

**CAPACITAÇÃO DE
SERVIDORES PÚBLICOS:
ANÁLISE DA EFETIVIDADE
DA ARTICULAÇÃO ENTRE
PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E EXECUÇÃO
NO ESTADO DO AMAZONAS**

**TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: AN ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS
OF THE ARTICULATION BETWEEN PLANNING, BUDGETING, AND
EXECUTION IN THE STATE OF AMAZONAS**

Ciências Sociais Aplicadas • 29/04/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/777351010](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/777351010)

Myracelle dos Santos da Silva¹

Paulo Edcley Silva do Nascimento²

Salvio de Castro e Costa Rizzato³

RESUMO

O estudo analisou a efetividade da capacitação de servidores públicos no Estado do Amazonas, no período de 2024 a 2027, considerando a articulação entre diretrizes normativas, planejamento institucional e alocação orçamentária. Adotou-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa e natureza aplicada, por meio de pesquisa documental, normativa e bibliográfica, com base na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e nos instrumentos de planejamento e orçamento, especialmente o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais. Os resultados evidenciam a existência de estrutura normativa e planejamento formal das ações de capacitação, indicando cumprimento institucional no plano administrativo. Contudo, verificou-se que a política apresenta limitações quanto à sua efetividade, em razão da fragmentação das ações formativas e da baixa integração entre planejamento, financiamento e execução. Conclui-se que, embora haja conformidade formal dos instrumentos analisados, a política de capacitação não se consolida como instrumento estratégico de gestão, em razão da ausência de integração sistêmica entre os elementos que a estruturam, o que limita sua capacidade de produzir impactos concretos na gestão pública.

Palavras-chave: capacitação; gestão pública; efetividade; orçamento público.

ABSTRACT

This study analyzes the effectiveness of public servant training policies in the State of Amazonas, Brazil, from 2024 to 2027, considering the articulation between normative guidelines, institutional planning, and budget allocation. A deductive method was adopted, with a qualitative and applied approach, based on

documentary, normative, and bibliographic research, grounded on the National Policy for Personnel Development and on planning and budget instruments, particularly the Multiannual Plan, the Budget Guidelines Laws, and the Annual Budget Laws. The results indicate the existence of a consolidated normative framework and formal planning of training actions, demonstrating institutional compliance at the administrative level. However, it was found that the policy presents limitations in terms of effectiveness due to the fragmentation of training actions and the low level of integration between planning, financing, and implementation. It was also observed that the growth in the overall volume of public resources during the analyzed period does not translate into clearly identifiable and systematized investments in public servant training, making it difficult to track expenditures and evaluate outcomes. It is concluded that, although there is formal compliance with the analyzed instruments, the training policy does not consolidate itself as a strategic management tool due to the lack of systemic integration among its structural elements, which limits its ability to produce concrete impacts on public management.

Keywords: training; public management; effectiveness; public budget.

1. INTRODUÇÃO

A intensificação do uso de tecnologias na administração pública, aliada à complexidade das demandas sociais, tem exigido do Estado maior capacidade de adaptação, planejamento e qualidade na prestação dos serviços públicos. Nesse contexto, o desenvolvimento de competências no setor público ganha relevância, sendo a capacitação de servidores um instrumento importante para o aprimoramento da gestão administrativa.

No plano normativo, a qualificação dos agentes públicos encontra respaldo em dispositivos constitucionais e em políticas voltadas ao desenvolvimento de pessoas, que estruturam formalmente as ações de capacitação e sua relação com o planejamento institucional.

