



# Economia, Estado e Orçamento Público: Um Guia para a População do Distrito Federal

CARTILHA RESUMIDA



# 1. Introdução

- Este projeto visa aproximar a população — especialmente jovens e adolescentes — dos conceitos fundamentais que estabelecem:
  - A organização do Estado
  - Sua relação com a Economia, e
  - As contas públicas

## O Mercado e a Economia

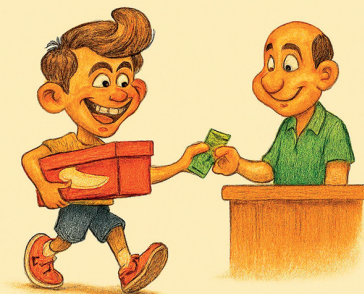
- Começamos com a evolução da economia, tratando sobre como funcionam os mercados e qual lei neles opera.

- O que é um mercado?
  - É um espaço para trocas. Tem mercado de feijão, de mochila, de tênis etc. É um espaço onde há quem quer comprar e quem quer vender.

- O que é a economia?
  - A economia é o conjunto de todos os mercados. Considere aqui “Mercado = Economia”.

- A economia é um grande jogo de trocas por bens, produtos físicos e serviços, tais como uma mochila, um tênis ou um celular. Tudo isso é possível conseguir dando em troca um papel pintado (notas da nossa moeda — o Real), passando um cartão ou fazendo um Pix.

- Quando isso ocorre, todos concordam com essa troca, isto é, quem vende e quem compra.



## O Estado e suas regras

- Para o mercado funcionar, precisamos de algumas regras: qual moeda se utiliza para trocas; quem pode vender; se a mochila pode vir da China; se o tênis pode vir do Vietnã; se pode vender qualquer tipo de celular ou somente um que tenha padrões mínimos de qualidade. E assim por diante.
- Qual a moeda? Como importar produtos do exterior? Que tipo de celular é permitido? Como respondemos a essas perguntas?
  - A partir do que o Estado decide em nosso nome.

### O que é?

- Chamamos de Estado o conjunto de todas as instituições públicas que organizam nossa convivência em sociedade: governo, parlamento, justiça, polícia, escolas públicas etc.

### O que faz?

- O que o Estado faz, então? Ele define as regras do jogo. Incluem-se aí tanto as regras do jogo do mercado quanto outras regras que regem nossa vida. Pode importar tênis do Vietnã? Sim. Pode vender celular sem uma qualidade mínima? Não.
- Ou seja, o Estado cria as regras do jogo, executa essas regras e ainda resolve conflitos entre pessoas, interpretando essas mesmas regras.
- Mas **o que** o Estado de fato oferece? Ele oferece serviços públicos.


### Como faz?

- **Como** o Estado faz isso tudo? Como o Estado se financia? Arrecadando impostos do mercado.



## O Orçamento Público: como o Estado se organiza

- Quais serviços públicos? Quanto custa? Quem decide? Isso tudo é feito via orçamento público.
- O orçamento público é tipo uma “**mesada gigante**” vinda de impostos que todo mundo paga e que é destinada para investir em educação, transporte, saúde etc.
- Fazendo um paralelo com um orçamento familiar, se João ganha uma mesada de seus pais, quem decide o que comprar com essa mesada? João, com orientação dos pais.
- Quem decide o que comprar com essa “mesada gigante” que é o Orçamento Público? Os políticos, com o consentimento de todos que os escolheram como representantes.
- Essa organização é imposta? Não. Decidimos nos organizar assim como sociedade. É um **pacto social**. Nós abrimos mão de autonomia e de dinheiro (afinal, cada um paga um pouco para formar essa grande mesada do Estado) para que as decisões de cunho coletivo sejam tomadas em nosso nome.
- De todo modo, quem tem o poder? O povo: vocês.
- Em suma, quem paga a mesada também decide como gastá-la.

Quem?	O que compra com a mesada?	Quem decide o que comprar?	Quem dá o consentimento?	
Família	Lanche, roupas, serviço de Uber	Quem ganha a mesada	Quem paga a mesada	
Estado	Serviços de saúde, educação, segurança	Representantes políticos	O povo	

## 2. O Funcionamento da Economia

• Seja um mercado de mochila, tênis ou lápis, há uma lei que se aplica a todos eles: a lei da oferta e demanda. Vejamos como os mercados funcionam, começando com o exemplo do lápis.

