

**Educação financeira no Brasil: uma análise da estratégia nacional para a educação financeira (ENEF) sob a ótica do processo de elaboração de políticas públicas**

**DOI: 10.31994/rvs.v10i2.581**

Fabício Pereira Soares<sup>1</sup>

Emmanuely Ferreira Bonoto Marchito<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar se o processo de elaboração de uma política pública específica do Governo Federal brasileiro, a Estratégia Nacional da Educação Financeira (ENEF), foi realmente efetivo. Tal política foi criada com o intuito de inserir conceitos ligados à gestão do dinheiro e às finanças pessoais no currículo de escolas públicas. Para que tal objetivo seja atingido, buscou-se referências no sentido de conceituar a Educação Financeira e mostrar o contexto que permitiu que o tema se tornasse objeto de debate na sociedade e nos órgãos de governo. Para se avaliar esta política pública, procurou-se usar as contribuições dos autores Thomas Dye, Stephen Ball, Richard Bowe e Anne Gold, que descrevem as etapas do processo de formulação de políticas. Além disso, foram realizadas entrevistas juntamente a alguns dos atores principais que participam da formulação e/ou condução da ENEF. O surgimento da ENEF foi analisado tendo em vista as etapas apresentadas por estes autores e as principais conclusões observadas foram a necessidade de criação ou empoderamento de departamentos ou agências para a condução da política, com o intuito de potencializar e dar um caráter de

---

<sup>1</sup> Professor Doutor da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, e-mail: fabricio.soares@uffj.edu.br, ORCID ID 0000-0001-9008-8760

<sup>2</sup> Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, e-mail: emmanuely.ferreira@facc.uffj.br, ORCID ID 0000-0003-3637-9975

institucionalização importante e ainda pouco observado na ENEF. Além disso, ressalta-se a necessidade de maior aproveitamento do papel da avaliação.

**PALAVRAS-CHAVE: EDUCAÇÃO FINANCEIRA, POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA.**

**Financial education in brazil: an analysis of the national strategy for financial education (ENEF) under the framework of the public policy-making process**

#### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to analyze the elaboration process of the Brazilian Federal Government public policy National Strategy for Financial Education (ENEF, in Portuguese). This policy was created with the intention of inserting concepts related to money management and personal finance in public schools curriculum. For this objective to be achieved, references were sought in order to conceptualize Financial Education and show the context that allowed the theme to become a subject of debate in society and government bodies. In order to evaluate this public policy, we sought the contributions of authors such as Thomas Dye, Stephen Ball, Richard Bowe and Anne Gold, who describe the stages of the policy-making process. In addition, interviews were conducted with some of the key actors involved in the formulation and / or conduct of ENEF. The emergence of ENEF was analyzed in view of the steps presented by these authors and the main conclusions observed were the need to create or empower departments or agencies to conduct the policy, in order to leverage and give an important institutionalization character and still little observed in ENEF. Furthermore, the need for greater use of the evaluation role is emphasized.

**KEY WORDS: FINANCIAL EDUCATION, PUBLIC POLICIES, NATIONAL STRATEGY FOR FINANCIAL EDUCATION.**

## INTRODUÇÃO

Políticas públicas com o intuito de levar o tema Educação Financeira às escolas vêm sendo conduzidas em diversos países. Especificamente no caso brasileiro, no ano de 2010, o Governo Federal lançou a Estratégia Nacional da Educação Financeira (ENEF), política pública que prevê o desenvolvimento, nas escolas de Ensino Médio e Fundamental que aderirem ao programa, de atividades de Educação Financeira, baseadas na exploração de situações didáticas apresentadas em material elaborado com esta finalidade para professores e alunos.

Nesse sentido, a partir da leitura do artigo, pode-se compreender o surgimento do tema na sociedade brasileira e analisar a política pública ENEF, suas origens e implicações. Para Dye (2010), desenvolver conhecimento científico sobre as forças que moldam uma política é tarefa primordial. Sendo assim, a análise de políticas envolve uma preocupação inicial com a explicação do fenômeno, uma busca rigorosa das causas e consequências das políticas e um esforço para desenvolver e testar proposições gerais sobre essas causas e consequências, através do acúmulo de nível satisfatório de resultados de pesquisas.

A análise foi realizada buscando as contribuições principalmente de Dye (2010) e Bowe, Ball e Gold (1992) no sentido de descrever o processo de elaboração de políticas públicas. Será mostrada a ENEF como uma política que emerge não apenas do protagonismo do Estado, mas também por demanda da sociedade.

Este trabalho se justifica uma vez que o debate sobre a necessidade de políticas educacionais específicas que acompanhem a evolução da sociedade vem crescendo (BITTAR e OLIVEIRA, 2006). Nesse sentido, com relação à gestão do dinheiro, como será mostrado adiante neste trabalho, crescem ao mesmo tempo o

acesso e a complexidade do sistema financeiro, tornando o tema Educação Financeira cada vez mais comum em debates e pesquisas. Percebe-se, também, um aumento do número de pesquisas acerca de políticas educacionais. De acordo com Ball e Mainardes (2011, p.11)

no Brasil, a pesquisa sobre políticas educacionais vem se configurando como um campo distinto de investigação e em permanente busca de consolidação. Nos últimos anos, pôde-se observar um aumento significativo de pesquisas, publicações, grupos de pesquisa, linhas de pesquisa em programas de pós-graduação e eventos específicos sobre políticas sociais e educacionais. Apesar desse cenário promissor, diversos pesquisadores do campo das políticas destacam a necessidade de empregar referenciais analíticos mais consistentes, bem como de ampliar a interlocução com a literatura internacional, bastante vasta e com uma variedade de perspectivas teórico-metodológicas.

Ainda segundo os autores, tais estudos podem abranger questões de natureza mais ampla sobre o processo de formulação de políticas ou, como é o caso deste trabalho, a análise de políticas educacionais específicas.

Para isso utiliza-se como metodologia a revisão bibliográfica sobre políticas públicas além de entrevistas realizadas com agentes ligados à estratégia nacional brasileira. Foram entrevistadas, entre janeiro e abril de 2017, pessoas de instituições<sup>3</sup> importantes no cenário da Educação Financeira no Brasil.

O desenvolvimento do estudo está dividido em 4 seções. A primeira apresenta o referencial teórico sobre o tema Educação Financeira. Na seção 2, são apresentados os aspectos teóricos sobre políticas públicas e seu processo de elaboração. Em seguida, é apresentada a metodologia que deu suporte à análise da política brasileira chamada Estratégia Nacional da Educação Financeira (ENEF), tema da quarta seção. Por fim, são apresentadas as considerações finais, com as principais contribuições que a análise realizada.

---

<sup>3</sup> Os entrevistados ocupam cargos ligados à Estratégia Nacional de Educação Financeira no Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF Brasil), conforme será descrito na seção reservada à Metodologia.

## 1 EDUCAÇÃO FINANCEIRA

### 1.1 Conceito de Educação Financeira

Nos últimos tempos, como consequência do desenvolvimento do Sistema Financeiro Brasileiro e também da existência de mais crédito e poupança, a população do país sente a necessidade de gerenciar melhor suas finanças pessoais, a fim de alcançar metas financeiras de longo prazo (SOARES e ALVIM, 2007). No entanto, de acordo com os mesmos autores, o que acontece no Brasil hoje em dia é que os temas relacionados com dinheiro e investimentos estão sendo discutidos sem a compreensão de um conceito básico relacionado com a gestão das Finanças Pessoais: a Educação Financeira. Dentro deste contexto, afirma Gitman (2007, p. 103):

Muitos princípios de Administração Financeira são aplicáveis na vida pessoal; as transações de compra e venda, tomada de empréstimos e de poupar e investir para atingir objetivos financeiros são situações que empresas passam a todo o momento. Essas metas exigem interação com instituições e mercados financeiros. É necessário observar também o impacto dos impostos sobre seus planos financeiros e aprender os fundamentos da administração financeira para poder gerir melhor as finanças pessoais.

