habilitadora” (quando fornece instrumentos para a coordenação e a resolução de problemas), com efeitos distintos sobre o desempenho, a aprendizagem e a discricionariedade.

Diante disso, este artigo parte do seguinte problema: **a ausência de organização operacional** em órgãos com serviços contínuos tende a gerar sobrecarga, descontinuidade, falhas de controle, insegurança jurídica e perda de eficiência. O objetivo geral é analisar como a gestão de pessoas, a organização de escalas e a padronização contribuem para a eficiência administrativa em estruturas estatais complexas. Busca-se responder a quatro questões: (1) como escalas e jornadas impactam a eficiência; (2) como a padronização reduz riscos administrativos; (3) qual é a relação entre gestão de pessoas, continuidade institucional e proteção do interesse público; e (4) como a formalização de rotinas contribui para a accountability e a segurança jurídica.

## 2. Metodologia

A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental. Realizou-se revisão seletiva de literatura nas áreas de administração pública, teoria da burocracia, gestão estratégica de pessoas no setor público, teoria de rotinas organizacionais, gestão por desempenho e accountability. O recorte privilegiou

trabalhos com relevância conceitual e aplicabilidade à governança de serviços contínuos, incluindo estudos sobre a capacidade estatal e sua implementação, bem como referências sobre a formalização e o uso de artefatos organizacionais.

A dimensão documental concentrou-se em fontes normativas e de governança amplamente reconhecidas na administração pública e no campo de controles: diretrizes e padrões de controle interno e de auditoria governamental, além de referências de gestão da qualidade e de abordagens por processos como linguagem de padronização e melhoria.

Como estratégia analítica, empregou-se a síntese temática: (i) sistematização de conceitos (eficiência, capacidade, accountability, rotinas); (ii) identificação de mecanismos organizacionais (escalas, dimensionamento, padronização, registros); e (iii) discussão de tensões e trade-offs (formalização versus adaptabilidade; controle versus discricionariedade). Não se produziram dados empíricos primários nem inferências causais específicas sobre uma instituição; exemplos, quando úteis, são apresentados de forma genérica e analítica.

### 3. Referencial teórico

#### 3.1 Eficiência administrativa e capacidade estatal

Uma concepção estritamente instrumental de eficiência — entendida como “fazer mais com menos” — é insuficiente para caracterizar desempenho estatal em serviços de alta complexidade. A noção de **capacidade do setor público** oferece uma base mais robusta ao conectar a eficiência à habilidade de implementar políticas, de entregar serviços e de fornecer aconselhamento técnico, mesmo sob restrições institucionais. Polidano propõe operacionalizar a capacidade como atributo da “máquina administrativa” permanente, com dimensões associadas à implementação, à entrega e ao aconselhamento, o que permite separar a eficiência das escolhas políticas contingentes.

A literatura sobre reformas administrativas, especialmente a associada ao New Public Management (NPM), enfatizou o controle por resultados, a competição e as práticas gerenciais derivadas do setor privado. Hood descreve o NPM como um conjunto de doutrinas que inclui foco no desempenho, desagregação organizacional e disciplina de custos, ao mesmo tempo em que registra controvérsias e paradoxos que surgem ao transpor tais instrumentos para contextos públicos.

Em contrapartida, abordagens comparativas mais recentes enfatizam combinações institucionais e trajetórias nacionais, reconhecendo que melhorias de desempenho dependem de arranjos de governança, de burocracias profissionais e da compatibilização entre regras e gestão. Nesse sentido, reformas não devem ser avaliadas apenas por métricas operacionais, mas também por seus efeitos

sobre a coordenação interorganizacional, a integridade decisória e a produção de valor público.

A eficiência, portanto, pode ser tratada em três registros analíticos:

1. **Eficiência formal:** aderência às normas, estabilidade procedimental, rastreabilidade das decisões e dos controles.
2. **Eficiência operacional:** capacidade de manter fluxos, tempos de resposta e a continuidade por meio do uso adequado dos recursos.
3. **Eficiência substantiva:** capacidade de gerar resultados socialmente relevantes e legítimos, com equidade e proteção do interesse público.