### A Lei do Mercado e um simples lápis amarelo

• Já ouviram falar da história do lápis contada pelo norte-americano Milton Friedman?

• Quase ninguém no mundo sabe como fazer um simples lápis amarelo.

• A madeira vem de árvores cortadas nos Estados Unidos. Para derrubá-las são necessários lenhadores, serrarias, caminhões, ferramentas.

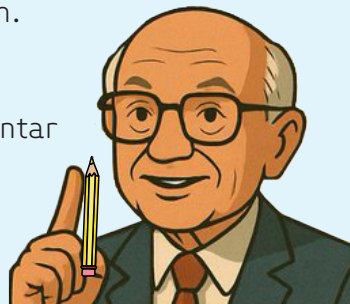
• A ponta de grafite provavelmente veio de minas no Sri Lanka. A parte metálica é feita de uma mistura de zinco e cobre. Isso exige mineração, fundição.

• A borracha na ponta muitas vezes é feita de materiais sintéticos derivados do petróleo. Pense nos trabalhadores das plataformas de petróleo, nas refinarias.

• Até a pintura amarela do lápis envolve uma cadeia de produção: químicos, fábricas, pesquisadores, operadores.

• E ainda há o adesivo que mantém tudo unido, as máquinas que montam as peças, as caixas que embalam os lápis, os caminhões que os distribuem, as papelarias que os vendem.

• Tudo isso. E um lápis custa menos de 1 Real! Logo, é melhor comprar na papelaria do que tentar produzir.



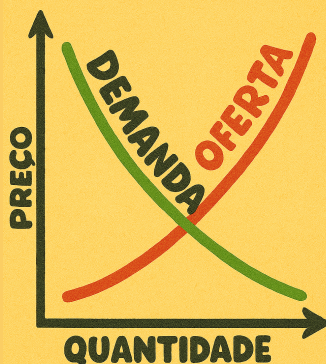
## O Mercado e a cooperação entre pessoas

- Tudo isso é feito por pessoas espalhadas por todo o mundo. E, surpreendentemente, a grande maioria delas não faz isso por **amor ao lápis amarelo**.
- Elas fazem isso não porque querem que você escreva. Fazem para sustentar suas famílias.
- Elas cooperam, mesmo sem se conhecerem, graças a um sistema que permite a **livre troca** de bens e serviços — o Mercado.
- **Essa é a magia do Mercado:** permite que milhões (ou bilhões) de pessoas, agindo no seu próprio interesse, cooperem espontaneamente para produzir coisas que nenhum indivíduo sozinho saberia fazer.



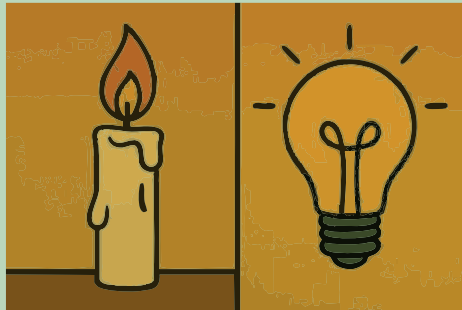
## O Mercado: qual sua lei?

- Seja a produção principal de um país o feijão, o casaco ou o teatro, todos esses bens e serviços precisam ser medidos, vendidos e comprados. Quem determina o preço? O mercado.
- O Mercado é um espaço para trocas. É onde há equilíbrio entre desejos e recursos.
- **O que são desejos?** Acabar com a fome e o frio ou conseguir algum entretenimento, por exemplo. Se alguém está com fome e frio, comprar feijão e casaco satisfaria sua demanda. Da mesma forma, se ele se importa com entretenimento, ir ao teatro lhe traz satisfação. Logo, todo bem e serviço tem sua curva de demanda. Quanto maior o preço, menos se consome. Então, a curva de demanda (curva verde) é negativamente inclinada com relação ao seu preço.
- **E o que são recursos?** Ter safra de feijão, fábrica de casacos e atrações de teatro. Isso representa a parte vendedora. Logo, aqui, quanto maior o preço, maior o incentivo para vender. Portanto, a curva de oferta (curva vermelha) é positivamente inclinada.
- O que significa equilíbrio de desejos e recursos? Quando a demanda é igual à oferta, ou seja, o ponto de encontro dessas curvas (ponto azul).