Portanto, as atenções das pesquisas se voltam para a compreensão da Alfabetização Financeira das pessoas, percebendo-se uma preocupação com o desenvolvimento de conceitos ligados ao grau de habilidades do indivíduo em gerir seus recursos financeiros e tomar decisões nessa sociedade de consumo em que estamos inseridos. Importante mencionar que, para grande parte dos autores pesquisados, os termos Alfabetização Financeira, Literacia Financeira e Educação Financeira são utilizados como sinônimos, optando-se, por isso, em adotar a mesma abordagem nesta revisão da literatura.

Dessa maneira, o termo Alfabetização Financeira é definido por Mason e Wilson (2000) como a habilidade de um indivíduo obter, compreender e avaliar as

informações relevantes necessárias para se tomar decisões com consciência sobre as consequências financeiras.

Já para Vitt et al (2005, p.7), Educação Financeira “é a habilidade de ler, analisar, gerenciar e escrever a respeito das condições financeiras pessoais que afetam o bem-estar material”. Sendo assim, o termo deve incluir algumas habilidades fundamentais, como a de compreender as escolhas financeiras, discutir questões ligadas ao dinheiro sem (ou apesar de causar) desconforto, planejar para o futuro e responder de maneira competente aos eventos da vida que afetam as decisões financeiras cotidianas, incluindo eventos da economia.

Na mesma linha está a definição de Savoia, Saito e Santana (2007), para quem a Educação Financeira deve ser compreendida como um processo de transmissão de conhecimento através do qual há o desenvolvimento de habilidades nos indivíduos, permitindo que eles possam tomar decisões fundamentadas e seguras, melhorando o gerenciamento de suas finanças pessoais. Os autores vão além, afirmando que “quando aprimoram tais capacidades, os indivíduos tornam-se mais integrados à sociedade e mais atuantes no âmbito financeiro, ampliando o seu bem-estar”. (SAVÓIA, SAITO e SANTANTA, 2007, p. 1122)

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005, p.4), Educação Financeira pode ser definida como

o processo pelo qual consumidores/investidores aprimoram sua compreensão sobre produtos financeiros, seus riscos e conceitos e, através de informação, instrução e/ou aconselhamento objetivo, desenvolvem as habilidades e a confiança para se tornarem mais conscientes sobre riscos e oportunidades financeiras, tomar decisões embasadas, para saber onde buscar auxílio e buscar outras ações efetivas para aprimorar seu bem-estar financeiro.

A OCDE (2005) acrescenta que a Educação Financeira é algo que vai além da disponibilidade de informações financeiras e deve ser oferecida com o intuito de proteger os clientes financeiros.

Analisando as definições apresentadas, fica claro que os autores mencionados tentam entender o conceito em relação aos seus possíveis impactos

futuros e como esses impactos devem afetar a riqueza e o comportamento de gastos. Pode-se dizer que nos dias de hoje, no Brasil, o nível de Educação Financeira ainda é baixo o que, segundo Martins (2004, p.4), pode decorrer do fato de que “o sistema educacional ignora o assunto ‘dinheiro’, algo incompreensível, já que a alfabetização financeira é fundamental para ser bem-sucedido em um mundo complexo”.

## **1.2 Contexto que permitiu o surgimento do tema Educação Financeira**

A partir deste ponto, discute-se o contexto que permitiu o surgimento dos debates acerca do tema Educação Financeira. Serão descritos os principais acontecimentos responsáveis pela emergência do tema, a saber: as mudanças nas relações econômicas e sociopolíticas mundiais, a evolução do Sistema Financeiro, o novo papel representado pelo consumo e o crescente endividamento da população.

### **1.2.1 Mudanças nas relações econômicas e sociopolíticas mundiais**

O crescente debate sobre o tema Educação Financeira pode ter origem em diversos fenômenos que ganham força no mundo moderno e trazem repercussões importantes para a vida dos indivíduos.

Savoia, Saito e Santana (2007, p.1123) ressaltam que, nas últimas duas décadas,

três forças produziram mudanças fundamentais nas relações econômicas e sociopolíticas mundiais: a globalização, o desenvolvimento tecnológico e alterações regulatórias e institucionais de caráter neoliberal. Isso levou os países desenvolvidos a reduzirem o escopo e o dispêndio de seus programas de seguridade social, ou seja, houve o rompimento do paradigma paternalista do Estado.

Tais mudanças têm consequências importantes para a compreensão de como o tema Educação Financeira entra em pauta e passa a ser defendido por diversos agentes, como a OCDE, Banco Mundial, Bancos Centrais, entre outros.

Pode se ponderar que as forças apresentadas pelos autores trazem uma postura mais liberal ao Estado brasileiro a partir de 1990, com uma reorientação do papel do governo no provimento de serviços, bens e na proteção dos indivíduos, principalmente no que tange aos aspectos financeiros, produtivos, educacionais e tecnológicos. Tais mudanças de paradigma, atreladas ao alcance da estabilização da moeda, principalmente a partir de 1994, geram mudanças também no nível do indivíduo, que percebe uma maior necessidade de gestão ativa de suas finanças pessoais e de maior capacitação financeira. A estabilização da moeda cumpre papel importante, uma vez que, em um cenário inflacionário, o viés de curto prazo passa a dominar as decisões financeiras dos indivíduos, que tendem a preferir o consumo ao investimento de longo prazo. Com a queda da inflação, a poupança e os investimentos de longo prazo voltam a ganhar importância para a população, que passou a poder se planejar para horizontes de tempo mais longos. Alguns fenômenos começam a ocorrer, ainda de acordo com Savoia, Saito e Santana (2007, p. 1124):

[...] começa um processo de crescente transferência de responsabilidades aos indivíduos, até então sob a égide do Estado. A principal delas é a formação da poupança previdenciária, conforme disposto na Emenda Constitucional no 5, de 1998, que estimula os planos de previdência complementar. Da mesma forma, decisões sobre o financiamento da casa própria, o consumo e o endividamento das famílias são alteradas em função desse cenário, com informações limitadas sobre os instrumentos financeiros à população. Logo, a principal dificuldade do indivíduo é planejar adequadamente suas ações de longo prazo; é preciso poupar por conta própria para a aposentadoria, não mais provida integralmente pelo Estado.

Acrescenta-se a isso o fato de que a adoção de políticas de redução da participação do Estado na economia e a estabilidade alcançada da moeda também

geraram transformações no mercado financeiro nacional, com a consequente sofisticação dos produtos financeiros, conforme será melhor descrito no tópico a seguir (ANDREZO e LIMA, 2002).

## 1.2.2 Evolução do Sistema Financeiro

Outros fatores que se destacam na compreensão do surgimento dos debates acerca da Educação Financeira, por se tratarem de fatores fundamentais para tornar o processo de decisão financeira ainda mais complexo, são a evolução do Sistema Financeiro do país, com o consequente aumento no número de opções de investimento nas últimas duas décadas e a concorrência entre as instituições financeiras. De acordo com Pinheiro (2009), a razão básica para um sistema financeiro se desenvolver é que, em um certo ponto, algumas unidades econômicas gastam menos do que ganham e são capazes de poupar, enquanto outras, por outro lado, gastam mais do que ganham, e têm que pedir dinheiro.