Diante desse cenário, a problemática da pesquisa consiste em analisar de que forma a política de capacitação de servidores públicos se organiza no âmbito da administração pública estadual, especialmente quanto à sua articulação com o planejamento institucional e a alocação orçamentária, considerando seus possíveis reflexos na efetividade da gestão pública. O objetivo da pesquisa foi analisar a efetividade da capacitação de servidores públicos no Estado do Amazonas, no período de 2024 a 2027, a partir da relação entre diretrizes normativas, planejamento institucional e orçamento público. Como objetivos específicos, a pesquisa propôs: Verificar a existência de estrutura normativa e de planejamento para a capacitação; Analisar a forma como a capacitação aparece no orçamento estadual; Avaliar o grau de impacto da articulação na efetividade. A pesquisa se justifica pela necessidade de compreender como os instrumentos formais de planejamento e orçamento se relacionam com as políticas de desenvolvimento de pessoas, contribuindo para o debate sobre a organização e o funcionamento da gestão pública. Para o desenvolvimento do estudo, adota-se abordagem qualitativa, com base em pesquisa documental, normativa e bibliográfica, fundamentada na análise da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e dos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado do Amazonas, especialmente o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, considerando o período de 2024 a 2027.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A análise da efetividade das políticas públicas de capacitação de servidores requer a integração de seus fundamentos teóricos, especialmente no que se refere à gestão por competências e às dinâmicas de planejamento e financiamento. Nesse sentido, esta seção apresenta o referencial teórico que sustenta o estudo, articulando conceitos relacionados ao desenvolvimento de pessoas no setor público e às limitações estruturais da atuação estatal, com o objetivo de subsidiar a interpretação dos dados empíricos.

2.1. Gestão por Competências no Setor Público e o Advento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

A Constituição Federal de 1988 estabelece os fundamentos da atuação estatal e define objetivos voltados à promoção do desenvolvimento, à redução das desigualdades e à melhoria das condições sociais, atribuindo à Administração Pública papel central na concretização desses direitos (BRASIL, 1988). Nesse contexto, a qualificação dos agentes públicos constitui elemento essencial para a efetividade da atuação estatal.

De forma específica, o art. 39, § 2º, da Constituição Federal determina que a União, os Estados e o Distrito Federal mantenham escolas de governo destinadas à formação e ao aperfeiçoamento dos servidores públicos, vinculando a capacitação ao desenvolvimento da carreira e à melhoria da gestão pública.

Assim, segundo Pires et al. (2005, p. 19), a gestão por competências consolida-se como modelo orientador das políticas de desenvolvimento de pessoas, ao buscar “alinhar esforços para que

competências humanas possam gerar e sustentar competências organizacionais necessárias à consecução de objetivos estratégicos”.

No âmbito federal, esse modelo foi inicialmente instituído pelo Decreto nº 5.707/2006 e posteriormente consolidado pelo Decreto nº 9.991/2019, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), estruturando a capacitação a partir da articulação entre planejamento, execução e avaliação das ações formativas.

Esse paradigma fundamenta a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), que estrutura a capacitação com base no desenvolvimento de competências alinhadas às estratégias institucionais, substituindo modelos tradicionais baseados em treinamentos pontuais por uma abordagem sistêmica e orientada por resultados. A política incorpora instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação, evidenciando a centralidade da gestão por competências na modernização da administração pública federal.

A implementação da gestão por competências no setor público enfrenta limitações estruturais, especialmente quanto ao apoio da alta administração e à capacidade institucional das organizações. Nesse sentido, a ausência de suporte estratégico da alta gestão, aliada à insuficiente disponibilidade de equipes qualificadas e ao baixo nível de engajamento dos servidores, constitui fator que dificulta a consolidação desse modelo (Montezano; Silva, 2019), comprometendo a efetividade das ações de desenvolvimento de pessoas.

O Decreto nº 9.991/2019 estabelece um modelo estruturado de governança da capacitação, aplicável à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, baseado na articulação entre planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações formativas. Nesse contexto, a PNDP ultrapassa a lógica tradicional de treinamentos pontuais ao instituir um sistema orientado por resultados, alinhado aos objetivos estratégicos dos órgãos e entidades públicas.

A estrutura normativa da PNDP incorpora, ainda, mecanismos de governança baseados em evidências, como o relatório anual de execução (art. 6º), que permite a avaliação das ações implementadas, e a obrigatoriedade de transparência das despesas com desenvolvimento de pessoas (art. 16, §1º), reforçando a *accountability* e o controle institucional. Ademais, o decreto estabelece a atuação coordenada das unidades de gestão de pessoas e das escolas de governo, sob supervisão do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), consolidando um ciclo contínuo de planejamento e avaliação.

Tal desarticulação entre a estrutura normativa federal, o planejamento institucional e a alocação orçamentária comprometem a capacidade de concretização das ações de capacitação, comprometendo à efetividade da política pública.