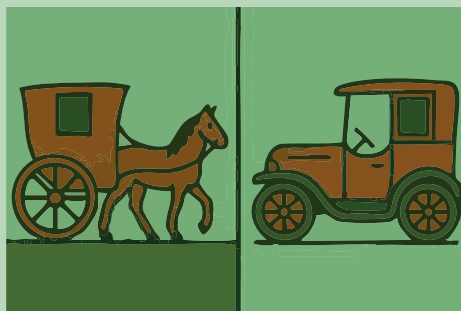
## Quem perde com o Mercado?

- Quando os mercados funcionam e trazem inovação, alguns grupos perdem. O setor de velas perdeu com a invenção da lâmpada. Antigamente, a iluminação era, em grande parte, feita por velas. Até que, um dia, um inventor cria um produto que, além de iluminar mais, é mais seguro e mais barato. A competição entre vela e lâmpada faz com que o mercado de velas diminua e o mercado de lâmpadas aumente.
- Esse processo de evolução tecnológica gera uma **“destruição criativa”**, em que produtos novos “expulsam” os produtos velhos do Mercado.



## Quem ganha com o Mercado?

- O setor de carruagem e cavalos perdeu com a invenção de carros.
- E quem ganhou? Todos. Todo mundo ganha com a existência de produtos melhores.



## Cooperação ou competição?

- Em suma, quem compra um tênis fica feliz ao comprá-lo, pois não conseguiria produzi-lo com as próprias mãos. Quem o vende também fica feliz. Aqui há **cooperação**.
- Contudo, será que existe essa felicidade mútua tanto para o comprador quanto para o vendedor na maioria dos mercados? Quando compramos algo, por exemplo, sentimos sempre que pagamos um preço justo?
- Por outro lado, vimos que os mercados evoluem com o tempo. Há alguns que perdem, há muitos que ganham. Aqui há **competição**.
- Entretanto, saímos de um mundo à luz de velas e com carruagens para outro com lâmpadas inteligentes e carros autônomos. Nesse aspecto, os efeitos adversos da “destruição criativa” não seriam pequenos diante de todos os ganhos da evolução tecnológica?
- Considerando essas questões, como explicamos o funcionamento dos mercados? Por cooperação ou competição?



### Qual jogo melhor descreve o mercado?

Em nossa versão extensa desta cartilha, explicamos as trocas comerciais por dois tipos de jogos: par ou ímpar e mão invisível. Quem vende ganha e quem compra perde, tal como no jogo de par ou ímpar? Ou todos ganham, tal como no segundo jogo? Para ler a versão extensa, acesse o QR Code abaixo:



## 2. O Estado: origem, evolução e papel

### A lei do mais forte: uma ideia primitiva de Estado

• Pessoas se organizam em comunidades desde a época dos homens da caverna. Passaram de tribos para cidades, e destas para países, aumentando a escala de cooperação segundo uma lei: a lei do mais forte. Antigamente, o mais importante era se proteger de ataques estrangeiros.

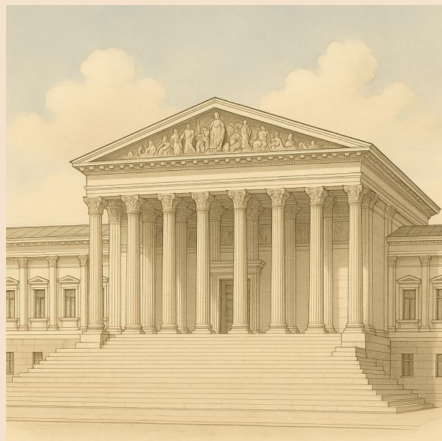


### O Estado-Nação: o princípio do Estado moderno

• Alguns povos europeus deram um grande passo rumo à cooperação em grande escala: um povo, que mora em uma terra delimitada, decide formar uma organização político-jurídica soberana onde há uma autoridade e instituições que fazem valer regras. Nasce o Estado-Nação.