Essa distinção impede que o desempenho seja reduzido à produtividade e evidencia o papel estruturante de escalas, processos e controles no sustento da legitimidade administrativa.

### 3.2 Gestão de pessoas no setor público e continuidade do serviço

A eficiência administrativa depende de pessoas e, especialmente em serviços contínuos, da forma como o trabalho é distribuído no tempo. A literatura de gestão estratégica de recursos humanos no setor público argumenta que práticas de RH afetam o desempenho por meio de mediações como motivação, competências e clima organizacional; contudo, o “contexto” público (regras, valores, accountability, múltiplos stakeholders) altera os mecanismos e os efeitos. Knies, Boselie, Gould-Williams e Vandenabeele sintetizam evidências e sustentam que o vínculo SHRM–desempenho requer atenção às condições institucionais e às percepções dos servidores, sob risco de produzir sistemas formalmente elegantes e empiricamente inertes.

A continuidade institucional também depende de lidar com pressões típicas do trabalho público: ambiguidades nas metas, restrições orçamentárias e discricionariedade na ponta. Lipsky descreve como burocratas de nível de rua operam sob altas demandas e com recursos limitados, convertendo a discricionariedade em prática cotidiana de implementação. Isso implica que escalas e padronização não podem ignorar o nível micro, onde rotinas se materializam e falhas de coordenação se tornam visíveis ao cidadão.

No caso específico de escalas e jornadas, há evidências consistentes de que o trabalho noturno e as longas horas estão associados a riscos à segurança e ao bem-estar, bem como a quedas de desempenho, o que é relevante quando a organização depende de turnos para manter o serviço contínuo. Folkard e Tucker sintetizam resultados que indicam comprometimento da segurança e da produtividade à noite, com deterioração ao longo de sucessivas noites e aumento das horas em serviço; Caruso revisa os impactos amplos de jornadas longas sobre os riscos para trabalhadores e organizações, oferecendo base para tratar o tema como dimensão de eficiência operacional e não

apenas como “preferência” de gestão.

Assim, a gestão de pessoas em estruturas complexas não se limita a alocar indivíduos, mas envolve: dimensionamento de efetivos, composição de competências por turno, gestão de ausências, mecanismos de substituição, desenvolvimento de lideranças intermediárias e desenho de trabalho que preserve a capacidade de resposta sem esgotar as equipes.

### 3.3 Padronização, rotinas e accountability

A padronização é frequentemente associada à “burocracia”, entendida como o excesso de regras e a perda de flexibilidade. Contudo, a literatura organizacional diferencia os efeitos da formalização conforme o desenho e o uso. Adler e Borys distinguem burocracia “coercitiva” (centrada em fiscalização, punição e restrição) e “habilitadora” (centrada em apoiar o trabalho, reduzir ambiguidades e facilitar a coordenação), mostrando que as regras podem melhorar o desempenho quando funcionam como tecnologia de suporte e de aprendizagem.

Outrossim, a teoria das rotinas oferece um quadro analítico complementar. Feldman e Pentland propõem separar o aspecto **ostensivo** (a ideia geral da rotina, regras, scripts) do aspecto **performativo** (a execução concreta por pessoas em situações específicas), argumentando que rotinas podem gerar estabilidade e mudança simultaneamente. Isso é crucial para o setor público: padronizar não significa eliminar a discricionariedade, mas orientar a execução para reduzir arbitrariedades e viabilizar a accountability.

Turner e Rindova avançam ao mostrar que organizações podem manter consistência em seu funcionamento diante de mudanças contínuas por meio de “consistência-alvo” combinada com flexibilidade de coordenação, apoiando-se em artefatos e conexões. Em serviços públicos, artefatos (protocolos, formulários, sistemas) e conexões (fluxos decisórios, escalonamento de autoridade) são os meios pelos quais se estabiliza o essencial sem bloquear adaptação.