Conforme Camargo (2009), os anos 1990 foram de importantes mudanças na estrutura e padrões de concorrência do sistema bancário brasileiro, pois, o Brasil iniciou um processo de abertura comercial e financeira, seguindo o que ocorreu em diversos outros países. Com isso, os bancos estrangeiros ampliaram sua participação no mercado bancário do país.

Dados recentes mostram esta evolução de nosso Sistema Financeiro. A Pesquisa de Tecnologia Bancária, realizada todos os anos pela Federação Nacional de Bancos (Febraban), mostra que os bancos apresentaram em 2018 uma carteira de 155 milhões de contas correntes e de 168 milhões de contas-poupança (FEBRABAN, 2019). Além disso, números divulgados pelo Banco Central do Brasil em junho de 2019 apontam para a existência de 156 instituições financeiras operando no país.

A pesquisa da Febraban também mostra que o número de agências bancárias acompanhou esse crescimento, com um total de 21.600 agências em todo o território nacional. A cada 100 mil pessoas utilizadoras de serviço bancário no

Brasil, existem 30 agências bancárias, o que torna esse número muito próximo ao de países desenvolvidos. Além disso, cresceu também o volume de transações bancárias neste período, fortemente impulsionado pela utilização do *internet* e *mobile banking*<sup>4</sup>.

Outro fato importante diz respeito a uma concentração dos depósitos em poucos bancos e ao seu impacto sobre o *spread* bancário e, conseqüentemente, sobre o custo final do dinheiro para famílias e empresas. Segundo Camargo (2009, p. 47),

o processo de consolidação bancária brasileiro foi caracterizado por altas margens de intermediação financeira, principalmente devido aos altos *spreads* bancários. A expectativa com relação à entrada dos bancos estrangeiros era de que haveria um acirramento da concorrência, o que levaria a menores *spreads*, a uma maior qualidade dos produtos e serviços e à modernização da tecnologia, beneficiando os clientes de serviços bancários.

De acordo com a autora, tais expectativas não foram atendidas, em função da postura conservadora adotada pelas instituições estrangeiras. Além disso, o processo de fusões e aquisições faz reduzir o número de instituições operando, o que favorece o encarecimento das operações financeiras. Assim, apesar da queda no custo do dinheiro no país, principalmente a partir de 2003, o ritmo de diminuição dos juros e custo de tarifas estaria sendo prejudicado por um déficit de concorrência.

Todas essas mudanças no Sistema Financeiro do país acabaram por possibilitar também o surgimento de uma maior variedade dos produtos financeiros, por meio de uma grande evolução do número de aplicações financeiras disponíveis. Para Camargo (2009), a estabilização monetária acabou por gerar nos bancos a necessidade de substituição dos lucros provenientes de altas taxas de inflação por receitas provenientes de serviços, o que levou a uma valorização da figura do cliente. Dessa forma, as instituições adotaram a estratégia de segmentação de

---

<sup>4</sup> Internet banking são serviços bancários online por meio de sites e programas do banco, enquanto o termo Mobile banking se refere aos aplicativos para serviços bancários em celular, smartphones e tablets.

clientes por renda, perfil, investimentos e relacionamento com o banco. Isso gera um modelo onde os bancos criam produtos e pacotes de serviços diferenciados, adequados a cada perfil de cliente.

Ainda sobre produtos financeiros, o uso de meios de pagamento como cartões de crédito e débito também cresceu, o que aumenta a variedade de opções de pagamento e também a maior complexidade da gestão do dinheiro. Segundo dados consolidados da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS, 2019), os brasileiros realizaram R\$ 1,55 trilhão em compras com cartões em 2018, crescimento de 14,5% em relação a 2017 - maior alta desde 2014, quando o setor cresceu 14,8%. Entre as modalidades, os cartões de crédito registraram R\$ 965,5 bilhões, os cartões de débito, R\$ 578,1 bilhões, e os cartões pré-pagos, R\$ 11 bilhões.

Juntamente com essa maior complexidade nas decisões financeiras e nos produtos financeiros, constata-se no Brasil um aumento do consumo e, conseqüentemente, do endividamento da população como forças que movimentam as discussões sobre a relevância da Educação Financeira. (SERASA, 2012) Tais forças serão descritas nos próximos tópicos.

### 1.2.3 Novo papel representado pelo consumo

No que diz respeito ao consumo, o papel representado pelo mesmo dentro da sociedade se alterou. Para justificar tal ponto, menciona a obra *The World of Goods*, de Douglas e Isherwood (1978)<sup>5</sup> *apud* Duarte (2010, p.372), que cria um contraponto ao argumento dos economistas sobre as fontes de desejo dos bens, mostrando

a perspectiva alternativa de os ver como sistemas de categorias, analisando-os na sua função expressiva e simbólica. O significado dos bens excede o seu caráter utilitário e o seu valor comercial e de exibição de *status*. Grande parte do seu significado assenta na capacidade de transportarem e comunicarem significado cultural.

<sup>5</sup> DOUGLAS, M., e B. ISHERWOOD. **The World of Goods**. Londres, Allen Lane, 1978.

O consumo, assim, passa a exceder o conceito de necessidades concretas e ganha contornos diferentes e de compreensão mais complexa, com impacto direto em volume consumido, endividamento e novos comportamentos em relação ao uso do dinheiro. Questões ligadas ao excesso de consumo e a mudanças de significação das relações de consumo dentro da sociedade fazem com que estudos na área da Antropologia de Consumo se desenvolvam de maneira abundante. Ao longo do último século, o interesse pelo tema veio crescendo, à medida que o mundo passava por mudanças e que a sociedade capitalista se desenvolvia. No entanto, ainda segundo Duarte (2010, p. 367-368), há uma demora para que a Antropologia do consumo se desenvolva como área.

Esta falta de interesse por parte de todas as disciplinas, quando o consumo está presente ou relacionado com a grande maioria das atividades humanas, só pode resultar de percepções acadêmicas ideologicamente constrangidas, cujas abordagens da sociedade e sistema capitalistas têm implícito o caráter subsidiário e menor dos fenômenos de consumo, por contraste com a centralidade e importância da produção.

Para Duarte (2010), é somente na década de 1970, com os já citados Douglas e Isherwood (1978) e com a obra *Culture and Practical Reason* de M. Sahlins (1978) que surge uma nova perspectiva sobre os estudos da Antropologia do Consumo.

Nessa nova perspectiva, o padrão de bens consumidos e a constituição da ordem social seriam, portanto, diretamente relacionados. O gosto desdobra-se em múltiplos domínios do consumo de massa, onde a manifestação de diferença pode ser olhada como um marcador social que tem subjacentes certas condições de existência. Dessa forma, pode-se dizer que os gostos funcionam como traços de união e como fatores de exclusão, como expressão de pertencimento a um determinado grupo social (DUARTE, 2010).

Além do estudo da Antropologia do consumo para a compreensão das mudanças ocorridas na relação do indivíduo com o dinheiro, deve-se lembrar

também que o Capitalismo de mercado se firmou como o sistema dominante ao longo do século XX e entre seus impactos está a criação de uma sociedade de consumo de massa (REICH, 2007).