• O Estado-Nação nasce com a figura de um rei poderoso venerado por um povo com identidade cultural, linguística ou étnica comum. Ou seja, são pessoas que acreditam nas mesmas histórias. O Estado é, então, uma invenção humana que permite obter cooperação de pessoas que seguem a mesma bandeira, que se veem como uma grande família, que se sentem parte de um todo.

- Foi, porém, um processo centralizador de poder. As decisões do Estado eram tomadas olhando para os interesses do rei e dos amigos do rei.



## **O sentimento de justiça e a evolução do Estado**

- Antes, quem mandava eram os monarcas, com poder absoluto. O rei Luís XIV dizia: “O Estado sou eu”.
- Após o Iluminismo, os olhos das pessoas foram abertos para certas injustiças por parte das decisões em nome do Estado. Então, começou-se um processo descentralizador de poder, e este foi migrando, de fato, para o povo. O processo durou séculos.
- Hoje, o poder é do povo. É o povo que elege seus representantes, que deliberam sobre o bem-estar da coletividade. A sociedade evoluiu: agora são as instituições que devem responder à população. A representação vai do grêmio estudantil, que representa os alunos de uma escola, a esta Câmara Legislativa, que representa todos do Distrito Federal.



## Por que é importante dividir poder?

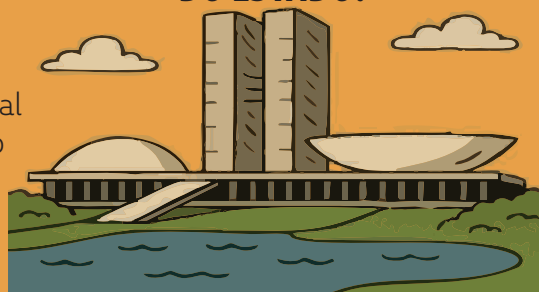
- Porque toda concentração de poder traz uma forma de tirania consigo.
- Montesquieu elaborou uma teoria sobre a separação dos Poderes.
- Essa separação de Poderes cria um sistema de freios e contrapesos, onde um Poder controla e limita os abusos do outro. Isso ajuda a garantir que o dinheiro público seja usado de forma correta, transparente e em benefício da sociedade.
- A divisão dos Poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário é essencial para garantir que ninguém concentre poder demais e que haja fiscalização mútua.
- Quando falamos de recursos públicos, isso é ainda mais importante:
  - O Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente da República) é quem executa o orçamento, ou seja, gasta o dinheiro dos impostos.
  - Já o Poder Legislativo (vereadores, deputados e senadores) é quem aprova as leis orçamentárias e fiscaliza se o dinheiro está sendo bem usado.
  - O Judiciário, por sua vez, pode intervir quando há irregularidades ou desrespeito à Constituição.



## Qual o papel do Estado ao longo da história?

- O Estado, ao longo da história, nem sempre atuou como provedor de bens e serviços públicos à população como um todo.
- Depois da consolidação dos Estados-Nação modernos, surgem dois tipos de direitos, cada um implicando diferentes papéis para o Estado.
  - O primeiro tipo de direitos denomina-se Direitos Negativos, que são como uma proteção ao indivíduo por possíveis violações em nome do Estado. É como se o indivíduo precisasse dizer ao Estado: “Não me atrapalhe!”.
    - Em outras palavras, seria uma situação de um Estado opressor e um povo oprimido. Do que esse povo precisa, nesse cenário? De menos Estado!
    - O que significa menos Estado? Significa que o Estado precisa se abster de interferir. Por isso Direito Negativo, pois é preciso que o Estado faça menos.
      - Como fazer menos? Governos fazem menos, nesse sentido, quando respeitam a liberdade de expressão, de religião e de propriedade, por exemplo.
  - O segundo tipo de direitos denomina-se Direitos Positivos, que são como uma garantia de ajuda do Estado para o indivíduo. É como se o indivíduo precisasse dizer ao Estado: “Faça algo por mim!”.
    - Em outras palavras, seria uma situação de um Estado pequeno e um povo com demandas. Do que esse povo precisa, então? De mais Estado!
    - O que significa mais Estado? Significa que o Estado precisa fornecer um bem ou serviço público ao indivíduo. Por isso que o nome é Direito Positivo, pois é preciso que o Estado faça mais.
      - Como fazer mais? Governos fazem mais, nesse sentido, quando fornecem serviços de educação, saúde e previdência, por exemplo.
  - Os direitos negativos surgiram com os Estados-Nação modernos e o pensamento iluminista.
  - Os direitos positivos surgiram no final do século XIX e evoluíram ao longo do século XX.

