

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

***“A Formação da Estratégia Nacional de Educação Financeira do  
Governo Brasileiro”***

*por*

***Ana Quitéria Nunes Martins***

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre  
Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

*Orientador: Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa*

*Brasília, maio de 2013.*

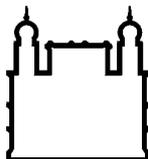
Catálogo na fonte  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica  
Biblioteca de Saúde Pública

M386 Martins, Ana Quitéria Nunes  
A formação da estratégia nacional de educação  
financeira do governo brasileiro. / Ana Quitéria Nunes  
Martins. -- 2013.  
98 f.

Orientador: Costa, Nilson do Rosário  
Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde  
Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

1. Políticas Públicas. 2. Defesa do Consumidor.  
3. Educação Financeira. I. Título.

CDD - 22.ed. –



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

*Esta dissertação, intitulada*

***“A formação da Estratégia Nacional de Educação Financeira do  
Governo Brasileiro”***

*apresentada por*

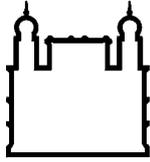
***Ana Quitéria Nunes Martins***

*foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:*

Prof. Dr. José Aroudo Mota

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jeni Vaitsman

Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa – Orientador



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

## A U T O R I Z A Ç Ã O

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, por processos fotocopiadores.

Brasília, 15 de maio de 2013.

---

Ana Quitéria Nunes Martins

/Fa

Serviço de Gestão Acadêmica - Rua Leopoldo Bulhões, 1.480, Térreo – Manguinhos-RJ – 21041-210  
Tel.: (0-XX-21) 2598-2969 ou 08000-230085

E-mail: [secaprofissional@ensp.fiocruz.br](mailto:secaprofissional@ensp.fiocruz.br) Homepage: <http://www.ensp.fiocruz.br>

Dedico este trabalho à minha mãe que desde tenra idade me contou a história mais cativante que pude ouvir – o amor de Deus revelado em Jesus, seu filho.

## AGRADECIMENTOS

A Deus que sempre me reserva novas oportunidades de aprendizado tanto na solidão da caminhada como na vivência coletiva. Aos meus pais, por meio de quem fui agraciada com o dom da vida e a chance única de fazer parte da humanidade. Aos meus queridos irmãos pelo carinho e ensinamentos decorrentes de nossa convivência familiar. Dedico uma homenagem especial ao meu irmão caçula, André Ricardo, pelo incentivo e zelo manifestados em meu favor diante de tantas circunstâncias, inclusive, na revisão deste trabalho.

Ao Dr. Antonio Fonseca, subprocurador-geral da República, pelo compromisso demonstrado com a formação profissional da sua equipe de trabalho, da qual com orgulho faço parte. Além disso, cativa-me a sua amabilidade na relação interpessoal que torna o dia a dia do trabalho tão desafiador quanto agradável.

À parceria da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/FIOCRUZ) com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que contribui para a formação e qualificação da gestão pública por meio do mestrado profissional em desenvolvimento e políticas públicas.

Aos colegas de turma e professores pela oportunidade de debate e troca de experiências, que tornaram o ambiente de sala de aula muito mais estimulante. Ao professor Dr. Nilson do Rosário Costa pela prontidão com que aceitou o trabalho de orientação e pelas dicas durante a construção do objeto de pesquisa.

Faça isso Faraó, e ponha administradores sobre a terra, e tome a quinta parte dos frutos da terra do Egito **nos sete anos de fartura**. Ajuntem os administradores toda a colheita dos bons anos que virão, recolham cereal debaixo do poder de Faraó, para mantimento nas cidades, e o guardem. Assim, o mantimento será para abastecer a terra **nos sete anos da fome** que haverá no Egito; para que a terra não pereça de fome. (Livro do Gênesis 41: 34-36)

## RESUMO

A crescente importância da educação financeira como objeto de política pública é observada com o lançamento de estratégias nacionais (NS) em vários países no início do século XXI. À frente desse processo está a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que conta com o apoio técnico de sua Rede Internacional de Educação Financeira (INFE). Para divulgação das NS, a OCDE promove, de um lado, conferências e simpósios internacionais e, de outro, a troca de experiências por meio de estudos, pesquisas e relatórios sobre as iniciativas na área. O envolvimento e a dinâmica de participação da Organização são observados à luz do conceito de comunidade epistêmica de Peter Haas. Algumas experiências internacionais também são analisadas com o propósito de obter um referencial para o estudo do caso brasileiro. Foram identificados alguns avanços pontuais como a realização de audiências públicas durante a fase de elaboração da estratégia nacional de educação financeira na Austrália e nos Estados Unidos. Além disso, merece destaque a experiência irlandesa com a coordenação da ENEF a cargo da Agência Nacional do Consumidor. A estratégia brasileira foi analisada à luz do modelo dos fluxos múltiplos de John W. Kingdon. Nela, registram-se alguns aspectos positivos. No entanto, a principal contribuição deste trabalho é identificar a desigual correlação de forças na representação da sociedade civil na política pública de educação financeira. A desigualdade decorre da predominância de representantes do mercado financeiro no Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF) e na coordenação dos trabalhos da ENEF por meio de uma associação vinculada às instituições financeiras – a Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF – Brasil). A ausência de organizações civis de defesa do consumidor é uma lacuna presente nas estratégias examinadas.

Palavras-chave: Política Pública. Educação Financeira. Defesa do Consumidor.

## **ABSTRACT**

The growing importance of financial education as an object of public policy is observed with the introduction of national strategies (NS) in several countries in this century. Ahead of this process is the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) which has the technical support of its International Network on Financial Education (INFE). For disclosure of NS, the OECD promotes, on one hand, international conferences and symposia on the other, exchange experiences through studies, surveys and reports on initiatives in that area. The involvement and participation of the OECD are seen in the light of the concept of epistemic community of Peter Haas. Some international experiences are also analyzed in order to obtain a reference for the study of the Brazilian case. We identified some specific advances such as holding public hearings during the preparation of the national strategy for financial education in Australia and in the United States. Moreover, it is worth mentioning the Irish experience with the coordination of ENEF under the responsibility of the National Consumer Agency. The Brazilian strategy was analyzed in light of the model of multiple streams of John W. Kingdon. It has some positive aspects. However, the main contribution of this work is to identify the unequal balance of power in the representation of civil society in public policy on financial education. The inequality stems from the predominance of financial market representatives in the National Committee for Financial Education (NCFE) and in the coordination of the work of ENEF through an association linked to financial institutions - the Association of Financial Education in Brazil (AFE - Brazil). The absence of civil organizations of consumer protection is a gap present in the strategies examined.

Keywords: Public Policy. Financial Education. Consumer Protection.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	17
<b>1 – A EDUCAÇÃO FINANCEIRA E SEU PROCESSO DE DISSEMINAÇÃO POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS</b>	20
1.1 – Educação Financeira: conceito e importância	20
1.2 – Educação Financeira: disseminação e atores institucionais	30
1.3 – A OCDE e a disseminação da educação financeira	31
<b>2 – ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA: EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL</b>	43
2.1 – Quadro Geral	44
2.2 – Continente Africano	49
2.3 – Países Selecionados	53
2.3.1 – Portugal	53
2.3.2 – Estados Unidos	57
2.3.3 – El Salvador	60
2.3.4 – Nova Zelândia	62

<b>3 – A ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL</b>	<b>66</b>
3.1 – Janela de Oportunidade Política	66
3.2 – Contextualização Socioeconômica	69
3.3 – Principais Instituições	73
3.4 – Análise da ENEF	80
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA</b>	<b>93</b>

## INTRODUÇÃO

A crescente importância da educação financeira como objeto de políticas públicas é percebida por meio de várias iniciativas de governos ao redor do mundo (Grifoni, 2012, p. 6), o que resulta na realização de fóruns internacionais para disseminação e troca de experiências na área. A temática das finanças pessoais tem motivado a publicação de livros, vídeos e artigos relacionados, além de conquistar espaço na academia, nos currículos escolares e nos diversos meios de comunicação.

Em 2002, o prêmio Nobel de Economia<sup>1</sup> foi dado ao psicólogo Daniel Kahneman e ao economista Vernon Smith. Juntos, desenvolveram pesquisas no campo da economia comportamental que analisa a influência da psicologia nas decisões financeiras. Essa perspectiva questiona o paradigma da racionalidade econômica, segundo o qual o consumidor sempre fará escolhas que maximizam sua satisfação, dada certa restrição orçamentária. Vários programas e livros de educação financeira já assimilam as descobertas da economia comportamental.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com sua Rede Internacional de Educação Financeira (INFE, na sigla em inglês) destacam-se como referência internacional na produção de estudos, pesquisas e relatórios sobre as mais variadas experiências no campo da educação financeira. O portal da INFE na internet funciona como uma central que reúne informações, dados e notícias sobre questões e programas de educação financeira em todo o mundo.