A dimensão de accountability exige, ainda, uma linguagem precisa. Bovens define accountability como a relação entre ator e fórum, na qual há a obrigação de explicar e justificar condutas sujeitas a questionamento e consequências. Em estruturas complexas, rotinas e registros são meios operacionais para tornar essa relação praticável: sem rastros documentais e critérios explícitos, a responsabilização tende a se degradar em disputa narrativa.

No campo de controle interno, diretrizes internacionais de auditoria governamental indicam que controles consistentes dependem de unidades e práticas que sustentem a melhoria contínua, a integridade da informação e a independência funcional. Referências de governança associadas ao universo da INTOSAI enfatizam padrões de controle interno na administração pública, conectando

conformidade, gestão de riscos e capacidade institucional.

## 4. Desenvolvimento

### 4.1 Escalas e jornadas como infraestrutura de governança operacional

A escala não é um documento administrativo periférico: atua como um mecanismo de governança que define a capacidade real de entrega. Quando esse arranjo falha, a instituição tende a recorrer a improvisos — dobras, remanejamentos ad hoc, acúmulo de funções — que reduzem a previsibilidade, elevam o risco de erro operacional e tensionam simultaneamente a legalidade e os direitos laborais. Nessa dinâmica, o problema deixa de ser apenas “gestão do turno” e passa a revelar um ponto estrutural: a capacidade administrativa de manter o serviço em um padrão mínimo de funcionamento, exatamente o núcleo do debate sobre capacidade estatal.

A centralidade das escalas para a eficiência se evidencia porque organizam, ao mesmo tempo, a cobertura e a continuidade. Cobertura não diz respeito apenas a manter um quantitativo mínimo por período; continuidade exige preservar competências críticas em cada turno, assegurar redundância mínima para lidar com ausências e eventos críticos e estabilizar mecanismos de transição — passagem de plantão, briefing, registros — sem os quais o conhecimento operacional é empurrado para a memória individual. Quando a transição não é estruturada, a organização perde consistência, enfraquece a “máquina administrativa” e passa a depender de pessoas específicas para sustentar rotinas que deveriam ser institucionalizadas.

Além disso, a eficiência operacional se deteriora quando jornadas extensas e turnos noturnos são tratados como solução permanente de contingência. A literatura em saúde e segurança ocupacional aponta que o trabalho noturno e a extensão prolongada de horas tendem a comprometer a produtividade e a segurança, sobretudo ao longo de sucessivas noites e em sequências prolongadas de trabalho. Em órgãos com risco operacional relevante, isso se traduz em aumento de falhas, decisões reativas e degradação simultânea de dimensões formais — como erros de procedimento e registros incompletos — e de dimensões substantivas, com piora do atendimento e aumento da exposição institucional.

Há, ainda, um componente organizacional muitas vezes subestimado: as escalas são instrumentos distributivos. Elas alocam ônus e benefícios — turnos mais penosos, folgas adicionais e oportunidades de capacitação — e, quando percebidas como arbitrárias, corroem o clima organizacional e a aderência às rotinas. Como a literatura de gestão estratégica de pessoas no setor público sugere, o vínculo entre práticas de RH e desempenho passa pela confiança, pela percepção

de justiça e pela coerência institucional; políticas formalmente neutras podem produzir efeitos assimétricos quando aplicadas sem critérios transparentes.

Por isso, uma escala orientada à eficiência pode ser analisada a partir de requisitos mínimos integrados: suficiência de efetivo por período, considerando variações de demanda; composição de competências por turno, assegurando perfis-chave; regras explícitas de substituição e contingência para ausências, afastamentos e picos de sobrecarga; rituais formais de transição que garantam a continuidade informacional; e limites de jornada com recuperação adequada para reduzir fadiga e falhas. Esses parâmetros não eliminam dilemas orçamentários nem restrições legais, mas tornam explícitos os trade-offs e reduzem a tomada de decisões casuísticas. Sob a ótica da eficiência formal, a escala deixa de ser mero “arranjo de pessoas” e passa a funcionar como “arranjo de responsabilidade”, delimitando quem responde por quê, em que momento e com quais recursos.