### QUAL O PAPEL DO ESTADO?



## Afinal, qual o papel do Estado hoje?

- Prover infraestrutura pública e garantir liberdades;
- Zelar pela segurança e promover justiça;
- Cuidar da saúde;
- Investir em educação, **entre tantos outros papéis.**

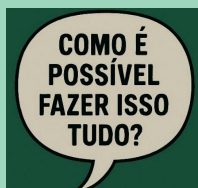


## Quem provê: o Estado ou o Mercado?

- Em primeiro lugar, como o Mercado e o Estado proveem bens e serviços?
- Como o Mercado provê bens e serviços privados? Via preço. Quem paga, compra para si.
- Como o Estado provê bens e serviços públicos? Via orçamento público. Se os representantes do povo aprovam, o Estado compra para o povo.
- Mas como o Estado consegue fazer tantas coisas, como prover serviços de educação a segurança? Com recursos. De onde vêm esses recursos? Dos impostos.
- Há serviços que apenas o Estado provê: justiça, segurança pública. Há bens que apenas o mercado provê: tênis, mochila, celular. Há serviços que tanto o Estado quanto o mercado proveem: educação, saúde.

Em suma, quem provê: o Mercado ou o Estado? E por quê? Veja sobre isso na versão extensa da cartilha.

Justiça, segurança pública	Estado
Tênis, mochila, celular	Mercado
Educação, saúde	Estado e mercado

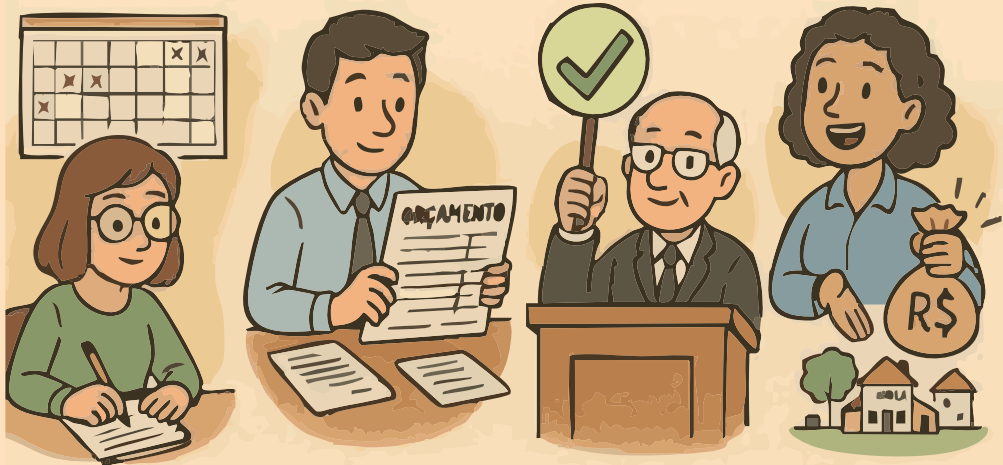


### 3. O Orçamento Público: como o Estado se organiza?

#### O processo orçamentário

- Como o Estado decide o que comprar para o povo, na prática?
  - O povo delega suas decisões a políticos por meio do voto, de modo que estes decidirão o que comprar, por meio do processo orçamentário:
    - O Poder Executivo monta uma proposta de orçamento, onde diz quanto quer gastar em saúde, educação etc.
    - O Legislativo discute, faz ajustes e aprova o orçamento, segundo regras gerais.
    - O Executivo arrecada os impostos e gasta em serviços públicos.
    - Depois, o Legislativo fiscaliza se o dinheiro foi usado do jeito certo.