No Brasil, o assunto ganha força com a estabilidade econômica, conquistada com o Plano Real, lançado em julho de 1994. O novo ambiente de controle inflacionário incentiva o planejamento financeiro ao criar condições para a previsibilidade de cenários (Gustavo Cerbasi, 2009). Assim, cursos de planejamento financeiro familiar (ou pessoal) são cada vez mais frequentes e a educação financeira se torna tema recorrente na agenda da sociedade.

---

<sup>1</sup> O primeiro pesquisador a receber o prêmio Nobel no campo da economia comportamental foi o americano Herbert Simon, em 1978.

Como resultado, o assunto conquista espaço nos meios de comunicação social (televisão, rádio, revistas, jornais) também no Brasil. Cita-se, por exemplo, a evolução do número de matérias relacionadas a educação financeira no jornal *Folha de São Paulo*. No início da década passada, em 2000, a versão impressa da *Folha* abordou o tema em apenas oito páginas. Em 2012, esse número salta para 82 páginas<sup>2</sup>.

A matéria também aparece na agenda do Ministério Público Federal por meio do Grupo de Trabalho Sistema Financeiro Nacional da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão, que atua na área do Consumidor e da Ordem Econômica. O GT é formado por procuradores da República e periodicamente reúne-se com órgãos públicos responsáveis pelas políticas de defesa do consumidor, de defesa da concorrência e da regulação. A educação financeira é um dos temas tratados nessas reuniões.

Por outro lado, o Brasil experimenta um crescimento vigoroso das operações de créditos, especialmente, no segmento pessoa física. Entre 2003 e 2012, o estoque de crédito destinado ao segmento cresceu acima de 1000%, saltando de R\$ 88,1 bilhões para R\$ 1,1 trilhão, em novembro de 2012. Com isso, o endividamento das famílias mais do que dobrou entre 2005 e 2012, saindo de 18,4% para 43,4% da renda disponível. O índice ainda é confortável em relação ao padrão internacional<sup>3</sup>.

No final de 2007, a educação financeira surge na agenda pública do governo federal, no âmbito do Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiros, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (Coremec), com a criação do Grupo de Trabalho (GT) para desenvolver um projeto nacional de educação financeira. A iniciativa inclui a participação de representantes do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil. Ao cabo de dezoito meses, o GT apresenta o plano diretor da Estratégia Nacional de Educação Financeira do governo brasileiro.

Nesse ínterim, a economia mundial sofre os primeiros abalos da crise financeira internacional, deflagrada em setembro de 2008, com a quebra do banco norte-americano *Lehman Brothers*. No ano seguinte, a OCDE publica

---

<sup>2</sup> Vide serviço de busca no site da *Folha*. O rastreamento considerou a expressão exata “educação financeira”. No entanto, observa-se que é comum usar a expressão finanças pessoais para tratar do mesmo assunto. Em 2000, a versão impressa da *Folha* dedicou 36 páginas para tratar de finanças pessoais. Já em 2012, o número sobe para 84 páginas.

um trabalho sobre a educação financeira no contexto da crise global, no qual aponta a falta de educação financeira como uma das causas para os problemas da crise e afirma a sua importância para atenuar os impactos de crises semelhantes no futuro (OCDE, 2009, p. 2).

No mesmo ano, o GT comparece ao 3º Encontro da Rede Internacional de Educação Financeira (INFI), em Paris, com a presença de representantes da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Na oportunidade, a cidade do Rio de Janeiro foi anunciada como sede da Conferência Internacional de Educação Financeira.

A Conferência foi realizada no final daquele ano e teve como objetivo ampliar o diálogo sobre educação financeira, com foco particular na América Latina. A organização do evento coube à CVM e à OCDE, com patrocínio do governo japonês. Um ano depois, o governo brasileiro publica o Decreto nº 7.379/2010, que institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) e cria o Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF) com o propósito de traçar planos, programas, ações e coordenar sua execução.

Conforme registrado, antes mesmo do governo brasileiro tomar essa iniciativa, vários países já viviam essa realidade. As primeiras experiências vêm dos governos dos Estados Unidos, do Reino Unido, da Nova Zelândia e do Japão. Mais recentemente, outros países lançaram suas estratégias nacionais, como Holanda, Espanha, Portugal, México, Colômbia e Panamá. O dado mais recente da OCDE informa que 36 países já adotam ou consideram alguma forma de estratégia nacional de educação financeira.

Aliada às iniciativas de governos, mundo afora, nota-se a presença do setor privado como parceiro realizador de ações de educação financeira. Esse é o caso de instituições ligadas ao setor financeiro (bancos) e ao mercado de capitais (bolsas de valores). Como resultado, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e a Federación Latinoamericana de Bancos (Felaban) realizaram, no final de 2010, o I Congresso Latinoamericano de Educação Financeira, na cidade de São Paulo.

---

<sup>3</sup> Os dados do crédito e do endividamento das famílias são encontrados no [Sistema Gerenciador de Séries Temporais \(SGS\)](#) do Banco Central do Brasil.

Esta pesquisa examina a política pública de educação financeira do governo brasileiro e adota como parâmetro de análise a formação da agenda, influenciada pelos atores e respectivos interesses, a partir da perspectiva do ciclo de política pública, elaborado por John W. Kingdon (1995), ao tratar dos elementos que compõem o complexo processo de formação da política pública. Além disso, utiliza o conceito de Peter Haas, *epistemic community*, para entender o processo de disseminação da educação financeira e a participação de organismos internacionais.

O forte estímulo do governo federal e da publicidade ao consumo, a emergência de uma nova classe de consumo no mercado nacional, a crescente participação do crédito à pessoa física na economia, a elevação do endividamento das famílias, a recente crise financeira internacional, deflagrada por uma bolha de crédito e a disseminação da educação financeira como política pública em vários países são as principais razões que justificam esta pesquisa.

Desse modo, o objetivo geral que norteia este trabalho é analisar a dinâmica na formação da Estratégia Nacional de Educação Financeira do Brasil. Para isso, é necessário:

1. Identificar os atores visíveis e invisíveis na formulação da política;
2. Identificar os interesses explícitos e implícitos de cada ator durante a formulação da política;
3. Avaliar os possíveis impactos dessa interação no conteúdo e disseminação da política proposta.

Trabalha-se com a hipótese de que a presença do setor financeiro na economia, em geral, e na formulação de política pública<sup>4</sup>, em especial, cria obstáculos para que a ENEF se transforme num eficaz instrumento de fortalecimento da cidadania. A imagem dos bancos e sua constante presença nos primeiros lugares na lista de reclamações<sup>5</sup> dos serviços de proteção ao consumidor corroboram esse entendimento.

---

<sup>4</sup> Sobre a relação dos bancos com as políticas públicas recomenda-se o recente livro do economista francês François Chesnais: *As Dívidas Ilegítimas*, quando os bancos se apoderam das políticas públicas. Registram-se, ainda, as reformas estruturais de cunho neoliberal nos países em desenvolvimento, nos anos 80 e 90, sob forte influência das instituições financeiras internacionais lideradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial.

<sup>5</sup> Ver *ranking* de reclamações do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e o Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC).

Com este propósito, a pesquisa é desenvolvida em três capítulos, além da introdução. O primeiro Capítulo analisa o processo de disseminação da agenda de educação financeira por meio de organismos internacionais, em especial, a OCDE e o Banco Mundial. No caso, são examinados documentos, relatórios e pesquisas produzidos por esses organismos, além de outras análises sobre o papel dessas instituições na disseminação da agenda proposta.

O segundo Capítulo examina alguns casos internacionais de estratégias de governos para a educação financeira. Na ausência de documentos oficiais sobre a experiência de um país africano recorreu-se a um panorama geral das iniciativas desenvolvidas naquele continente, com base no documento da OCDE. Além disso, são escolhidos os programas dos seguintes países: Portugal, Estados Unidos, Austrália e El Salvador, cujos conteúdos estão disponíveis na internet. Os principais aspectos examinados são os atores envolvidos, a governança e a definição do público-alvo.