Juntamente com a ressignificação do consumo e a evolução do Capitalismo de massa, deve-se analisar também o impacto que as mudanças no poder de compra da população e, conseqüentemente, mudanças no consumo podem ter sobre o mundo e sobre o Brasil. Pensando na contribuição dos países emergentes ao cenário de crescimento do consumo, para a Bain & Company (2012), apesar de ainda menos providos do que os consumidores da classe média das economias desenvolvidas, o fato de representarem um número bem expressivo e dedicarem uma parte cada vez maior da sua renda a uma maior variedade de produtos e serviços, um novo mercado de grandes proporções será criado, com contribuição estimada ao PIB global em 2020 da ordem de dez trilhões de dólares.

Ainda segundo a Bain & Company (2012), o número de pessoas com renda anual superior a US\$ 5.000, considerada a renda mínima necessária para participar da atividade econômica acima da subsistência, tende a subir de 3,6 bilhões em 2010 para 4,8 bilhões em 2020, aumentando o potencial mercado consumidor mundial.

No Brasil, em 2018, segundo a Federação Única dos Petroleiros (FUP, 2019) a classe C cresceu 3,6% em 2017, quando era composta por 113,1 milhões de pessoas, um acréscimo de 3,9 milhões de brasileiros em relação ao anterior. Essa classe média – de renda familiar total entre R\$1.819 e R\$7.278 – representava 54% da população. Essa evolução, principalmente na classe C, contribuiu para a criação de um mercado consumidor de massa, forte e cada vez mais complexo, algo comum a economias mais avançadas. De acordo com estudo da consultoria Bain & Company, o mercado brasileiro será o terceiro entre os que mais contribuirão para o crescimento do consumo nos próximos anos, sendo que, apenas Estados Unidos e China darão contribuições maiores.

#### 1.2.4 O crescente endividamento da população

Um crescimento do consumo como o descrito acaba por contribuir para um crescente endividamento. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE apontou que 75% das famílias brasileiras relataram ter dificuldade para chegar ao fim do mês com seus rendimentos familiares (IBGE, 2014), o que se reflete sobre os dados de dívidas contraídas pela população. Para Camargo (2009), o crescimento da demanda por crédito foi possibilitado pelo forte crescimento econômico do início dos anos 2000, pela melhoria nos salários reais e pela diminuição nos juros nominais. A autora destaca medidas do governos como regulamentação do crédito consignado e a implementação do novo Sistema de Informações de Crédito (SCR).

No entanto, essas políticas voltadas para ampliação do crédito no país trouxeram impactos sobre o endividamento das famílias. Segundo a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC, 2019), 62,4% das famílias brasileiras estavam endividadas em 2019, 23,4% possuíam dívidas em atraso e cerca de 9,4% não possuíam condições de pagar essas dívidas em atraso no ano de 2019.

Fato preocupante diz respeito à participação das dívidas com cartão de crédito, uma vez que esta é uma dívida considerada de alto custo e com maior potencial de impacto negativo sobre a situação financeira dos indivíduos. Nos últimos quatro anos, esta modalidade de endividamento representou mais de 70% das dívidas das famílias. Em 2019, as dívidas de cartões de crédito atingiram 78% das famílias que possuíam dívidas, sendo seguido pelos carnês, financiamentos de carros, créditos pessoais e cheque especial como dívidas mais citadas pelas famílias endividadas (CNC, 2019).

Como reflexo de dados como os apresentados, a inadimplência no país vem crescendo nos últimos anos. Enquanto a inadimplência das empresas brasileiras fechou fevereiro de 2019 com alta de 5,02 %, o percentual entre as famílias subiu de

59,1% (2018) para 60,1% em janeiro do mesmo ano.<sup>6</sup> Dados extraídos de um estudo realizado em todas as capitais pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil, 2019) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) revela que 45% dos brasileiros admitem não fazer um controle efetivo do próprio orçamento, percentual que sobe para 48% entre as pessoas das classes C/D/E e para 51% entre os homens. Entre os que fazem uma administração precária do orçamento, 21% confiam na própria memória para gerir os recursos financeiros. Além disso, 2/3 dos consumidores admitiram adquirir produtos sem poder pagar por eles, mesmo que eventualmente. Tal cenário cria as bases para uma discussão mais profunda sobre a importância da Educação Financeira no país. Nesse sentido, surge uma política pública específica para tratar deste tema. Sua análise será realizada nas seções a seguir.

## **2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para Dye (2010), desenvolver conhecimento científico sobre as forças que moldam uma política é tarefa primordial. Sendo assim, a análise de políticas envolve uma preocupação inicial com a explicação do fenômeno, como ocorreu na seção anterior, uma busca rigorosa das causas e consequências das políticas e um esforço para desenvolver e testar proposições gerais sobre essas causas e consequências, através do acúmulo de nível satisfatório de resultados de pesquisas.

Por se tratar esta pesquisa de uma análise de uma política pública específica, julga-se importante para sua melhor compreensão iniciar a seção fazendo algumas considerações de ordem teórica sobre como surgem políticas públicas.

Vários fatores contribuíram para uma maior visibilidade da área de políticas públicas ao longo das últimas décadas. Para Souza (2006), o primeiro deles diz respeito à adoção, por parte dos Estados Nacionais, de políticas restritivas de gasto.

---

<sup>6</sup> SERASA EXPERIAN. Disponível em: [www.serasaexperian.com.br](http://www.serasaexperian.com.br) . Acesso em 05/07/2019.

Dye (2010) concorda, lembrando que, apesar de na maior parte do século XX ter se observado um crescimento do governo não apenas em tamanho absoluto, mas também em relação ao tamanho da economia, principalmente a partir dos anos 1990 há uma inversão de rumo com conseqüente redução deste tamanho relativo, causado muitas vezes pela combinação de redução de gastos com crescimento econômico mais acelerado.

Um outro fator que traz importância ao estudo da área está ligado ao fato de que tais políticas restritivas de gasto são introduzidas devido a novas visões sobre o papel dos governos, mudando o paradigma keynesiano do pós-guerra. Isso pode ser percebido pela temática dos orçamentos equilibrados, ajuste fiscal e menor intervenção na economia e nas políticas sociais (SOUZA, 2006).

Por fim, e em especial nos países da América Latina, “ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2006, p. 21).

Tendo em vista tal contexto, deve-se definir política pública como

[...] qualquer coisa que os governos decidem fazer ou não fazer. Governos fazem muitas coisas. Eles regulam conflitos dentro da sociedade, organizam a sociedade de modo a conduzir conflitos com outras sociedades; distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais a membros da sociedade; e extraem dinheiro da sociedade, na maior parte das vezes sob a forma de impostos. Além disso, políticas públicas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou cobrar taxas – ou todas essas coisas de uma só vez. (DYE, 2010 p.1, tradução nossa)

Já para Ball e Mainardes (2001, p.14), de maneira simples, “a política é uma declaração de algum tipo – ou ao menos uma decisão sobre como fazer coisas no sentido de ‘ter’ uma política – mas que pode ser puramente simbólica, ou seja, mostrar que há uma política ou que uma política foi formulada.” Mead (1995) define

política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas Souza (2006) política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Souza (2006, p. 36) sintetiza as características de uma política pública ao elencar alguns de seus elementos principais:

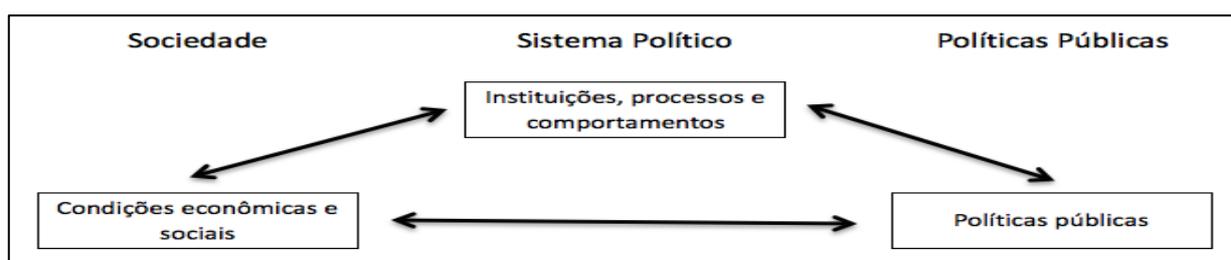
- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; [...]
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

O processo de tomada de decisão política é cercado de diversas variáveis que acrescentam a ele complexidade e diminuem a previsibilidade dos resultados. Para Lindblom (1981) uma das formas de se compreender tal processo pressupõe a separação desta decisão em diversos componentes, e a posterior análise isolada de cada uma dessas fases. Nesse sentido, seriam estudadas questões ligadas à compreensão de como os problemas surgem ou como chegam à agenda dos agentes governamentais, ou mesmo como os temas da ação governamental são formulados, implementados, entre outros.