## Processo Orçamentário



Planejamento

Elaboração

Aprovação

Execução

## O orçamento público: uma lei que equilibra desejos e recursos

- O que será comprado pelo Estado, quanto será comprado, para quem será comprado: como isso é organizado?
  - No orçamento público.
- O orçamento é onde uma sociedade equilibra desejos e recursos.
  - Os recursos são limitados; os desejos são ilimitados.
- Como que uma sociedade organizada equilibra isso? Vocês votam em pessoas que terão a responsabilidade de decidir onde será gasto o dinheiro dos impostos.
- O orçamento, então, é uma lei que define quais serviços públicos (desejos) serão prestados pelo Estado, em nome do povo, com os impostos arrecadados (recursos) do Mercado.
- Quais princípios moldam a ação do Estado?
  - Veremos aqui apenas dois: eficiência e equidade (uma forma de justiça).



## **Eficiência ou Equidade: um dilema do processo orçamentário**

- Para que o Estado funcione bem, deve seguir alguns princípios, entre eles a eficiência e a equidade.

- Eficiência é fazer o melhor com os recursos disponíveis. Significa gastar menos para alcançar mais resultados, evitando desperdícios e buscando soluções inteligentes. Um Estado eficiente usa bem o dinheiro público e entrega serviços que realmente funcionam.

- Equidade está ligada à ideia de justiça. Significa tratar cada pessoa de maneira adequada às suas necessidades. Nem sempre tratar todos de forma igual é justo, pois quem está em situação mais difícil geralmente precisa de mais apoio. A equidade busca garantir dignidade a todos.

- Em muitos casos, o Estado também prefere perder em eficiência para ganhar em justiça.

  - Por exemplo, deve o Estado fechar um hospital público pequeno, localizado no interior, para economizar?

    - Por que isso seria eficiente? É eficiente centralizar os serviços em hospitais maiores, reduzindo custos, aproveitando melhor a estrutura existente e utilizando os recursos economizados em outras áreas.

    - Por que não seria justo? A população daquela cidade ficaria sem acesso próximo a atendimento de saúde, o que prejudicaria especialmente os mais vulneráveis.


- Em suma, às vezes temos, nas decisões do Estado, um dilema entre eficiência e equidade.

- A escolha entre mais eficiência ou justiça é feita quando estabelecemos as regras do jogo para a atuação do Mercado e do Estado no âmbito do Distrito Federal — o que é feito aqui na CLDF — ou quando estabelecemos essas regras para todo o Brasil — o que é feito no Congresso Nacional.

- Afinal, o Brasil precisa de mais eficiência ou equidade?

# QUIZ

O BRASIL PRECISA  
DE MAIS  
EFICIÊNCIA OU  
EQUIDADE?



Acesse o QR Code  
abaixo e vote!



## 4. Conclusão

### Competição ou cooperação: o que explica o mercado?

- Pedimos para vocês escolherem o que é mais importante — competição ou cooperação — para explicar o funcionamento dos mercados. Mas será que precisamos escolher um ou outro? Não.
- Os mercados existem porque há cooperação entre vendedores e compradores, e ele evolui, oferecendo produtos melhores e mais baratos, pelo fato de haver competição.