2.2. Interfaces e Limites da Política de Capacitação no Estado do Amazonas

Embora existam previsões normativas e orçamentárias voltadas à capacitação de servidores no Estado do Amazonas, especialmente no âmbito dos instrumentos de planejamento público, Plano

Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), observa-se que a articulação entre planejamento e financiamento permanece fragilizada. Esses instrumentos, previstos no art. 165 da Constituição Federal, estruturam o planejamento governamental e a alocação de recursos públicos, sendo essenciais para a efetividade das políticas públicas (BRASIL, 1988).

No entanto, a execução das ações de capacitação ocorre, em grande medida, de forma setORIZADA, vinculada a agendas específicas de secretarias, como educação, saúde e segurança, sem garantia de compatibilidade entre planejamento e dotação orçamentária. Essa fragmentação compromete a racionalidade do gasto público e a continuidade das políticas, em desconformidade com os princípios da gestão fiscal responsável e do planejamento integrado previstos na Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000.

No âmbito institucional, iniciativas relevantes são desenvolvidas por órgãos como a Secretaria de Estado de Administração e Gestão (SEAD), por meio da Escola de Governo do Estado do Amazonas (ESASP), bem como pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM), por intermédio da Escola do Legislativo, e pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-AM), cuja escola de contas apresenta atuação mais consolidada na formação de agentes públicos. Todavia, tais iniciativas não se articulam de forma sistêmica, evidenciando a ausência de coordenação interinstitucional.

Essa desarticulação entre planejamento, execução e avaliação das ações formativas reforça o argumento de que a existência de previsão normativa não é suficiente para assegurar a efetividade das

políticas públicas, sendo necessária capacidade estatal de implementação e integração institucional (Secchi, 2013). Ademais, estudos indicam que a gestão por competências, embora formalmente adotada, enfrenta limitações relacionadas à estrutura organizacional e à falta de alinhamento estratégico, o que compromete sua efetividade no setor público (Montezano; Silva, 2019).

Dessa forma, o principal limite identificado não reside na inexistência de previsão normativa ou orçamentária, mas na ausência de integração entre os instrumentos de planejamento, financiamento e execução, o que impede que a capacitação de servidores se consolide como política pública estruturante no âmbito estadual.

Em síntese, a gestão por competências define o alinhamento estratégico de talentos, enquanto a PNDP estabelece os parâmetros de governança e monitoramento e o planejamento e orçamento estadual (PPA, LDO e LOA) mensura a viabilidade financeira e a integração sistêmica. Essa estrutura permite confrontar a norma federal com a capacidade de execução orçamentária e técnica no Estado do Amazonas., sendo estes os objetos de análise.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota o método dedutivo, partindo de diretrizes normativas da capacitação de servidores para analisar sua efetividade no contexto da administração pública do Estado do Amazonas. Quanto à abordagem, caracteriza-se como qualitativa e de natureza aplicada, voltada à análise de problemas concretos da gestão pública (GIL, 2019).

Em relação aos objetivos, classifica-se como descritiva e analítica. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é bibliográfica, documental e normativa, fundamentando-se tanto na literatura especializada quanto na análise de documentos oficiais e instrumentos legais (LAKATOS; MARCONI, 2017).

Os dados são secundários, extraídos de: (i) obras doutrinárias sobre gestão pública e políticas públicas; (ii) a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (Decreto nº 9.991/2019); e (iii) os instrumentos de planejamento e orçamento, especialmente as. Cumpre destacar que, embora o recorte temporal da pesquisa compreenda o período de 2024 a 2027, em consonância com o ciclo do Plano Plurianual e com as diretrizes do plano de governo estadual, a análise empírica das Leis Orçamentárias Anuais limita-se aos exercícios de 2024, 2025 e 2026, uma vez que, até o momento da realização deste estudo, a Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2027 ainda não havia sido votada e promulgada.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo qualitativa, conforme Bardin (2011), com foco na articulação entre diretrizes normativas, planejamento institucional e alocação orçamentária, a fim de verificar a coerência entre planejamento e financiamento público. Como categorias analíticas, foram utilizados os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. A estrutura do trabalho seguiu as orientações do Manual de Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade do Estado do Amazonas (UEA, 2024).