Utilizando tal abordagem, serão apresentadas a seguir as definições de alguns autores sobre o processo de formulação de políticas públicas e suas etapas. Especial atenção será dada às contribuições de Dye (2010) e Bowe, Ball e Gold (1992). Uma importante ressalva deve ser feita sobre qualquer tentativa de separação do processo de políticas públicas em etapas. Esta quebra pode fazer com que os estudos tendam a se concentrar em apenas uma fase, perdendo a visão do todo. Além disso, o processo real nem sempre irá se enquadrar corretamente nestas etapas e precisará ser apreciado de forma mais abrangente. (SABATIER, 1991). Dye (2010) acrescenta ainda que tais etapas geralmente ocorrem de maneira simultânea, com constante sobreposição de uma sobre as outras. No entanto, a

separação em etapas atende a uma boa exposição didática de uma política e será, portanto, adotada aqui para fins explicativos do surgimento de uma política pública.

Para Dye (2010), qualquer análise acerca do que um governo faz e porque faz deve ser feita a partir da compreensão das causas e consequências das ações realizadas pelo mesmo governo. A Figura 1 a seguir mostra as relações de causas e consequências, buscando compreender tais relações como sendo contidas em uma tríade formada por sociedade, sistema político e política pública. Para esta análise, as políticas públicas emergiriam da interação entre Instituições, processos e comportamento, dentro do sistema político e de acordo com as condições econômicas e sociais, no ponto de vista da sociedade. Questões relevantes seriam, por exemplo, aquelas ligadas à compreensão dos efeitos de condições econômicas e sociais ou das instituições, processos e comportamentos sobre políticas públicas específicas. De forma oposta, caberia também a busca do entendimento dos efeitos (*feedback*) de políticas públicas sobre as condições econômicas e sociais ou sobre as instituições, processos e comportamentos.



**Figura 1 – Políticas públicas, suas causas e consequências**

Fonte: Adaptado de Dye (2010)

Ao descrever os processos que levam à emergência de políticas, Dye (2010) identifica as seguintes fases: Identificação do problema; Definição da agenda; Formulação da política; Legitimação da política; Implementação da política e Avaliação da política.

A primeira e a segunda fases são de grande relevância para o resultado final. Decidir quais são os problemas que merecem ser tratados é, muitas vezes, mais

importante do que as próprias soluções dadas. Esta discussão sobre a agenda irá aparecer em diversos autores como sendo crucial para todo o processo.

Na etapa de Formulação da política, o objetivo se volta para desenvolver propostas de políticas no intuito de resolver questões e amenizar problemas. Para Dye (2010, p. 36), a formulação é “o desenvolvimento de alternativas para lidar com os problemas da agenda pública. [...] Os detalhes das propostas de políticas são geralmente formulados por membros do *staff* e não por seus chefes, mas esses membros são guiados pelo que sabem que seus líderes querem.” [tradução nossa]

A fase seguinte visa legitimar a política. Aqui, não pode se deixar de mencionar o importante papel cumprido por grupos de interesse que, segundo Dye (2010), influenciam as políticas de diversas maneiras, como através de *lobby*, contribuições de campanha, contatos interpessoais, entre outros.

A Implementação, que vem logo a seguir, também se torna crucial, uma vez que é neste momento em que aquilo que foi planejado deve, de fato, ser colocado em prática. Dye (2010) lembra que uma política pública não termina com sua aprovação no Legislativo ou com uma assinatura de um Presidente. Pelo contrário, ela se muda do escritório do Presidente para a burocracia estatal, representada pelos departamentos, agências e comissões, responsáveis por sua condução. É função dessa burocracia traduzir as leis em regras operacionais e regulações. E com o crescimento do tamanho e da complexidade da sociedade, foi bastante comum o crescimento também da burocracia e seu papel.

A última etapa é a Avaliação da política. Para Dye (2010, p. 50),

ela implica que os criadores da política [...] buscam aprender se as políticas estão atingindo ou não seus objetivos almejados; a que custos e com quais efeitos, desejados ou não, sobre a sociedade. Versões sofisticadas do modelo mostram um processo de retroalimentação – avaliações de uma política corrente identificam novos problemas e colocam em movimento o processo de formulação da política novamente. [tradução nossa]

Segundo o autor, algumas razões podem ser mencionadas para que uma política pública tenha sua eficácia diminuída. A primeira delas são os limites do poder do governo, que muitas vezes vê sua atuação ser restringida por inúmeras forças sociais, como estrutura de classes, crenças religiosas, entre outras. Uma segunda fonte de ineficiência das políticas é o desacordo sobre o problema. Se não há consenso sobre qual é especificamente o problema a ser tratado, diminuem as chances de uma política pública ser mais efetiva.

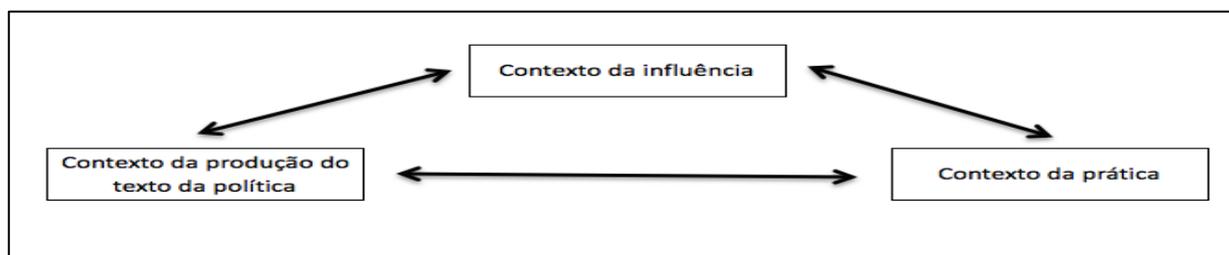
Também se configura como fonte de ineficiência a subjetividade presente em qualquer interpretação de resultados. Chances de fracasso de política também giram em torno de limitações inerentes ao método de pesquisa das ciências sociais, uma vez que, segundo o autor, muitas vezes não é possível conduzir algumas formas de experimentos controlados sobre seres humanos. Por fim, a última característica que tende a dificultar a implantação e o sucesso das políticas públicas reside na própria complexidade do comportamento humano. Isso se deve ao fato de que “os problemas sociais são tão complexos que os cientistas sociais não são capazes de fazer previsões precisas sobre o impacto de medidas propostas”. (DYE, 2010, p. 7)

Além da contribuição de Thomas Dye sobre o processo de elaboração de uma política pública, passa-se à descrição da Abordagem do Ciclo de políticas, conforme apresentado por Bowe, Ball e Gold (1992). Segundo Mainardes (2006, p. 48), esta abordagem “constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais e [...] permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos.”