O terceiro Capítulo é uma extensão do segundo, com foco na formação da estratégia do governo brasileiro, identificando as possíveis semelhanças e diferenças com os países selecionados, especialmente, em relação aos principais aspectos mencionados. Para isso, são utilizadas as mais variadas fontes de informações, do plano diretor da ENEF à legislação, atas de reuniões, seminários e oficinas sobre o programa brasileiro.

Ao final, a pesquisa traz o registro dos principais aspectos examinados e destaca os avanços conquistados nas experiências analisadas, em especial, no caso brasileiro. Por outro lado, aponta as lacunas e limitações observadas com possíveis recomendações para superá-las.

## REFERENCIAL TEÓRICO

A análise do ciclo de política pública de John W. Kingdon, como perspectiva teórica, permite o embasamento da pesquisa ao oferecer subsídio para entender o processo de formação da política pública e, com ele, identificar a movimentação dos jogadores (atores) e dos recursos à disposição de cada grupo de interesse.

Essa perspectiva teórica considera que os problemas, as políticas públicas e o próprio jogo da política têm vida própria. Ou seja, os processos que contribuem para cada um desses eventos são distintos. Os problemas são identificados e definidos a partir de uma lógica particular, que não se aplica necessariamente ao processo de elaboração das políticas públicas nem ao dos eventos políticos. Cada um segue sua própria dinâmica e regras. No entanto, é possível que, em algum momento, as três dinâmicas se reforcem mutuamente.

Um problema exige atenção urgente e, num instante, a proposta de política pública é associada ao problema como solução. Ou um evento no fluxo político, como uma mudança de governo, promove novos rumos. Nesse momento, as propostas que se encaixam com o evento político, tais como as iniciativas que se afinam com a filosofia da nova administração, vêm à tona e são associadas com aquele ambiente político. Da mesma forma, os problemas que se encaixam são evidenciados, e outros são negligenciados (Kingdon, 1995, p.201, tradução nossa).

Este trabalho também recorre ao conceito de *epistemic community*, de Peter Haas, segundo o qual uma rede de indivíduos ou grupos de especialistas em determinada área do conhecimento coordena a disseminação de novas idéias das sociedades até os governos e de um país para outro país.

Idéias hegemônicas podem ser um determinante importante na escolha e persistência de políticas. Por exemplo, sob a influência do liberalismo econômico, a política de abertura comercial surgiu e permaneceu predominante nos séculos XIX e XX, apesar das pressões fortes para o protecionismo (Haas, 1997, p.27).

Com isso, ele advoga, por exemplo, que a forte popularidade do liberalismo econômico conseguiu revogar a legislação referente ao milho

apesar dos grupos de interesse agrícola (Idem, 1997, p.27). Na sua visão, ao padronizarem percepções, as comunidades epistêmicas contribuem para (a) elucidar as relações de causalidade e as ligações complexas entre fenômenos internacionais; (b) identificar os interesses dos Estados e de grupos subnacionais e transnacionais e (c) formular políticas públicas pela via da proposição de alternativas políticas e prospecção de cenários. Quando se refere ao poder da ortodoxia econômica, Peter Haas faz uso de uma citação do economista britânico John M. Keynes.

Os homens práticos que acreditam ser isentos de qualquer influência intelectual, são geralmente os escravos de algum economista defunto. Os loucos em posição de autoridade que ouvem vozes no ar estão destilando sua loucura de algum escritor acadêmico de anos atrás (Keynes, 1935, p.383)

O papel dos organismos internacionais como a OCDE e o Banco Mundial, na formulação de políticas públicas ao redor do mundo e, no Brasil, em particular, tem sido objeto de análise em alguns trabalhos acadêmicos, que buscam evidenciar a influência desses organismos (Souza, 2009, p.17). Em determinados estudos, a OCDE é citada como a organização que reúne a comunidade epistêmica mais expressiva que conta com a contribuição de especialistas acadêmicos, empresários e de organizações não-governamentais (Braithwaite & Drahos, 2000, p.29).

A Organização Mundial de Saúde (OMS) foi fundamental para que o controle do tabaco se tornasse um desafio em âmbito internacional, em vez de um problema apenas nacional. A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da OMS (CQCT-OMS) foi o primeiro tratado internacional negociado pelo organismo internacional. O número de países com controle de tabaco saltou de 30, em 1976, para 174, em setembro de 2011. A comunidade epistêmica do controle mundial do tabaco, formada por um conjunto de profissionais que compartilham um entendimento comum da ciência do uso e controle do tabaco, é apontada como um ator importante para essa transformação (Mamudu *et al*, 2011, p.2044).

Diante da evidência apontada em alguns trabalhos acadêmicos sobre a importância do conceito de *epistemic community*, esta pesquisa também fará

uso da abordagem de Peter Haas para lançar luz sobre as diversas políticas públicas de educação financeira disseminadas, inicialmente, no âmbito dos países-membros da OCDE e, em seguida, para além desses países, como o Brasil.

Para atender aos propósitos da pesquisa, serão adotados os procedimentos a seguir:

- a) exame do Plano Diretor da ENEF;
- b) análise de textos e pesquisas publicadas como subsídio às ações e programas da ENEF;
- c) revisão documental de material produzido pelas agências internacionais;
- d) revisão sistemática da bibliografia sobre o tema nos portais Scielo Brasil, Capes (em especial a parte referente aos periódicos) e International Gateway for Financial Education (INFE), da OCDE.

## CAPÍTULO 1

### A EDUCAÇÃO FINANCEIRA E SEU PROCESSO DE DISSEMINAÇÃO POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Este Capítulo se propõe a apresentar o debate em torno do conceito de educação financeira e sua crescente importância nesse início de século. Ele compreende duas partes, a primeira reúne as opiniões de instituições e especialistas com destaque para os aspectos mais mencionados. A segunda examina os principais fatores que contribuem para a sua disseminação ao redor do mundo e o envolvimento dos principais atores institucionais.

#### 1.1 – Educação Financeira: conceito e importância

De forma geral, a educação financeira é percebida como um processo de aprendizado voltado para as finanças pessoais. A atual Constituição brasileira vincula a educação ao pleno desenvolvimento da pessoa e a seu preparo para o exercício da cidadania. Logo, a educação deficiente na área de finanças pessoais impõe limites ao desenvolvimento da cidadania financeira, compreendida como o pleno exercício de direitos e deveres no âmbito financeiro (Araújo e Souza, 2012, p. 4 e 7).

Nesse aspecto, Araújo e Souza esclarecem que os direitos do cidadão estão relacionados à inserção da população no mercado e à educação financeira, o que implica a obtenção de informações corretas e transparentes sobre produtos e serviços financeiros e sobre os recentes avanços da regulação bancária. Já os deveres referem-se a honrar os compromissos financeiros, evitar fraudes e adquirir produtos e serviços legalizados.

O economista Paulo Sandroni (2002) define as finanças como a área da economia relativa à gestão dos recursos públicos, privados, dinheiro, crédito, títulos, ações e obrigações pertencentes ao Estado, às empresas e aos indivíduos. Segundo Sandroni: “As finanças individuais se dedicam ao estudo de temas como o orçamento familiar, a utilização de mecanismos de crédito para o consumidor, a aplicação mais vantajosa para a poupança privada e a

diversificação das fontes de renda pessoal”.

Educação financeira, portanto, é a utilização do conhecimento e de recursos pedagógicos a serviço de temas relacionados com o mundo das finanças, conforme desenvolve Negri (2010, p.19).

Educação Financeira é um processo educativo que, por meio de aplicação de métodos próprios, desenvolve atividades para auxiliar os consumidores a orçar e gerir a sua renda, a poupar e a investir; são informações e formações significativas para que um cidadão exerça uma atividade, trabalho, profissão e lazer, evitando tornarem-se vulneráveis às armadilhas impostas pelo capitalismo.

Entre as armadilhas impostas pelo capitalismo, Negri aponta a publicidade que dita a forma como o cidadão deve viver, consumir e trabalhar. A socióloga Fátima Portilho (2009, p.206) pontua que as relações de consumo são sempre ambíguas e nelas existe uma assimetria de poder e informação, uma vez que o consumidor não tem tanto acesso a informações nem tanto poder quanto às empresas e o Estado. Nesse sentido, ele seria o lado mais fraco da relação.

O Banco Mundial publicou o trabalho “Good Practices for Financial Consumer Protection”<sup>6</sup> para ser usado como uma ferramenta de diagnóstico pelos países na área de proteção do consumidor financeiro (2012, p.3). Nele, a instituição afirma que a fraca proteção ao consumidor e a ausência de educação financeira tornam as famílias vulneráveis a práticas desleais e abusivas de instituições financeiras, inclusive, em mercados desenvolvidos.