#### **4.2 Gestão de pessoas: do dimensionamento à capacidade de implementação**

Gestão de pessoas em estruturas complexas produz eficiência quando se conecta à capacidade de implementar: transformar norma em rotina executável e previsível. Isso exige mais do que treinamento; requer um desenho organizacional que permita a coordenação e a aprendizagem. Polidano sugere que a capacidade está na administração permanente; logo, práticas de RH que reduzem a rotatividade indesejada, estabilizam competências e criam mecanismos de transferência de conhecimento fortalecem a eficiência no médio prazo, mesmo que não gerem “ganhos rápidos”.

Para serviços contínuos, quatro problemas de RH são particularmente críticos:

**(i) Absenteísmo e volatilidade de efetivo.**

Ausências previsíveis (férias, licenças) e imprevisíveis (doença, afastamentos) exigem buffers e políticas de substituição. Sem esse desenho, a instituição opera em “déficit crônico” e compensa com dobras, o que retroalimenta fadiga e novas ausências. A literatura sobre longas jornadas e turnos fornece base para tratar essa dinâmica como um risco sistêmico, e não como uma falha individual.

**(ii) Competências distribuídas de forma desigual.**

Quando competências críticas se concentram em poucos servidores, a escala se torna vulnerável: qualquer ausência provoca um colapso na qualidade. A resposta não é apenas “alocar melhor”, mas desenvolver redundância competente (capacidade substitutiva), com trilhas de capacitação e supervisão por turno. A lógica de SHRM no setor público reforça que o desempenho depende da combinação entre as práticas de seleção, desenvolvimento e desenho do trabalho e as condições institucionais.

**(iii) Liderança intermediária como mecanismo de continuidade.**

Em estruturas estatais complexas, a continuidade operacional costuma depender de chefias intermediárias que traduzem diretrizes em rotina, administram escalas e resolvem conflitos. A insuficiência de autoridade gerencial intermediária tende a deslocar decisões para o topo ou para a base, o que amplia o ruído e a inconsistência. Estudos sobre performance management indicam que medir e gerir o desempenho têm propósitos distintos (controle, orçamento, aprendizagem), o que exige governança para que os indicadores não se tornem um formalismo improdutivo.

**(iv) Discrecionalidade na linha de frente.**

Burocracias de nível de rua precisam decidir sob incerteza, escassez e pressão temporal. Isso significa que a eficiência administrativa depende de combinar protocolos com espaços legítimos de julgamento profissional, evitando que a norma seja aplicada como automatismo cego ou, no extremo oposto, como autorização para arbitrariedade.

Logo, a gestão de pessoas mostra-se indissociável das escalas: o dimensionamento e a qualificação influenciam diretamente a capacidade de manter rotinas essenciais, produzir registros íntegros e sustentar a continuidade institucional.

### **4.3 Padronização operacional como redução de risco e aumento de previsibilidade**

Padronizar, em serviços complexos, não é “engessar”; é definir o que precisa ser invariável para que o restante possa variar de forma controlada. A literatura sobre rotinas ajuda a formular essa ideia: o aspecto ostensivo (roteiros, protocolos) estabiliza expectativas e coordenação, enquanto o aspecto performativo permite adaptação situada. Quando a padronização ignora essa dualidade, tende a ser percebida como coercitiva e a gerar compliance superficial.

Para fins de eficiência administrativa, a padronização contribui em pelo menos quatro frentes.

**(a) Controle e rastreabilidade (eficiência formal).**

Procedimentos padronizados definem evidências mínimas: o que deve ser registrado, em que formato e com quais validações. Isso reduz lacunas documentais que, em auditorias e processos de responsabilização, se convertem em insegurança jurídica e risco institucional. A abordagem de Bovens reforça que a accountability exige a possibilidade de questionamento com base em justificativas verificáveis; registros consistentes transformam explicações em material auditável.