Para Bowe, Ball e Gold (1992), compreender o processo de elaboração de uma política passa pelo entendimento do processo político e suas arenas, que segundo os autores, seriam três: a política proposta, a política de fato e a política em uso. A primeira diz respeito à política oficial, relacionada não apenas com o que pretende o governo, mas também autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. A política proposta toma forma através da política de fato, formada pelos textos políticos e legislativos que servem de base para que sejam

levadas à prática. Por fim, entendem política em uso quando se referem aos discursos e práticas institucionais que surgem a partir do processo de implementação das políticas.

Mainardes (2006) lembra que o foco da análise das políticas deve ser voltado à formação do discurso e sobre a interpretação que os profissionais que atuam na prática fazem dos textos da política. Assim, surge um ciclo contínuo formado por três contextos: contexto da influência, produção de texto e prática (BOWE, BALL e GOLD, 1992). Estes contextos são ilustrados através da figura a seguir.



**Figura 2 – Contextos do processo de formulação de uma política**

Fonte: Bowe, Ball e Gold (1992, p. 20)

Sobre o primeiro contexto, da influência, pode-se dizer que é nele onde se iniciam as políticas e onde os discursos se constroem. Também é nele que há intensa disputa de grupos de interesse. Bowe, Ball e Gold (1992) afirmam também que é no contexto da influência que os conceitos adquirem legitimidade e podem formar uma base para a política.

Mainardes (2006) lembra a relação simbiótica entre este contexto e o contexto da produção de texto. Segundo ele, “ao passo que o contexto da influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral”. (MAINARDES, 2006, p. 52) No entanto, os textos são sempre resultado de acordos e também de disputas, uma vez que os grupos que atuam dentro dos lugares onde os textos são produzidos estão sempre competindo pelo controle das representações da política.

Sobre o terceiro contexto, ligado à prática, deve-se dizer que nele surgem todas as interpretações e recriações da política e também que possíveis impactos e

consequências que ali aparecem podem mudar a política original. Bowe, Ball e Gold (1992, p. 22) afirmam que

os profissionais que atuam no contexto da prática (escolas, por exemplo) não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos; eles vêm com suas histórias, experiências, valores, propósitos [...]. Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. [...] Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes.

Apresentadas as contribuições de Dye (2010) e Bowe, Ball e Gold (1992), o próximo tópico buscará analisar o surgimento da ENEF sob a ótica do processo de elaboração de políticas narrado pelos autores descritos.

### **3 METODOLOGIA**

Com o intuito de analisar se o processo de elaboração de uma política pública específica do Governo Federal brasileiro, a Estratégia Nacional da Educação Financeira (ENEF) foi realmente efetivo, foi realizado primeiramente um levantamento bibliográfico acerca da Educação Financeira e seu estágio de desenvolvimento pelo mundo, especialmente sobre as propostas da OCDE que vêm sendo encampadas por governos diversos. Cumpre mencionar que a literatura acadêmica sobre o tema Educação Financeira ainda não é muito abundante no país, apesar de já o ser em vários outros, como Estados Unidos, Inglaterra, Japão e Coréia do Sul, por exemplo. Mas também é verdade o fato de que essa literatura se apresenta em fase de amadurecimento no Brasil, com a publicação de obras e pesquisas para preencher tal lacuna.

Além da bibliografia sobre Educação Financeira, houve também a necessidade de se fazer levantamento bibliográfico sobre políticas públicas, sua formação e desdobramentos. Especial atenção foi dada às contribuições de Dye (2010) e Bowe, Ball e Gold (1992) no sentido de descrever o processo de elaboração de políticas públicas.

Entender o processo de construção de uma política pública específica para a Educação Financeira levou também à necessidade de interrogação direta a atores que, de alguma maneira, atuaram na formulação e/ou implementação da ENEF brasileira. Nesse sentido, propôs-se como instrumento metodológico uma entrevista semiestruturada juntamente a alguns dos atores principais que participam da formulação e/ou condução de tal política. O roteiro utilizado encontra-se em anexo a este trabalho.

Para Triviños (2009), uma das características da entrevista semiestruturada é a formulação de questionamentos básicos, que são apoiados em teorias e hipóteses ligados ao objeto de pesquisa, seguindo roteiro elaborado anteriormente. As respostas dos entrevistados dão origem a novas hipóteses e permitem a flexibilidade e presença atuante do pesquisador, gerando novas informações e novas indagações. Tal tipo de entrevista “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade” (TRIVIÑOS, 2009, p. 152).

Nesse sentido, foram interrogados integrantes de alguns agentes participantes da formulação da ENEF descritos a seguir: Banco Central do Brasil (BACEN), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e a Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF Brasil), além de uma ex-executiva ligada à AEF e que teve participação no processo de condução das políticas previstas na ENEF durante os anos iniciais desta organização. As três primeiras instituições são órgãos reguladores que integram o chamado Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF) , responsável pela formulação de políticas de Educação Financeira no Brasil, enquanto a última é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

(OSCIP) que fica a cargo da implementação de programas de Educação Financeira, conforme será detalhado mais adiante.

Os objetivos dessas entrevistas foram compreender os principais motivadores e os elementos influenciadores desse processo, como foi identificado o problema e construída a agenda da política pública, o impacto das condições econômicas e sociais sobre o processo, possíveis referências ou inspirações de experiências internacionais e as justificativas dadas por estes para suas decisões ligadas à formulação. Deve-se destacar aqui a importância das informações fornecidas por todos os entrevistados e a grande disponibilidade de cooperação com esta pesquisa.

#### **4 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA ENEF**

Conforme mencionado anteriormente, foi instituída política pública específica com o intuito de introduzir a temática da Educação Financeira em escolas públicas. Tal política será analisada a partir deste ponto, bem como suas origens, implicações e seu atual estágio, à luz da teoria apresentada na seção anterior e com base nas percepções advindas das entrevistas com pessoas ligadas a instituições que atuam na formulação/condução na ENEF.

A ENEF é uma parceria entre o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), além de alguns ministérios, a saber: Ministérios da Fazenda, Educação, Previdência Social e Justiça. Além disso, conta com parcerias de organizações do setor privado, como a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), a B3 (antiga BM&F Bovespa), a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), a Confederação Nacional de Seguros (CNSeg) e o Instituto Unibanco. Todas essas instituições mencionadas integram o chamado Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF).

Seus objetivos são:

promover e fomentar a cultura de Educação Financeira no país; ampliar o nível de compreensão do cidadão para efetuar escolhas conscientes relativas à administração de seus recursos e contribuir para a eficiência e solidez dos mercados financeiro, de capitais, de seguros, de previdência e de capitalização. (ARAÚJO e DE SOUZA, 2012, p. 39)

Apesar de se tratar de uma política pública do Governo Federal, deve-se compreender sua formação. Em 2006, o Decreto 5.685 da Presidência da República instituiu o Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (COREMEC), com componentes dos quatro órgãos. Como o próprio nome diz, este Comitê tinha por atribuições principais fiscalizar e regular os mercados, não estando expostas claramente em seus objetivos iniciais questões ligadas a estudos relacionados à Educação Financeira no país. Mas, como ficou claro pelas entrevistas realizadas, desde o início o tema Educação Financeira foi pauta das conversas do comitê. Assim, foi o COREMEC, no ano de 2007, que constituiu um grupo de trabalho visando à proposição de uma estratégia nacional para se abordar a Educação Financeira. Este grupo foi constituído através da Deliberação nº 3 desse Comitê.