Em linha com a preocupação manifestada por Negri, o Banco Mundial também acredita na dupla função da educação financeira como meio de proteção ao blindar o consumidor contra as práticas desleais e também na promoção do bem-estar ao auxiliar a tomada de decisões acertadas na gestão do próprio dinheiro. No entanto, admite que a educação financeira é um esforço de longo prazo, e considera que, seu impacto sobre o comportamento do consumidor ainda é incerto.

---

<sup>6</sup> THE WORLD BANK - Good Practices for Financial Consumer Protection – June/ 2012. Disponível: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/0,,contentMDK:22876721~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282885,00.html>

Por esta razão, adverte que as iniciativas de educação financeira ao consumidor devem agregar as recentes pesquisas na área da economia comportamental. A propósito, não é novidade a tentativa de abordagem interdisciplinar para estudar os fenômenos econômicos, com auxílio da psicologia e da economia. Iniciativas nesse campo com debates e reflexões ocorrem desde o século XIX na Europa (Ferreira, 2007, p.111).

A idéia de que os agentes econômicos são sempre racionais tem sido a hipótese mais recorrente sobre o comportamento humano nas teorias econômicas, defendida em especial, pela escola neoclássica. Para esta escola, dada certa restrição orçamentária, os agentes vão tomar a decisão capaz de obter a máxima satisfação possível. Para isso, supõem que o consumidor dispõe de habilidade cognitiva e informações suficientes.

A economia comportamental faz uma nova abordagem sobre o comportamento decisório humano ao agregar as descobertas da psicologia, da sociologia, da antropologia, da neurociência e de outros campos do conhecimento. Por esta razão, se opõe à hipótese da plena racionalidade econômica. A educação financeira tem sido influenciada por essa nova perspectiva teórica<sup>7</sup>, o que se verifica em conteúdos de livros, artigos, cursos e palestras. Diante disso, este capítulo se estende um pouco mais na reflexão.

O paradigma da racionalidade econômica sofreu várias críticas ao longo dos anos. O elo comum entre elas reside no descolamento da hipótese com a realidade. Para os críticos, a hipótese neoclássica não se sustenta no mundo real, afirmam os críticos. Entre eles, encontra-se o economista americano Herbert Simon<sup>8</sup>. Para Simon (1971), o comportamento humano não alcança plena racionalidade, pelo menos em três aspectos distintos:

- A racionalidade requer um conhecimento completo e antecipado das consequências resultantes de cada opção. Na prática, porém, o conhecimento dessas consequências é sempre fragmentário;

---

<sup>7</sup> Alguns exemplos dessa influência: os livros “A Emoção é Inimiga do Dinheiro”, Ed.Gente e Ed. Senac/São Paulo -2010; “Como sair das dívidas e evitar as compras por impulso” Rogério Takaki Nakata; o artigo científico: “Efeito Educação Financeira no Processo de Tomada de Decisões em Investimentos: um estudo à luz das finanças comportamentais”- Roger, Pablo; Favato, Verônica e Securato, José Roberto. FEA/USP – São Paulo; a palestra: “Educação Financeira: uma questão comportamental”, e o site “Cuidando do seu dinheiro”.

<sup>8</sup> Economista e psicólogo americano (1916 a 2001). Nobel em economia em 1978, com os trabalhos sobre comportamento e decisão humana.

- Considerando que essas consequências pertencem ao futuro, a imaginação deve suprir a falta de experiência em atribuir-lhes valores, embora estes só possam ser antecipados de maneira imperfeita;

Nesse particular, ele afirma que um prazer esperado pode diferir grandemente do prazer alcançado. A experiência efetiva pode ser consideravelmente mais ou consideravelmente menos desejável do que o que foi antecipado. A antecipação das consequências por mais completa que seja dificilmente pode produzir o mesmo impacto sobre as emoções que a sua experiência. A razão para isso decorre do fato de que a mente humana não pode em nenhum momento compreender as consequências na sua totalidade.

- A racionalidade pressupõe uma opção entre todos os possíveis comportamentos alternativos. No mundo real, porém, apenas uma fração de todas estas possíveis alternativas é levada em consideração.

Outras questões somam-se a isso, como a influência de fatores internos e externos à tomada de decisão. Ao comprar por impulso, o consumidor nem sempre leva em conta sua restrição orçamentária e, não raro, assume dívidas que põem em risco sua capacidade de pagamento. Noutras ocasiões, fica confuso quanto às suas próprias preferências diante de tantas estratégias comerciais para a venda de produtos e serviços e das escolhas tomadas por seus familiares e amigos mais próximos.

Sobre isso, o economista português Orlando Gomes (2007, p.69) lembra que o processo de escolha humana é passível de erros, envolve fatores emocionais e ocorre dentro de um contexto social onde a interação com terceiros interfere nos comportamentos. Seu trabalho analisa os custos cognitivos envolvidos no processo de escolha e utiliza a teoria da escolha discreta para exemplificar como a interação social e estímulos como a publicidade determinam trajetórias de consumo e utilidade.

O apelo comercial e a farta oferta de crédito contribuem para criar uma complexa relação entre as decisões de hoje e o amanhã. A complexidade da escolha intertemporal decorre da rivalidade de interesses presente na mente humana que se divide entre uma posição devedora, que antecipa um benefício para desfrute imediato e outra credora, que sacrifica o presente em favor do prazer futuro.

A perspectiva dicotômica do cérebro humano encontra-se presente em

vários trabalhos sobre finanças comportamentais e em outras áreas do conhecimento humano. Essa também parece ser a abordagem do economista e filósofo Eduardo Giannetti (2005) quando afirma que o cérebro humano é formado por circuitos modulares que não estão perfeitamente integrados.

Segundo Giannetti, a possibilidade real de gratificação imediata de certos desejos ativa uma região do cérebro – o sistema límbico – que requer pronta satisfação, sem esboçar qualquer preocupação com o amanhã. Por outro lado, reconhece que esse lado do cérebro rivaliza com um adversário à altura, o córtex pré-frontal, que avalia os prós e os contras de diferentes escolhas e, por isso, não é facilmente seduzido pelo prazer do imediatismo.

Esta reflexão mostra que, apesar de necessária, a importante contribuição da matemática para a educação financeira não é mais suficiente. O debate em torno das variáveis que influenciam o comportamento decisório humano foi enriquecido pela contribuição de outras disciplinas e pesquisas acadêmicas mencionadas. Diante disso, é oportuno indagar as razões da recente projeção conquistada pela educação financeira.

O capitalismo é um sistema econômico e social baseado na propriedade privada dos meios de produção. Desse modo, a decisão sobre a produção (o quê, quanto, quando, pra quem) pertence aos agentes privados, ou seja, à livre iniciativa. O artigo 170 da Constituição da República Federativa do Brasil afirma que a ordem econômica do país está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Além disso, consagra os princípios da propriedade privada e da defesa do consumidor.

No decorrer dos anos, o dinheiro passou a desempenhar um papel central na economia capitalista. Não é sem propósito que o Banco Central – umas das instituições mais importantes em qualquer país – tem como missão precípua assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente. Uma das mais importantes contribuições do economista Keynes à teoria econômica diz respeito ao papel da moeda.

Para Keynes (1936), as três principais razões para a demanda de moeda são: transacional, precaucional e especulativa. Ele inovou ao defender que os agentes econômicos também demandam moeda com o propósito de especular, ou seja, aguardar o melhor momento para a tomada de decisão. A razão transacional ocorre quando a moeda é usada para facilitar a circulação de bens. Já a precaucional refere-se a uma reserva motivada pela necessidade

de lidar com despesas inesperadas.

Assim, Keynes refuta um dos axiomas da teoria clássica que entendia a moeda apenas como um mero meio de troca e, por isso, neutra. Este trabalho não pretende aprofundar a abordagem keynesiana da não-neutralidade monetária, mas apenas chamar a atenção para o papel central da moeda em uma economia de mercado e sua posterior relação com a educação financeira. Num ambiente assim, as pessoas naturalmente passam a se relacionar com o dinheiro e seus efeitos, como a geração e gestão de riquezas.

Ao comentar a evolução do sistema capitalista, Matta (2007, p.58) afirma que a educação financeira se apresenta como uma necessidade natural às variadas ofertas de produtos e serviços no mercado.

Com o desenvolvimento da economia capitalista as pessoas ficaram sujeitas a um mundo financeiro muito mais complexo que o das gerações anteriores, forçando as pessoas a desenvolverem a capacidade de distinguir entre os produtos e serviços disponíveis no mercado, quais os que realmente necessitam e o que irá colaborar para a boa saúde financeira pessoal.