**(b) Coordenação entre setores e turnos (eficiência operacional).**

Em serviços contínuos, muitos erros decorrem menos de “incapacidade técnica” e mais de falhas de interface: informação não transmitida, passagem de plantão incompleta, critérios distintos entre equipes. Artefatos padronizados (checklists, formulários, fluxos) funcionam como “pontes” entre turnos e áreas, sustentando a consistência-alvo sem exigir a presença permanente da hierarquia. A evidência de Turner e Rindova sobre artefatos e conexões é particularmente útil para compreender esse papel.

**(c) Aprendizagem e melhoria contínua.**

A padronização permite comparar variações: quando há um “padrão”, desvios podem ser analisados e não apenas narrados. Sem isso, cada evento crítico se torna um episódio isolado e a organização perde a capacidade de aprendizado cumulativo. A distinção entre burocracia coercitiva e habilitadora fornece um critério: padrões devem ser desenhados para revelar problemas e apoiar correção, e não apenas para punir.

**(d) Gestão de riscos e de qualidade.**

Linguagens de gestão da qualidade e a abordagem por processos são frequentemente usadas para formalizar fluxos, responsabilidades e controles, incorporando ciclos de melhoria e o pensamento baseado em risco. Documentos da ISO sobre a abordagem por processos explicitam a integração entre processos, medidas e PDCA, oferecendo uma referência para tratar a padronização como uma arquitetura de gestão, e não como mero “manual”.

Em síntese, a padronização reduz o risco administrativo ao diminuir a variabilidade não controlada, ao estabilizar as evidências e ao organizar a coordenação. O ponto decisivo é seu desenho: padrões que não dialogam com o trabalho real tendem a gerar “ritualismo” (preenchimento sem uso) e baixa aderência.

#### **4.4 Registros administrativos, controle interno e segurança jurídica**

A continuidade do serviço público é também continuidade da informação. Sistemas de registro são a forma pela qual a organização “lembra” e pode ser cobrada. Em estruturas complexas, perdas informacionais entre turnos, setores e níveis hierárquicos produzem inconsistência decisória, duplicidade de ações e fragilização dos controles.

Diretrizes associadas ao campo da auditoria governamental e do controle interno destacam que controles eficazes dependem de estruturas capazes de aprimorar continuamente as operações e de produzir informações confiáveis para a tomada de decisão e a responsabilização. No universo

INTOSAI, publicações relacionadas a padrões de controle interno reforçam a centralidade da auditoria e dos controles no sistema de governança, sobretudo para reduzir os riscos de conformidade e de integridade.

Nessa linha, registros administrativos cumprem funções simultâneas:

1. **Instrumental:** orientar a continuidade do trabalho (passagem de turno, histórico de decisões).
2. **Probatória:** permitir a auditoria, a responsabilização e a defesa institucional.
3. **Gerencial:** viabilizar o monitoramento e a melhoria (indicadores, análise de gargalos).
4. **Democrática:** sustentar a transparência e a prestação de contas a fóruns internos e externos.

Quando essas funções não são reconhecidas, registros viram custo; quando são integradas ao desenho de rotinas, tornam-se infraestrutura de eficiência formal e operacional.

## 5. Discussão: tensões estruturais e critérios de desenho

### 5.1 Legalidade, discricionariedade e resposta gerencial

A administração pública opera sob legalidade e controle, mas a implementação diária exige discricionariedade situada. A padronização excessivamente prescritiva pode produzir “cegueira procedimental”, deslocando o foco do interesse público para a conformidade mecânica. Por outro lado, a ausência de padrões e registros amplia o espaço para a arbitrariedade, a desigualdade de tratamento e a dificuldade de responsabilização. Esse é o núcleo do dilema: como estabilizar o essencial sem destruir a capacidade de julgamento.