A ENEF só é, de fato, encampada, pelo Governo Federal através do Decreto 7.397, de 22 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010). O Programa Piloto de Educação Financeira foi desenvolvido entre agosto de 2010 e dezembro de 2011, em turmas de 2ª série e 3ª série do ensino médio de escolas dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará, Tocantins, Distrito Federal e Minas Gerais. Neste programa, houve a aplicação em sala de aula de atividades de Educação Financeira. Essa aplicação se deu através da tentativa de replicação de situações didáticas e contou com a utilização de material elaborado com esta finalidade para professores e alunos. Ao longo do período de aplicação, cerca de 450 escolas participaram do programa piloto e da pesquisa de avaliação. O programa contou também com escolas sendo utilizadas como grupo controle, em número aproximadamente idêntico.

Analisando o processo de formulação da política, a primeira questão que chama a atenção diz respeito ao fato de que a ENEF surge não de uma iniciativa do Estado, mas através de instituições ligadas ao COREMEC e, só posteriormente, passa a ser objeto de maior atenção do Executivo Nacional. Se aplicarmos a análise de causas e consequências proposto por Dye (2010), será possível perceber que as condições econômicas e sociais observadas ao longo da última década e destacadas na segunda seção deste trabalho são preponderantes para o surgimento da ENEF e chamam a atenção dos membros do COREMEC, de forma a permitir que o assunto viesse à tona. Mas no âmbito do Sistema Político, as instituições, processos e comportamentos não se manifestaram, pelo menos do ponto de vista do Estado, no sentido de geração de política específica.

Em relação a este tipo de análise, vale lembrar que deve ser compreendida como de “mão dupla”, ou seja, os fatores ligados à sociedade e sistema político influenciam e geram políticas públicas e essas, por sua vez, geram influência e mudam ou interferem nos fatores. Contudo, o que se pode dizer é que há uma influência dos fatores sobre a geração da política responsável pela ENEF, mas, pelo menos até o momento de análise do presente estudo, não se percebe consequências da política em si sobre os fatores econômicos e sociais e tampouco sobre as instituições, processos e comportamentos.

Diante desse cenário, pode-se dizer que o processo de formulação da agenda também não teve, pelo menos a princípio, o Estado como ator principal. Esse fato levaria a crer que a agenda é, portanto, da sociedade. De fato, uma maior percepção sobre o contexto de aumento de endividamento e consumo, aliado a uma maior complexidade das decisões financeiras está presente na sociedade atualmente.

No entanto, percebe-se que esta formulação da agenda e a posterior implementação acontecem a partir de instituições ligadas ao ambiente financeiro e participantes do COREMEC. Cumpre aqui questionar se o fato de se ignorar outros participantes importantes citados por Dye (2010), com privilégio integral de instituições ligadas ao mundo financeiro não seria esse um viés ruim para a política. O autor menciona nessas fases a importância dos “grupos de interesse” como

participantes. Entretanto, um importante grupo de interesse que é a própria instituição escolar não parece exercer influência ativamente. Nos materiais produzidos pela ENEF, constam como representantes da sociedade civil apenas a Anbima, BM&F Bovespa, CNSeg e Febraban, fato confirmado pelos entrevistados.

Contudo, acredita-se que a representação da sociedade civil apenas por estas instituições pode deixar de aproveitar uma maior pluralidade de representação, além de gerar potenciais conflitos de interesse relevantes. Apesar das críticas feitas à presença das instituições financeiras, cabe destacar alguns pontos positivos em relação a estratégias nacionais de outros países. Aqui, a pluralidade de participantes é maior (apesar de se julgar que ainda há lacunas de representação).

Ainda conforme Dye (2010), uma das atividades esperadas da fase de implementação de políticas é a criação de agências e departamentos responsáveis por sua condução e fiscalização. Nesse sentido, outro ponto que também merece destaque e análise é que, dentro da ENEF, foi criada uma organização para executar as políticas. Esta instituição é a Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF Brasil), que é mantida pelas 4 instituições representantes da sociedade civil. Sua missão é “tornar a Educação Financeira um tema relevante no país, de modo a possibilitar transformações na vida das pessoas e promover o desenvolvimento do Brasil <sup>7</sup>”. Tal instituição está em concordância com o recomendado pela OCDE (2012), ao dizer que o mecanismo de condução deve ser ou um organismo governamental existente ou um novo órgão, criado para coordenar várias autoridades envolvidas.

Se, por um lado, esta dedicação à condução das políticas por uma instituição esteja em concordância com o proposto pela OCDE, por outro, o financiamento e manutenção vindo de instituições financeiras reforça a questão dos conflitos de interesse narrados anteriormente. Não há financiamento governamental (e nem previsão estatutária de que ele ocorra)<sup>8</sup>. Além disso, em consulta aos documentos e

<sup>7</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA. Disponível em <<http://www.vidaedinheiro.gov.br>> Acesso em: 20/09/2016.

<sup>8</sup> Conforme análise do estatuto presente no *site* da instituição.

decretos que versam sobre a ENEF, a tarefa de condução fica a cargo da AEF Brasil, mas não se encontra menção à criação de órgão para fiscalização dessa condução. Aparentemente, a mesma fica por conta do CONEF.

A legitimação, etapa importante dentro da ótica de Dye (2010) poderia ficar comprometida em virtude da forma como a mobilização da sociedade vem ocorrendo, apesar de ser algo sobre o qual discordam os entrevistados. Também se imagina que poderia contribuir para a baixa legitimação o momento conturbado econômico e político no Brasil, uma vez que a própria troca de pessoas dentro dos ministérios tenderia a diminuir a velocidade da implantação das políticas.

Com relação à contribuição de Bowe, Ball e Gold (1992), cabe analisar os contextos de seu ciclo de políticas. Sobre a ENEF, logo no primeiro contexto, o da influência, também são válidas as considerações feitas sobre uma participação limitada da sociedade e o foco da influência estando a cargo das instituições financeiras. Apesar da presença do MEC, a instituição escolar tem presença tímida no processo de influência, mas julga-se que deveria ter participação mais constante, por se tratar da instituição que levará adiante a condução da política.

Sobre o contexto da prática, deve-se recordar o que foi dito em relação ao fato de que a análise deve direcionar esforços para compreender a interpretação que os profissionais que atuam na prática fazem dos textos da política. Como uma aproximação com a escola ainda é tímida, seja na formulação da agenda, na preparação dos materiais ou mesmo na preparação intensiva dos professores para tratar dos temas, o que se percebe é uma replicação de conteúdos de acordo com a interpretação que cada um faz dos materiais recebidos (ou mesmo o recebimento de livros de Educação Financeira por parte das escolas sem o devido uso). Quando se diz que a figura da escola é importante no processo, o professor deveria emergir como ator fundamental e tal fato não é, contudo, verificado de maneira mais contundente até o momento.

Apesar de ter havido avaliação da política ao longo de sua aplicação como programa piloto, realizada pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), uma análise

sobre o contexto dos resultados mostra que não aparenta existir proposições de melhoria por parte da população de forma a torna-la mais efetiva e passar a ser, de fato, uma política permanente que envolva a inserção dos conteúdos da área da Educação Financeira no currículo. Essas constatações corroboram a análise realizada sobre as etapas de Dye (2010), especialmente em relação aos grupos de interesse e sua efetiva participação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como objetivo pretendeu-se mostrar o processo de formulação de uma política pública para introdução de conteúdos de Educação Financeira em escolas públicas do Brasil, a Estratégia Nacional da Educação Financeira, sob a ótica de Dye (2010) e Bowe e Ball (1992). Para isso, buscou-se a conceituação do termo Educação Financeira, bem como a compreensão do contexto que tornou possível o surgimento dos debates acerca do tema. Posteriormente, foi apresentada a ENEF desde sua criação. Conforme mencionam Araújo e de Souza (2012), as ações introduzidas com a finalidade de trabalhar o assunto são importantes, mas ainda incipientes, eventualmente dispersas e com baixa divulgação à sociedade.