As novas tecnologias da informação exerceram um papel fundamental para o atual estágio de desenvolvimento dos mercados financeiros, com a disseminação de produtos financeiros complexos como os derivativos. Em depoimento gravado no documentário “Trabalho Interno”<sup>9</sup> sobre a crise de 2008, Andrew Sheng, conselheiro-chefe da Comissão de Regulação Bancária da China, afirma que o fim da Guerra Fria provocou a migração de físicos e matemáticos da tecnologia bélica para os mercados financeiros (bancos e fundos de hedge). Segundo Sheng, no novo ramo, esses profissionais continuaram a produzir armas de destruição em massa.

Mudanças tecnológicas, regulatórias e econômicas elevaram a complexidade dos serviços financeiros. Mas a insuficiência de conhecimento sobre o assunto, por parte da população, compromete as decisões financeiras cotidianas dos indivíduos e das famílias, produzindo resultados inferiores ao desejado (Savoia, id:1122)

Outro efeito das novas tecnologias é a elevação do grau de autonomia do cliente bancário sem o correspondente treinamento pelos bancos. No Brasil, o canal de atendimento mais usado por clientes de bancos é o *internet banking*, responsável por 23,3% das transações bancárias em 2011<sup>10</sup>. Por outro lado, as transações realizadas presencialmente, nos caixas das agências, representam apenas 10,8% do total. A mudança torna o cliente mais dependente de informações claras e confiáveis como também sujeito a fraudes eletrônicas.

François Chesnais, economista francês, acrescenta ainda as políticas de desregulamentação e de liberalização financeira como variáveis explicativas do avanço da mundialização financeira<sup>11</sup>. Savoia (2007, p. 1123) afirma que as relações econômicas e sociopolíticas mundiais sofreram mudanças fundamentais, nas últimas duas décadas, provocadas pela globalização, desenvolvimento tecnológico e alterações regulatórias e institucionais de caráter neoliberal.

Para Sandroni (2002), a crescente complexidade da vida econômica mais o crescimento da renda de algumas categorias de indivíduos favorecem a criação de um novo ramo das finanças, dirigido para o estudo de alguns temas específicos como as finanças pessoais. Em 2004, a OCDE manifesta entendimento semelhante ao afirmar que alguns fatores de ordem econômica, política e social trouxeram a educação financeira para o centro do debate.

Educação Financeira sempre foi importante aos consumidores, para auxiliá-los a orçar e gerir a sua renda, a poupar e investir, e a evitar que se tornem vítimas de fraudes. No entanto, sua crescente relevância nos últimos anos vem ocorrendo em decorrência do desenvolvimento dos mercados financeiros e das mudanças demográficas, econômicas e políticas (OCDE, 2004, p.223).

---

<sup>9</sup> Trabalho Interno é um documentário, gravado em 2010, sobre a atual crise financeira internacional. Seu diretor é Charles H. Ferguson. Em 2011, ganhou o Oscar de melhor documentário.

<sup>10</sup> Relatório Anual 2011, pág. 35. [http://www.febraban.org.br/Febraban.asp?id\\_pagina=90](http://www.febraban.org.br/Febraban.asp?id_pagina=90)

<sup>11</sup> A mundialização financeira ou financeirização da riqueza é a predominância dos interesses do capital financeiro (títulos, obrigações e certificados) sobre o capital produtivo, aquele que cria riqueza com geração de emprego e renda.

No ano seguinte, a OCDE adota o conceito de educação financeira conforme definido abaixo:

A Educação Financeira é o processo segundo o qual consumidores e investidores financeiros melhoram seu entendimento e conceitos de produtos financeiros e, por meio da **informação, instrução e consultoria objetiva**, desenvolvem as habilidades e confiança para tornarem-se mais conscientes dos riscos e oportunidades financeiras, para fazer escolhas informados, para saber onde buscar ajuda, e para tomar outras ações efetivas para melhorar seu bem-estar financeiro.” (OECD, 2005, p.2, tradução nossa).

De acordo com essa visão, a educação financeira se desenvolve em torno do tripé constituído de informação, instrução e consultoria objetiva. A informação é percebida como a parte mais elementar no processo de educação e significa dotar o consumidor de fatos, dados e conhecimentos específicos capazes de conscientizá-lo das oportunidades financeiras, das escolhas e suas consequências. A instrução vai além e envolve treinamento e orientação capazes de garantir que as pessoas adquiram habilidades e capacidade para entender os termos e concepções financeiras.

A consultoria objetiva se propõe a fornecer aos indivíduos a orientação de profissionais com atuação na área de finanças sobre assuntos e produtos financeiros a fim de potencializar as informações e instruções financeiras recebidas. O papel do consultor é auxiliar na escolha da alternativa mais adequada em cada situação possível. Para isso, a consultoria constrói cenários, identifica as possíveis ameaças e oportunidades, propõe soluções e prevê os resultados possíveis.

O conceito da OCDE finaliza associando a educação financeira do indivíduo com melhores perspectivas de bem-estar financeiro. Registra-se, porém, que o bem-estar dos indivíduos também está sujeito às influências de decisões que se encontram fora da esfera privada, situando-se a nível macroeconômico como as políticas monetárias e creditícias além de pacotes econômicos repentinos, a exemplo do Plano Collor que confiscou os ativos financeiros para controlar a inflação brasileira, em 1990.

Em 2005, antes da atual crise financeira, o ex-economista-chefe do Fundo Monetário Internacional (FMI), Raghuram Rajam, escreveu o artigo “Has Financial Development Made the World Riskier?”. Nele, Rajam diz que o Banco Central americano errou ao permitir uma alta exposição do sistema financeiro

ao risco. Na sua avaliação, financiamento em excesso, como no caso do *subprime*<sup>12</sup>, é ruim para a economia.

Andrew Lo, professor e diretor do Laboratório de Engenharia Financeira do MIT, afirmou que reguladores, políticos e empresários não levaram a sério a ameaça da inovação para a estabilidade do sistema financeiro. Em pronunciamento no Congresso americano, em julho de 1998, o então presidente do Banco Central dos Estados Unidos, Alan Greenspan, disse que “A regulação de transações com derivativos, negociadas por profissionais em âmbito privado, é desnecessária”. Já no auge da crise, ao ser questionado sobre aquela posição pelos congressistas americanos, ele admitiu que cometeu alguns erros sobre a suposição de desregulamentação.

Em decorrência, milhões de famílias, nos Estados Unidos, foram despejadas de seus imóveis por causa da inadimplência e de outros impactos sociais nocivos, como o desemprego advieram. Portanto, a educação financeira não é uma panacéia contra abusos e fraudes cometidos pelo sistema financeiro. Ela é necessária, mas não é suficiente para o bem-estar das pessoas. Há questões que fogem ao seu alcance como as diretrizes de política econômica dos governantes, conforme corroboram as citações abaixo.

A sociedade da casa própria havia se convertido em um castelo de cartas, como ficaria evidente com os despejos em massa nas cidades norte-americanas. Paradoxalmente, as inovações financeiras como as hipotecas lastreadas em imóveis (*mortgage backed securities*) eram justificadas na literatura e na política como mecanismos capazes de aumentar o acesso à moradia e dissipar o risco financeiro. Ganhavam pouco destaque os trabalhos de pesquisadores e militantes que apontavam o caráter predatório de boa parte dos empréstimos e previam os despejos antes da crise (Fix, 2011, p.3).

Novos estudos mostram que a relação entre a educação financeira e a capacidade de fazer e manter boas escolhas financeiras é uma questão complicada. Educação financeira é necessária, mas muitas vezes insuficiente. Há frequentemente uma grande distância entre saber o que fazer, em princípio, e de fato, fazer isso acontecer no dia-a-dia da vida. Fazer melhores escolhas financeiras é semelhante à alimentação saudável ou fazer exercícios. Boas intenções podem ser desviadas por armadilhas comuns (Kiviat, 2012, p.1).

---

12 Os empréstimos *subprimes* foram oferecidos a pessoas sem renda, sem emprego e sem patrimônio. A oferta de crédito tinha como público-alvo, pessoas sem condições de assumir responsabilidade financeira.