3.1. Evolução orçamentária no Estado do Amazonas

A análise das Leis Orçamentárias Anuais do Estado do Amazonas, inseridas no ciclo do Plano Plurianual 2024–2027 (AMAZONAS, 2021-2025), evidencia crescimento do volume global de recursos públicos nos exercícios já disponíveis para exame, em consonância com o modelo de planejamento estabelecido no art. 165 da Constituição Federal, que organiza a ação governamental por meio do PPA, da LDO e da LOA (BRASIL, 1988). A LOA de 2024 estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 30.161.370.000,00; a de 2025 elevou esse montante para R\$ 31.456.221.000,00; e a de 2026 fixou a receita e a despesa em R\$ 38.053.480.000,00. Esses dados demonstram expansão orçamentária nominal ao longo do período, em conformidade com a lógica de programação prevista no PPA 2024–2027.

Sob o ponto de vista formal, os instrumentos orçamentários observam a estrutura típica da administração pública, com organização por órgãos, programas, ações e classificações funcionais, conforme disciplinado pela Lei nº 4.320/1964 e pela Lei Complementar nº 101/2000, que orientam a elaboração, execução e controle do orçamento público. Contudo, o exame dessas leis não permite identificar, de forma clara e transversal, uma política estadual unificada de capacitação de servidores com programação orçamentária própria, sistematizada e passível de monitoramento contínuo. Em vez disso, as ações formativas aparecem dispersas em agendas setoriais e institucionais não específicas, o que dificulta a rastreabilidade do gasto e a aferição objetiva do investimento público em desenvolvimento de pessoas.

Desse modo, o problema central não reside na inexistência de previsão orçamentária, mas na forma como a capacitação é incorporada ao orçamento estadual: de maneira fragmentada, sem

padronização e com limitada integração entre planejamento, financiamento e avaliação. Tal cenário compromete a transparência quanto à priorização da política e enfraquece sua consolidação como estratégia estruturante da gestão pública.

Nesse contexto, a ausência de uma estrutura orçamentária clara e integrada para a capacitação de servidores revela um limite relevante à efetividade da gestão pública no Estado do Amazonas. Embora o orçamento estadual apresente crescimento e observe os parâmetros formais de planejamento, a inexistência de programação específica, sistematizada e monitorável voltada ao desenvolvimento de pessoas impede que a capacitação se consolide como instrumento estratégico de melhoria da atuação administrativa. Assim, a forma como o orçamento incorpora, de maneira fragmentada, as ações de capacitação compromete sua capacidade de produzir impactos concretos na qualidade da gestão pública, evidenciando que a limitação da efetividade não decorre da ausência de recursos, mas da fragilidade na sua organização e direcionamento.

3.2. Impactos na Prestação de Serviços Públicos

A capacitação de servidores públicos constitui elemento essencial para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos, na medida em que contribui para o desenvolvimento de competências técnicas e interpessoais, especialmente aquelas relacionadas à comunicação e à resolução de problemas. Nesse sentido, observa-se relação direta entre o nível de qualificação dos agentes públicos e a capacidade de atendimento às demandas da sociedade, uma vez que servidores adequadamente treinados tendem a compreender

com maior precisão as necessidades dos cidadãos e a oferecer respostas mais céleres e eficazes.

Corroborando essa perspectiva, Kotler (2018, p. 441) afirma que:

Os funcionários mais bem capacitados exibem seis características que melhoram a qualidade de serviço: competência, cortesia, credibilidade, confiabilidade, capacidade de resposta e comunicação.

Tais atributos evidenciam que a capacitação não se limita ao aprimoramento técnico, mas envolve também o desenvolvimento de habilidades relacionais fundamentais para a qualidade do atendimento no setor público.

Entre alguns dos desafios, destacam-se a ausência de integração entre planejamento institucional e financiamento, a limitação de investimentos contínuos e a fragilidade de uma cultura organizacional voltada ao desenvolvimento de pessoas.