A distinção entre burocracia habilitadora e coercitiva sugere um critério prático: padrões devem ser concebidos como ferramentas de coordenação e diagnóstico, com espaço para exceções justificadas e devidamente registradas. A exceção, quando documentada segundo critérios, pode fortalecer a eficiência formal e substantiva — pois preserva a legalidade e permite revisão posterior — em vez de ser tratada como um desvio oculto.

### 5.2 Consistência-alvo e flexibilidade coordenada

Turner e Rindova mostram que a consistência diante de mudanças contínuas é alcançada por meio da combinação de padrões e da flexibilidade de coordenação, apoiada em artefatos e conexões. Em serviços públicos, isso implica: definir padrões rígidos para itens críticos (segurança, evidências mínimas, limites de jornada, cadeia de comando) e permitir variação controlada em aspectos táticos

(sequência de atividades, alocação intra-turno, priorização).

Escalas, nesse modelo, funcionam como conexão entre recursos e rotina: ao estabelecerem composição por turno e regras de substituição, reduzem a necessidade de improviso e viabilizam a adaptação sem colapso. A discussão sobre turnos e produtividade reforça que a flexibilidade não pode ser confundida com a extensão indefinida da jornada; há limites fisiológicos e organizacionais que, quando ignorados, geram ineficiência e risco.

### 5.3 Indicadores, performance e o risco do formalismo

Medir desempenho é útil, mas não há uma métrica universal. Behn argumenta que os propósitos de medição diferem (controle, orçamento, aprendizagem, motivação) e que confundir esses propósitos tende a gerar indicadores que não orientam a tomada de decisão. No setor público, o risco do formalismo é amplificado por múltiplos fóruns de controle e pela pressão por “números” politicamente comunicáveis, mesmo quando operacionalmente frágeis.

Consequentemente, instrumentos de padronização devem ser acompanhados de governança de uso: quem lê, quando, para decidir o quê e com quais consequências. Sem isso, checklists e relatórios tornam-se fins em si mesmos e não sustentam uma eficiência substancial.

### Considerações finais

A eficiência administrativa em estruturas públicas complexas não se sustenta por medidas isoladas nem se reduz a ganhos incrementais de produtividade. Ela é, sobretudo, um **resultado organizacional** produzido pela articulação entre o desenho institucional e a operação cotidiana: como o trabalho é distribuído no tempo, como competências são mobilizadas e como decisões são registradas e controladas. Ao longo do artigo, argumentou-se que a eficiência deve ser analisada em três planos complementares — **formal, operacional e substantivo** — porque serviços contínuos e sensíveis exigem simultaneamente conformidade procedimental, continuidade de funcionamento e entrega de valor público sob restrições normativas e orçamentárias.

No que se refere às **escalas e jornadas**, a análise permite responder que seu impacto sobre a eficiência não é periférico: trata-se de uma “arquitetura temporal” que estrutura a própria capacidade de entrega do Estado. Escalas bem desenhadas reduzem a variabilidade na cobertura, estabilizam as transições entre turnos, permitem a composição mínima de competências e limitam a produção de risco por fadiga e sobrecarga. Em contrapartida, escalas construídas como solução meramente reativa tendem a deslocar o sistema para regimes informais de compensação (dobras, improvisos,

remanejamentos sem critério), com efeitos previsíveis: queda da previsibilidade, degradação dos registros e maior exposição institucional. Em suma, a gestão de jornadas não é apenas um tema de administração de pessoal; é um componente direto da eficiência operacional e da segurança decisória.

Quanto à **padronização operacional**, o artigo demonstra que ela reduz riscos administrativos quando concebida como tecnologia de coordenação e de aprendizagem — e não como mecanismo punitivo de controle. A formalização eficaz não elimina a discricionariedade inerente ao serviço público, mas a **qualifica**: delimita o que precisa ser invariável (evidências mínimas, cadeia decisória, requisitos de registro, critérios de exceção) e preserva espaço para adaptação situada, desde que **justificada e rastreável**. Nessa chave, a pergunta sobre como a formalização contribui para accountability e segurança jurídica encontra resposta direta: rotinas, formulários e registros não são “burocracia acessória”, e sim **infraestrutura de governança**, pois convertem decisões em razões verificáveis e tornam possível o escrutínio por diferentes fóruns de controle.