É possível objetar, dizendo que, no caso do *subprime*, os clientes agiram inadvertidamente. No entanto, a relação entre fornecedores e consumidores expõe uma situação de desigualdade e assimetria de poder e informação (Portilho, 2009, p.206). De um lado, tem a instituição financeira dotada de especialistas, estratégias de *marketing*, corretores com técnicas agressivas de concessão de empréstimos, etc. De outro, o consumidor de baixa ou nenhuma renda, com todas as limitações dessa condição econômica e social, que enxerga naquela oferta, a oportunidade única de obter o bem dos sonhos e é convencido pelo banco de que é capaz de honrar os compromissos assumidos, pois, do contrário, não lhe ofertaria o crédito. Além disso, a desvantagem dos grupos grandes em relação aos grupos pequenos foi motivo de trabalho científico de Mancur Olson (1965), no livro “A lógica da ação coletiva”. Para Olson, o custo de organização dos grandes grupos enfraquece o seu poder de fogo na arena política. Por outro lado, os pequenos grupos apresentam baixo custo de organização de seus membros, o que potencializa a prevalência de seus interesses. Referindo-se ao trabalho de Olson e o consumidor como grupo de interesse, Marcos Pó (2011, p.23) faz a seguinte consideração:

Sobre a dificuldade de organização devemos remeter ao clássico trabalho de Mancur Olson ( *The Logic of Collective Action*, 1965), no qual os consumidores são o mais claro exemplo de grupo latente, ou seja, em que há interesses comuns que poderiam levar seus membros a se organizar, mas que dificilmente o fazem. Baseado em teorias econômicas, Olson demonstra que os grupos com menor número de indivíduos levam vantagem sobre os grupos com uma quantidade maior de envolvidos por terem menores custos de organização e porque os seus membros tendem a obter benefícios individuais maiores – um pequeno aumento na tarifa de um real para um milhão de consumidores significa aumento de faturamento de um milhão de reais para a empresa.

Nessa perspectiva, clientes e consumidores são vistos como membros que integram grandes grupos e, por isso, apresentam alto custo de organização e reduzido poder de barganha. Já a federação de bancos, os grupos industriais setoriais e de grandes produtores agrícolas são tidos como exemplos de grupos pequenos, com grande capacidade de organização e potencial de influência. Registra-se ainda a dificuldade dos consumidores como

grupo de interesse em obter, gerenciar e avaliar um universo de informações complexas que exigem, em muitos casos, conhecimento especializado.

## **1.2 – Educação Financeira: disseminação e atores institucionais**

Segundo Holzmann e Miralles (2005 apud Sávio, 2007, p.45), o processo de educação em finanças pessoais é desenvolvido de forma mais intensa nos Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Austrália, Nova Zelândia e Coréia do Sul. Já nos países do Leste Europeu e da América Latina, o ritmo das ações é menor. Predominantemente, as pesquisas sobre educação financeira estão concentradas nos Estados Unidos e Reino Unido. No caso, a ênfase dos estudos volta-se para as experiências nas escolas e universidades (Worthington, 2006, p. 7).

Entre 1957 e 1985, mais da metade (29) dos estados norte-americanos instituíram a obrigatoriedade do ensino de educação de consumo nas escolas secundárias. Desse total, 14 realizaram o mesmo com a educação financeira, com o propósito de preparar o jovem para a vida adulta (Bernheim, 1997, p.1). Além disso, algumas empresas fornecem programas de educação financeira para seus empregados sobre planejamento de longo-prazo para poupança e aposentadoria. As primeiras iniciativas vêm de 1984, com a Weyerhaeuser Ltd (OCDE, 2005, p.125).

Outra iniciativa norte-americana é a Fundação Nacional de Aconselhamento de Crédito (NFCC, na sigla em inglês), criada em 1951<sup>13</sup>, com presença em todos os estados da federação. Trata-se de uma organização sem fins lucrativos que oferece serviço de educação financeira e aconselhamento para pessoas com alto nível de endividamento, inscritas no Plano de Gestão da Dívida (DMP). Como se vê, a preocupação com a educação financeira nos EUA é muito antiga. A experiência japonesa também é muito antiga. Lá, foi criado, em 1952, o Conselho Central de Promoção de Poupança. Em 1988, seu nome é alterado para Conselho Central de Informação Econômica e, mais recentemente, para Conselho Central de Informação de Serviços Financeiros.

O Conselho Central de Informação de Serviços Financeiros do Japão

---

<sup>13</sup> <http://www.nfcc.org>

realiza duas pesquisas de opinião pública, em âmbito nacional, para saber como os consumidores lidam com questões financeiras. A primeira identifica os bens domésticos e os passivos financeiros, com realização anual, desde 1953. Para isso, as perguntas tratam da posse de produtos financeiros, rendimentos e despesas, valor das dívidas e planejamento financeiro para a terceira idade. A segunda investiga o conhecimento do consumidor sobre finanças. Nesse caso, uma das perguntas é sobre o grau de conhecimento e compreensão dos produtos financeiros e dos mecanismos da economia e das finanças (OCDE, 2005, p.97).

Nos países que formam o Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte), a educação financeira é facultativa no currículo escolar desde 2001. Na Inglaterra, por exemplo, não existe status de disciplina regular para a EF, sendo seu conteúdo disseminado em disciplinas de matemática, educação moral e cívica, entre outras (England & Chatterjee, 2005, p.84). Desde 2003, o *Financial Services Authority* (FSA) realiza anualmente uma pesquisa domiciliar em toda a Grã-Bretanha para conhecer o grau de conscientização do consumidor sobre o papel do FSA na proteção do consumidor e na regulação financeira. Com os resultados, o FSA avalia os possíveis riscos para o consumidor e se propõe a adotar ações e medidas capazes de mitigar riscos e melhorar o desempenho.

Desde 1985, ao editar a resolução nº 39/248, que trata da proteção do consumidor, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou, no plano internacional, o princípio da vulnerabilidade do consumidor. As diretrizes adotadas constituíam um modelo abrangente com oito áreas de atuação para os Estados a fim de prover proteção ao consumidor. Entre elas, três têm relação direta com EF, são elas: 1) promoção e proteção dos interesses econômicos dos consumidores; 2) acesso dos consumidores a informação adequada e 3) educação do consumidor.

### **1.3 – A OCDE e a disseminação da educação financeira**

Em 1947, é criada a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE) com o propósito de executar o Plano Marshall, financiado pelos Estados Unidos e pelo Canadá, para a reconstrução do continente europeu, devastado pela 2ª Guerra Mundial. Posteriormente, o Canadá e os EUA se

juntam aos demais membros e decidem estender o alcance daquele Organismo para além da Europa. Com isso, assinam uma nova Convenção, em 14 de dezembro de 1960.

A nova Convenção entra em vigor em 30 de setembro de 1961, quando é criada oficialmente a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com sede em Paris. O Japão é o próximo país, fora da Europa, a ingressar na OCDE e novas adesões se somam ao longo dos anos, alcançando 34 países-membros atualmente. O Brasil não faz parte da OCDE, mas atua como membro colaborador, assim como a China, a Índia, a Indonésia e a África do Sul. A estrutura da OCDE é formada pelo Conselho, Comitês e Secretariado.

O Conselho é a instância que controla o poder de decisão. As reuniões ocorrem regularmente sob a direção do secretário-geral, cargo exercido atualmente por Angel Gurría, nomeado pelo Conselho em junho de 2006. A OCDE é financiada pelos países-membros conforme o tamanho da economia de cada membro. Assim, os Estados Unidos são o maior contribuinte, responsável por 22% do orçamento da instituição, seguido pelo Japão com 13%. A Organização se apresenta como um fórum onde os governos podem comparar experiências de políticas, buscar respostas para problemas comuns, identificar boas práticas e trabalhar para coordenar políticas domésticas e internacionais.

Os Comitês contam com representantes dos 34 países-membros que participam de reuniões de grupos de trabalho, formados por especialistas com o propósito de desenvolver estudos específicos nas áreas de economia, comércio, ciência, emprego, educação e mercados financeiros. De acordo com informações no site da entidade, após as reuniões, os representantes retornam para seus países e podem continuar a troca de informações por meio de uma rede especial com acesso *on-line* aos documentos.

As prerrogativas assumidas pela OCDE de coordenar políticas tanto domésticas como internacionais, apoiada por um corpo de especialistas em vários temas que mantêm uma permanente troca de informações, seja por meio de reuniões presenciais e rede especial com acesso *on-line* às discussões, aproxima essa Organização do conceito de comunidade epistêmica, criado por Peter Haas e aplicado no âmbito das relações internacionais (Haas, 1992, p.3).

Comunidade epistêmica designa uma rede de especialistas em áreas específicas do conhecimento que, dotados de autoridade, compartilham não somente noções de validade e um padrão de raciocínio e de práticas discursivas, como também o compromisso com a produção e aplicação do conhecimento, nos termos de um projeto político dirigido a problemas específicos e fundado nesses entendimentos comuns.