### Estado ou Mercado: quem deve prover o quê?

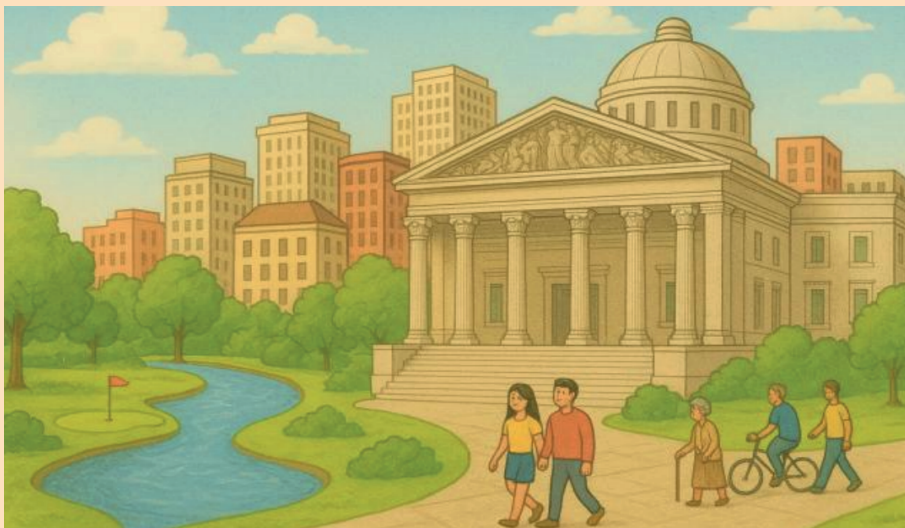
- O mercado sempre vai oferecer a melhor solução para a sociedade? Não necessariamente.
  - Na versão extensa desta cartilha, vemos que há recursos comuns, bens de clube e bens públicos que gostaríamos que o Estado oferecesse ou regulasse, exercendo sua função alocativa.
  - Vemos também que as funções distributiva e estabilizadora são importantes para a sociedade ter tanto justiça quanto eficiência.

- O Estado vai oferecer tudo o que o povo quer? Não.
  - o O Mercado é ágil, dinâmico e eficiente em realizar desejos. Essa realização vem de recursos de toda parte do mundo. Assim, isolar-se comercialmente é afetar aquele equilíbrio entre desejos e recursos.
- Em sua opinião, quão importantes são o Mercado e o Estado?



## Eficiência ou equidade: os dilemas do Estado

- Pedimos para vocês escolherem aquilo de que o Brasil mais precisa: eficiência ou equidade.
- Não há uma resposta correta, pois o Brasil precisa de ambos. Contudo, vimos que, em grande parte das situações, não se pode ter os dois. Há um dilema.
- Quando parece haver uma saída para o dilema? Quando há avanços nos trabalhos feitos por Estado e Mercado.
  - O Estado pode investir em áreas que o Mercado não quer, como construir pontes e escolas públicas, ajudar e dar segurança a quem mais precisa, proteger o meio ambiente, atuar em emergências etc.
  - O Mercado pode criar uma tecnologia que o Estado não consegue criar, tornar os produtos mais baratos e acessíveis, conectar países e pessoas por meio do comércio etc.
- De volta à situação do dilema: quem decide entre eficiência ou equidade nas questões do Estado? Os representantes eleitos pelo povo. Eles terão um sentimento do que a população mais deseja. Se não houver manifestação de algumas pessoas, os representantes não saberão suas demandas e representarão os desejos daqueles que se comunicam com eles.



## Estado, Mercado e os desejos do povo

- Recolher impostos é necessário para termos um Estado que olhe para o povo.
- Há recursos infinitos? Não.
- Quais os desejos do povo sobre o que o Estado deve prover?
- Quais os desejos do povo sobre o que deve ser arrecadado do Mercado?
- As respostas estão no Orçamento Público.
- Esses desejos estão refletidos na lei? Para saber isso, precisamos de vocês, da sociedade, participando desse processo ativamente, sabendo quais desejos são satisfeitos com quais recursos, para que tenhamos uma sociedade eficiente e justa.



**Economia, Estado e Orçamento Público:  
Um Guia para a População do Distrito Federal**

## **Expediente**

**Coordenador:**

Fernando de Faria Siqueira

**Equipe:**

Elaine Cristina Alves da Silva

Glauco Livio Silva Azevedo

Paulo Eloi Nappo

Roberto Bello Tavares de Oliveira

Sandra Zita Silva Tine

**Diagramação e arte:**

Adriano Wambier Gusso

**Revisão:**

Marcelo Corado de Albuquerque

**Impressão:**

Núcleo de Editoração e Produção Gráfica – NPG



**CÂMARA  
LEGISLATIVA**  
DISTRITO FEDERAL

Núcleo de Gestão de Projetos Estratégicos – NGPE

5º andar — sala 5.12  
3348-8007