A **gestão de pessoas**, por sua vez, aparece como dimensão constitutiva da capacidade estatal, pois a continuidade institucional depende de mecanismos que estabilizam competência no tempo: dimensionamento realista, redundância mínima de perfis críticos, liderança intermediária e arranjos de substituição que não colapsem o serviço a cada ausência. Em estruturas complexas, o desempenho não falha apenas por falta de “boa vontade”, mas por um desenho que concentra conhecimento em poucos, cria lacunas de competência por turno e desorganiza os fluxos de informação. Assim, a relação entre gestão de pessoas, continuidade institucional e proteção do interesse público se esclarece: ao garantir cobertura competente e transições consistentes, a organização reduz a arbitrariedade, evita rupturas no atendimento e fortalece a legitimidade do agir administrativo.

Do ponto de vista crítico, a principal tensão identificada não é “padronizar ou não padronizar”, mas sim **como padronizar sem comprometer a responsividade e como gerir com flexibilidade sem produzir informalidade**. A eficiência, nessa moldura, não é a vitória do gerencialismo sobre a legalidade, nem o triunfo do formalismo sobre o desempenho; é a construção de arranjos em que as regras funcionem como suporte ao trabalho e em que a discricionariedade seja exercida dentro de parâmetros inteligíveis, revisáveis e documentados. O ganho institucional esperado é duplo: maior confiabilidade operacional e maior defensabilidade jurídica das decisões.

## Referências

ADLER, P. S.; BORYS, B. Two types of bureaucracy: enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 1, p. 61–89, 1996. DOI: 10.2307/2393986.



BEHN, R. D. Why measure performance? Different purposes require different measures—*Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 586–606, 2003.

BOVENS, M. Analyzing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

FELDMAN, M. S.; PENTLAND, B. T. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, v. 48, n. 1, p. 94–118, 2003. DOI: 10.2307/3556620.

FOLKARD, S.; TUCKER, P. Shift work, safety and productivity. *Occupational Medicine*, v. 53, n. 2, p. 95–101, 2003. DOI: 10.1093/occmed/kqg047.

HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

KNIES, E.; BOSELIE, P.; GOULD-WILLIAMS, J.; VANDENABEELE, W. Strategic human resource management and public sector performance: context matters. *The International Journal of Human Resource Management*, v. 35, n. 14, p. 2432–2444, 2024 (online 2018). DOI: 10.1080/09585192.2017.1407088.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980. ISBN: 978-0871545244.

MOYNIHAN, D. P. *The dynamics of performance management: constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008. ISBN: 9781589014350.

POLIDANO, C. Measuring public sector capacity. *World Development*, v. 28, n. 5, p. 805–822, 2000. DOI: 10.1016/S0305-750X(99)00158-8.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017. ISBN: 9780198795186.

RADNOR, Z.; OSBORNE, S. P. Lean: a failed theory for public services? *Public Management Review*, v. 15, n. 2, p. 265–287, 2013. DOI: 10.1080/14719037.2012.748820.

TURNER, S. F.; RINDOVA, V. A balancing act: how organizations pursue consistency in routine functioning in the face of ongoing change. *Organization Science*, v. 23, n. 1, p. 24–46, 2012. DOI: 10.1287/orsc.1110.0653.

WICHOWSKY, A.; MOYNIHAN, D. P. Measuring how administration shapes citizenship: a policy feedback perspective on performance management. *Public Administration Review*, 2008. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00931.x.

ISO. The process approach in ISO 9001:2015 (documento explicativo).

INTOSAI. Referências e guias sobre padrões de controle interno e de governança pública (visão institucional).