Como consequência, a prestação de serviços tende a manter padrões formais de funcionamento, sem produzir melhorias concretas na entrega estatal. Assim, evidencia-se que a capacitação, quando não integrada ao planejamento e ao financiamento público, perde o caráter estratégico e permanece incapaz de gerar impactos reais na atuação do Estado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou a efetividade das políticas de capacitação de servidores públicos no Estado do Amazonas no período de 2024 a 2027, a partir da articulação entre diretrizes normativas, planejamento institucional e alocação orçamentária. Os resultados demonstram que, embora exista uma estrutura normativa consolidada e previsão formal nos instrumentos de planejamento público, esses elementos não se traduzem, de forma automática, em efetividade na gestão pública.

Inicialmente, partiu-se da hipótese de que a limitação da efetividade decorreria da ausência de uma estrutura institucional consolidada e da consequente insuficiência de previsão orçamentária para a política de capacitação. Contudo, o aprofundamento da análise revelou um cenário mais complexo, no qual, apesar da existência de instrumentos normativos e de previsão de recursos, observa-se uma fragmentação estrutural das ações de capacitação, marcada pela ausência de integração entre planejamento, financiamento e execução.

Verificou-se, assim, que o principal limite não reside na inexistência de recursos ou de previsão normativa, mas na forma como a política de capacitação é estruturada no âmbito estadual. A fragmentação das ações formativas, a inexistência de diretrizes transversais e a baixa articulação entre os instrumentos institucionais comprometem sua consolidação como política pública estruturante, revelando, inclusive, ramificações institucionais mais amplas do que aquelas inicialmente delimitadas nesta pesquisa.

Como consequência, a capacitação, quando não integrada a um modelo institucional coordenado, tende a produzir efeitos restritos

ao plano formal das organizações, sem repercussões significativas na qualidade da prestação dos serviços públicos.

Conclui-se, portanto, que a limitação da efetividade não decorre da escassez de recursos, mas da ausência de integração sistêmica entre os elementos que estruturam a política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZONAS (Estado). Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Amazonas para os exercícios de 2022 a 2026. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 2021-2025. Disponível em: <https://www.transparencia.am.gov.br/programas-e-acoes/loa-lei-orcamentaria-anual/>. Acesso em: 12 abr. 2026.

AMAZONAS. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM). Escola do Legislativo da Aleam oferece cursos de capacitação voltado aos servidores e dependentes. Disponível em: <https://www.aleam.gov.br/escola-do-legislativo-da-aleam-oferece-cursos-de-capacitacao-voltado-aos-servidores-e-dependentes/>. Acesso em: 12 abr. 2026.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). ECP do TCE-AM abre inscrições para cursos presenciais em áreas de comunicação, fotografia e tecnologia. Disponível em: <https://www.tceam.tc.br/?p=83416>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BAR DIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.506, de 2 de outubro de 2020. Altera o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.991/2019 (texto consolidado). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 mar. 2026.

CUNHA, Edileuza Lobato da et al. A importância da capacitação e formação contínua dos servidores públicos. Caderno Pedagógico, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 101-122, 2023.

FREITAS, Isa Aparecida de; BRANDÃO, Hugo Pena. Trilhas de aprendizagem como estratégia para desenvolvimento de competências. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 57, n. 1, p. 97-118, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Internet chega a 74,9 milhões de domicílios do país em 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 29 mar. 2026.

KOTLER, Philip. Administração de marketing. 15. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MONTEZANO, Lana et al. Gestão por competência na justiça eleitoral. Gestão.Org, [S.l.], v. 17, n. 2, p. 184-201, 2019.

PIRES, A. K. et al. Gestão por competências em organizações de governo. Brasília: ENAP, 2005.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart et al. Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1999.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS (UEA). Manual de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Manaus: UEA, 2024.

¹ Pós-Graduanda em Gestão Pública e Direito Eleitoral pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: myracelle.adv@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-4558-888X>

² Paulo Edcley Silva do Nascimento, graduado em Administração pela Universidade Federal do Amazonas E-mail: pauloedcley@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-2593-5335>

³ Salvio de Castro e Costa Rizzato, Administrador. Psicólogo, Doutor em Psicologia e Ciências da Educação. Docente da UEA. E-mail: srizzato@uea.edu.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0228-3035>