Pondera-se que, a criação de departamentos ou agências para a condução da política tende a contribuir para não apenas tornar a política mais efetiva, mas dar um caráter de institucionalização importante e ainda pouco observado na ENEF. Isso permitiria, segundo Araújo e de Souza (2012), uma preparação efetiva para a gestão da mudança do contexto ligado à disponibilização de informações financeiras e real entrada do tema em debate entre os diversos grupos de interesse. Uma maior cooperação interinstitucional também seria estimulada com tal medida. Araújo e de Souza (2012) recomendam a inserção mais forte do Ministério da Educação nesses debates. Acredita-se que este seja um dos grandes agentes interessados no processo, mas que, até então, vem sendo pouco consultado.

Um maior aproveitamento do papel da avaliação também é recomendado. Tornar o processo de avaliação contínuo e agregador de informações sobre os rumos da política permitirão que a avaliação da política cumpra seu papel de retroalimentar o processo de implementação da ENEF, contribuindo para resultados mais satisfatórios.

Ressalta-se também que todas as entidades organizadoras da política são, de algum modo, ligadas ao mercado financeiro. Com isso, pode-se afirmar que há baixa participação de outros agentes (como as escolas) neste processo de formulação da política. A instituição escolar poderia ser apresentada, nesse sentido, apenas como “usuário final” ou mesmo como “meio” de propagação da política. Um questionamento que se faz sobre esta concentração de instituições ligadas ao ambiente financeiro e à ausência da escola na definição dos conteúdos a serem levados aos alunos diz respeito ao teor de tais conteúdos, o que poderia representar um viés ruim para a política.

Sugestões de pesquisas futuras passam por averiguar o real papel da escola e de outros importantes agentes no contexto da Educação Financeira. Isso passaria por entender os diversos agentes responsáveis pelo processo de socialização financeira. Assim, poder-se-ia estudar o papel de agentes como a família, a mídia, entidades religiosas, entre outras e não apenas o papel da escola.

## REFERÊNCIAS

ABECS. Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços. Disponível em: < <https://www.abecs.org.br/abecs-noticias> > Acesso em: 06/07/2019.

ANDREZO, A. F.; LIMA, I. S. **Mercado financeiro**: aspectos históricos e conceituais. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.



ARAÚJO, Fábio de Almeida Lopes; DE SOUZA, Marcos Aguirre Pimenta. **Educação Financeira para um Brasil sustentável: Evidências da necessidade de atuação do Banco Central do Brasil em educação financeira para o cumprimento de sua missão.** Trabalhos para discussão, Banco Central do Brasil: Brasília, 2012.

BAIN & COMPANY. As oito grandes tendências do crescimento até 2020. Disponível em: <[http://www.bain.com/offices/saopaulo/pt/Images/The\\_great\\_eight\\_POR.PDF](http://www.bain.com/offices/saopaulo/pt/Images/The_great_eight_POR.PDF)> Acesso em: 01/08/2014.

BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas.** São Paulo: Cortez, 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relação de Instituições em Funcionamento no País. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/relacao\\_instituicoes\\_funcionamento](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/relacao_instituicoes_funcionamento)> Acesso em: 06/07/2019.

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira (org.). **Gestão e políticas da educação.** Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

BOWE, R; BALL, S. GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology.** Londres: Routledge, 1992.

BRASIL. Decreto 7.397, de 22 de dezembro de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm)> Acesso em: 02/07/2019.

CAMARGO, Patrícia Olga. **A evolução recente do setor bancário no Brasil.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

CONDÉ, Eduardo Salomão. Abrindo a caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 2, p. 78-100, 2013.



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO - CNC. Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://cnc.org.br/central-do-conhecimento/pesquisas/economia/pesquisa-nacional-de-endividamento-e-inadimplencia-do--32>> Acesso em 02/07/2019.

DUARTE, Alice. A antropologia e o estudo do consumo: revisão crítica das suas relações e possibilidades, **Etnográfica**, vol. 14 (2), p. 363-393, 2010.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Boston: Longman, 2010.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2019. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Pesquisa-FEBRABAN-Tecnologia-Bancaria-2019.pdf>> Acesso em: 05/07/2019

FEDERAÇÃO ÚNICA DOS PETROLEIROS. Disponível em: <<https://fup.org.br/ultimas-noticias/item/22628-quase-um-milhao-de-brasileiros-caiu-das-classes-a-e-b-em-2017>> Acesso em: 05/07/2019

GITMAN, Lawrence. **Princípios de Administração Financeira**. São Paulo: Pearson, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa de Orçamento Familiar 2008-2009. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008\\_2009/POFpublicacao.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/POFpublicacao.pdf)> Acesso em 17 jul. 2014.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr 2006.

MARTINS, J.P. **Educação Financeira ao alcance de todos**. São Paulo: Fundamento, 2004.



MASON, Carolynne L.J.; WILSON, Richard M.S.. Conceptualising financial literacy. **Occasional Paper**, 2000:7. Loughborough: Business School, Loughborough University, 2000.

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4. 1995.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. Recommendation on principles and good practices for financial education and Awareness. Jul. 2005. Disponível em <<http://www.oecd.org/finance/financial-education/35108560.pdf>> Acesso em: 12/08/2018.

\_\_\_\_\_. **High-level principles on National Strategies for Financial Education**. 2012. Disponível em <[http://www.oecd.org/finance/financial-education/OECD\\_INFE\\_High\\_Level\\_Principles\\_National\\_Strategies\\_Financial\\_Education\\_APEC.pdf](http://www.oecd.org/finance/financial-education/OECD_INFE_High_Level_Principles_National_Strategies_Financial_Education_APEC.pdf)> Acesso em: 05/09/2018.

PINHEIRO, J.L. **Mercado de Capitais**: fundamentos e técnicas. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

REICH, Robert. **Supercapitalism**: The transformation of business, democracy and everyday life. New York: Alfred A. Knopf, 2007.

SABATIER, P. Political Science and Public Policy. **Political Science and Politics**, Vol. 24, No. 2, p 144-147, Jun. 1991.

SAVOIA, José Roberto Ferreira; SAITO, André Taue; SANTANA, Flávia de Angelis. Paradigmas da Educação Financeira no Brasil, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 41 (6): p. 1121-1141, Nov/Dez, 2007.

SERASA EXPERIAN. Indicadores Econômicos. Disponível em: <<https://www.serasaexperian.com.br/amplie-seus-conhecimentos/indicadores-economicos>> Acesso em: 05/07/2019.



SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2008.

SOARES, F.P., ALVIM, M.A.. **Lar S.A.** Você e sua família na rota da prosperidade. São Paulo: Ed. Saraiva., 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, nº16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VITT, L.A.; REICHBACH, G.M.; KENT, J.L.; SIEGENTHALER, JK.. Goodbye to Complacency - Financial Literacy Education in the U.S. 2000-2005, **Institute for Socio Financial Studies**, Middleburg, VA, USA, 2005.

Recebido em 10/07/2019

Publicado em 31/10/2019