Haas argumenta que o controle sobre o conhecimento e a informação é uma importante dimensão do poder e que a difusão de novas ideias e informações pode conduzir a novos padrões de comportamento e, com isso, ser um determinante relevante de coordenação política internacional. Para isso, afirma que a comunidade epistêmica agrega quatro características básicas que a diferenciam de outros grupos:

1. Adota um conjunto compartilhado de crenças e de princípios normativos, que fornecem uma lógica baseada em valores para a ação social dos membros da comunidade;
2. Compartilha crenças causais, com base em análises dos problemas de seu campo de conhecimento que servem para elucidar as várias conexões entre as ações propostas e os resultados desejados;
3. Define internamente critérios comuns de validade para testar e aprovar os conhecimentos no domínio de suas competências;
4. Tem uma política empresarial comum – isto é, um conjunto de práticas comuns associadas com um conjunto de problemas para os quais a sua competência profissional se dirige, presumivelmente, com a convicção de que o bem-estar humano será reforçado como consequência.

Para ele, o conhecimento especializado oferecido pela comunidade epistêmica ganha importância política no cenário recente de reforma administrativa do estado, com a valorização do conhecimento técnico e do profissionalismo. Nesse ponto, afirma que o processo de profissionalização acompanhou a expansão das burocracias em muitos países. Como exemplo, cita o crescimento do quantitativo de pessoal técnico e científico contratado pelo governo federal dos EUA que quase dobrou, subindo de 124 mil, em 1954, para 238 mil, em 1983.

A necessidade de informação especializada leva ao surgimento e à proliferação das redes epistêmicas capazes de produzir e disponibilizar o conhecimento demandado. Os membros de uma comunidade científica fortalecem-se como atores, tanto no nível nacional como no internacional, conforme os tomadores de decisão solicitem-lhes informações e deleguem-lhes responsabilidades (*id*: 5).

O conceito de comunidade epistêmica tem sido utilizado em alguns estudos acadêmicos para lançar luz sobre a atuação de organismos internacionais. Citam-se, como exemplos, o papel da Organização Mundial da Saúde (OMS) no controle global do tabaco, a comunidade epistêmica no âmbito do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMS)<sup>14</sup>. Haas defende que as comunidades epistêmicas são canais por meio dos quais novas ideias circulam das sociedades para os governos, assim como, de um país para outro país (*id*: 27).

A seguir, neste mesmo Capítulo, examina-se o papel da comunidade epistêmica na formação e disseminação de Estratégia Nacional de Educação Financeira no âmbito da OCDE. Para isso, serão considerados os documentos anexados ao site da Organização e do seu novo portal de educação financeira, além de outros trabalhos sobre o assunto. Destaca-se, em especial, a consulta de dois documentos da OCDE. O primeiro é o “Projeto de Educação Financeira: histórico e implementação” e, o segundo, “Melhorar a Educação Financeira: análises de questões e políticas”.

O projeto de educação financeira entra oficialmente na agenda da OCDE no programa de trabalho no biênio 2003-2004, aprovado pelo Conselho da instituição. Para alavancar o projeto, foram mobilizados dois Comitês – o de Mercado Financeiro (CMF) e o de Seguros (CS) e um Grupo de Trabalho, o de Previdência Privada (GTPP). O Brasil aparece como observador regular do GTPP acompanhado por Índia, Rússia e África do Sul. Ressalte-se que essas instâncias são constituídas por profissionais e especialistas de vários países-membros da Organização.

---

<sup>14</sup> Mamudu, Hadii M; Gonzalez, Maria Elena e Glantz, Stanto. The Nature, Scope, and Development of the Global Tobacco Control Epistemic Community. *American Journal of Public Health* | November 2011. Vol. 101. Nº. 11; Miniuci, Geraldo. A Organização Mundial do Comércio e as Comunidades Epistêmicas. *Universitas Relações Internacionais - UniCEUb/Brasília*, v. 9, n. 2, p. 55-90, jul./dez. 2011.

O Comitê de Seguros avaliou como importante a educação financeira sobretudo diante da mudança dos planos de pensão que passaram de benefício definido para contribuição definida, em que o risco do investimento é da responsabilidade do segurado<sup>15</sup>. Por isso, ele precisa saber a forma mais segura e rentável de aplicação. O Grupo de Trabalho Previdência Privada se comprometeu a elaborar um projeto para avaliar quais são as escolhas que os indivíduos dos países-membros estão se defrontando com relação à poupança, aos investimentos e aos sistemas de aposentadoria.

O projeto de educação financeira da OCDE foi dividido em duas fases. Na primeira, a Organização fez um levantamento sobre os diversos programas de educação financeira nos países-membros e também em alguns outros países não-membros. O objetivo era conhecer os programas existentes, analisar sua eficácia e desenvolver uma metodologia capaz de permitir a comparação entre as várias experiências para que os formuladores de políticas de cada país pudessem avaliar e, se necessário, melhorar a abordagem da educação financeira. Por isso, comprometeu-se em elaborar um manual com orientação aos formuladores de políticas dos países-membros.

Com esse propósito, foi enviado um questionário aos delegados de cada um dos Comitês (CMF e CS) e do GTPP e a especialistas que trabalham com programas de EF tanto no setor público como privado. Entre outros propósitos, o questionário procurou respostas para os seguintes aspectos: a) informações sobre os programas de educação financeira nos setores público e privado de cada país-membro; b) a visão que delegados e especialistas tinham sobre a importância da EF; c) o nível de EF da população dos respectivos países; d) os principais obstáculos ao desenvolvimento da EF e e) as principais iniciativas na área de EF e a existência de algum instrumento para medir a eficácia dos programas.

O retorno foi considerado positivo, pois mais da metade dos países responderam ao questionário enviado. Em seguida, os dados foram analisados e os especialistas designados contactados. A OCDE também registrou que outro objetivo com os questionários é construir uma rede de especialistas e de instituições com experiência em EF. Nova pesquisa, dirigida a um subgrupo de

---

<sup>15</sup> Nos planos de benefício definido, o trabalhador contribui com o plano sabendo de antemão o valor de sua aposentadoria. Já na modalidade contribuição definida, o valor da renda da aposentadoria é incerto. Depende da conjuntura, o que pode ser favorável, ou não.

países, de caráter qualitativo foi realizada com foco nas instituições públicas e privadas que têm EF em seu currículo.

A segunda fase do Projeto de Educação Financeira da OCDE teve como meta alcançar os órgãos reguladores e os formuladores de políticas, conforme já sinalizado. Para isso, foram publicados guias de auxílio à implementação de programas de EF e também de ajuda para as pessoas tomarem decisão com respeito ao planejamento da aposentadoria. Nessa fase, foi realizada mais uma pesquisa para aferir o grau de educação financeira dos indivíduos de alguns países selecionados. Todos os resultados serviram de subsídio para a elaboração do manual de ajuda aos formuladores de políticas.

A partir dos primeiros passos adotados e das declarações explicitadas pela OCDE, no Projeto de Educação Financeira, é possível levantar algumas reflexões. Inicialmente, constata-se que a OCDE se movimenta no sentido de acomodar os demais atores aos interesses da agenda do mercado financeiro. Por isso, é importante usar a educação financeira para auxiliar os indivíduos a tomar decisão num mercado em que os fundos de pensão só oferecem plano com contribuição definida (CD) e não mais com benefício definido (BD).

No primeiro caso, o fundo de pensão garante o valor da renda na aposentadoria, enquanto no segundo, a contribuição é definida, mas o valor do benefício vai depender de uma série de fatores como o retorno dos investimentos realizados durante o período de contribuição do trabalhador na ativa. Logo, o risco dos investimentos desloca-se do fundo de pensão para o trabalhador. A Organização reconhece as implicações da mudança e, ao mesmo tempo, considera que a EF pode auxiliar o trabalhador na melhor escolha para a gestão dos ativos.

A recente crise financeira internacional revela quão inseguro é investir no mercado de títulos. As perdas assimiladas por vários sistemas de aposentadoria pública nos EUA demonstram isso. Os bancos de investimento vendem papéis aos investidores, muitas vezes, sabendo que já não valem o preço negociado. As agências de risco, por sua vez, dão notas altas a títulos que, de uma hora para outra, perdem todo o valor.

Como ilustração dessa realidade, cita-se o sistema de aposentadoria dos servidores públicos do Estado do Mississippi nos EUA que perdeu milhões de dólares na compra de papéis sem valor. Após quase três anos de litígio contra o banco de investimento Merrill Lynch, acusado de prestar falsas

informações na publicidade de títulos lastreados por empresas de empréstimos hipotecários, o sistema de aposentadoria conseguiu, na Justiça, reaver parte do dinheiro perdido pelos servidores públicos<sup>16</sup>.

Diante desse quadro, é questionável supor que a educação financeira é capaz de assegurar a escolha adequada para planejar a aposentadoria por meio de fundos de pensão, como defende a OCDE.

A reforma das pensões continua no topo da agenda política de muitos países ao redor do mundo. O envelhecimento da população e as pressões fiscais levaram os governos a reformar seus sistemas de pensões substancialmente, com o aumento da idade de aposentadoria e ajuste nos benefícios das pensões. A maioria destas reformas levará a um papel crescente das pensões privadas e, em especial, de contribuição definida (CD), onde os riscos são suportados diretamente pelo indivíduo (Atkinson, 2012, p.9).

A preocupação da OCDE com os gastos sociais do governo com aposentadorias – prioritariamente as do funcionalismo público – também faz parte de uma estratégia que visa a abrir tais setores ligados à previdência, sugerindo o aprofundamento da contrarreforma da previdência social. Segundo Chesnais (2005, p.51), os fundos de pensão são de interesse extremo para o capital financeiro (especialmente da OCDE), porque, na previdência por capitalização, estes acumulam as contribuições calculadas sobre os salários e vencimentos dos trabalhadores, fazendo da poupança acumulada um capital. Nesse sentido, há um grande interesse em expandir o setor de serviços por meio de instituições financeiras não bancárias, fazendo com que os trabalhadores assalariados, diante da prestação dos serviços sociais do Estado, ofertados de forma precarizada, optem em investir na previdência privada, por exemplo (Souza, 2009, p.227).

Em fevereiro de 2008, às vésperas do estouro da bolha imobiliária, a então ministra da economia da França, Christine Lagarde, manifestou sua preocupação com os sinais da crise já emitidos ao secretário do Tesouro americano, Henry Paulson, e o que ouviu dele foi: “Está tudo sob controle. Nossos reguladores estão atentos”<sup>17</sup>. Poucos meses depois, o mundo assiste

---

<sup>16</sup>Cf. “Merrill Lynch concorda em pagar US\$ 315 mi para encerrar processo” <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,merrill-lynch-concorda-em-pagar-us-315-mi-para-encerrar-processo-,94955,0.htm>

<sup>17</sup> Conforme documentário “Trabalho Interno”.

à maior crise financeira desde a grande depressão de 1929. Ora, se até ministro de estado é “vítima” de informações imprecisas, o que esperar de um cidadão comum.

O Projeto de Educação Financeira da OCDE deixa claro o interesse na disseminação da EF para o maior número de países possíveis, não apenas para os membros da Organização. Por isso, arregimenta especialistas em várias partes do mundo para afinar o discurso em defesa do Projeto. Em seguida, dirige a atenção aos formuladores de políticas públicas e aos órgãos reguladores por meio do manual de orientação para a implementação de estratégias de educação financeira pelos países.

Ao mesmo tempo, cria um portal específico na internet denominado Rede Internacional de Educação Financeira (INFE) com o propósito de compartilhar informações sobre as mais variadas experiências de educação financeira sob a coordenação do poder público. O site reúne vários *papers* de especialistas sobre diversos assuntos do mercado financeiro com foco na EF. A Rede conta, atualmente, com mais de 100 países-membros. O número é praticamente o triplo do total de países associados à OCDE, atualmente 34.

Em 2005, a OCDE publica o relatório “Melhorar a Educação Financeira: Análises de Questões e Políticas” como resultado das ações adotadas (consultas, questionários) no Projeto de Educação Financeira, criado em 2003. Entre outras coisas, o relatório destaca as mencionadas mudanças econômicas, demográficas e políticas que tornaram a educação financeira cada vez mais relevante. O material é resultado de uma ampla fonte de pesquisa, que vai desde web sites, folhetos, cursos, campanhas de mídia nos países selecionados, como uma extensa revisão literária de estudos sobre economia, política social e áreas afins.

O propósito da publicação é prestar informação aos formuladores de políticas sobre o sucesso de programas de educação financeira, em curso, e, com isso, facilitar a troca de visões e experiências na área. Além disso, sugere ações de políticas capazes de melhorar a educação e consciência financeira. Segundo Peter Haas, o principal mecanismo de divulgação utilizado pelas comunidades epistêmicas é a difusão de informações e aprendizagem.

O Relatório inclui a avaliação de vários programas de EF e a identificação dos fatores que contribuíram para a eficácia dos mesmos. Para isso, concentra-se em três questões consideradas importantes, pelos países

membros, em resposta ao questionário da OCDE. As questões são: 1) investimento e poupança para a aposentadoria; 2) relação entre o aumento do crédito e o endividamento e 3) a crescente inclusão financeira e a necessidade de bancarização. Ao destacar os fatores que contribuíram para a crescente importância da educação financeira, o documento menciona tanto o aumento do número como da complexidade dos produtos financeiros.

Cita, ainda, que muitos países membros da OCDE experimentaram uma explosão de nascimento, após a Segunda Guerra Mundial, pessoas que irão se aposentar nos próximos 5 a 10 anos. Como a geração seguinte reduziu o número de filhos, haverá um descompasso entre o grande número de beneficiários da geração *baby boom* e o reduzido número de contribuintes para financiar o sistema. Essa situação é agravada, afirma o documento, pelo aumento da expectativa de vida. Outro fator citado é a mudança nos fundos de pensões que passaram do regime de benefício definido para o de contribuição definida, conforme já discutido neste Capítulo.

Doravante, as estratégias de educação financeira implementadas por vários governos nacionais recorrem aos mesmos fatores de mudança mencionados nos documentos da OCDE como justificativa para os respectivos programas de EF. Ao final, o documento descreve a Recomendação de Princípios e Boas Práticas de Educação e Consciência Financeira, de julho de 2005, para servir de guia para os governos na implantação da educação financeira. Entre outras coisas, convida os países-membros e os não-membros a se engajarem na disseminação dos princípios e boas práticas recomendadas.

Por fim, menciona o papel das instituições financeiras na promoção da educação financeira. Entre outras sugestões, recomenda às instituições financeiras formarem o seu quadro de pessoal em educação financeira e em desenvolvimento de códigos de conduta para a prestação de consultoria geral sobre investimentos e empréstimos e não para o fornecimento de um determinado produto. Noutras palavras, pede-se para que os bancos não empurrem determinados serviços e produtos para os clientes, mas ofereça um amplo leque de alternativas financeiras com total transparência.

Como parte da estratégia de divulgação da EF, a OCDE inicia em 2006 uma ampla agenda de eventos internacionais, nos quais a Organização conta com a parceria do Banco Mundial e com autoridades de órgãos reguladores

locais, entre eles bancos centrais, fundos de pensão e comissões de valores mobiliários. A agenda orientou-se pelo cronograma a seguir (Quadro 1).

**Quadro 1. Cronograma de Eventos Internacionais de Educação Financeira da OCDE – (2006 a 2013)**

21 e 22 de setembro/2006	Conferência da OCDE sobre Educação Financeira (EF), em Nova Deli, Índia
7 e 8 de maio/2008	OCDE – Tesouro dos EUA – Conferência Internacional sobre EF, em Washington, EUA
21 e 22 de outubro/2008	OCDE – Banco da Indonésia – Conferência Internacional sobre EF, em Bali, Indonésia
20 de maio/2009	OCDE – IEF – Simpósio sobre EF, em Paris, França.
15 e 16 de dezembro/2009	OCDE – Brasil – Conferência Internac. sobre EF, no Rio de Janeiro, Brasil
22 e 23 de março/2010	RBI – OCDE – Workshop sobre Cumprindo Literacia Financeira: desafios, abordagens e instrumentos, em Bangalore, Índia.
9 de junho/2010	OCDE – Banco da Itália – Simpósio sobre Literacia Financeira: melhoria da eficiência em EF, em Roma, Itália.
20 e 21 de outubro/2010	OCDE – Libanês – Conferência Internacional sobre EF, em Beirute, Líbano.
26 e 27 de maio/2011	OCDE – Conferência Internacional sobre EF, em Toronto, Canadá.
27 e 28 de junho/2011	BI – OCDE – Seminário Regional da Ásia sobre Literacia Financeira: Rumo a uma Estratégia Nacional de Educação Financeira, em Jacarta, Indonésia.
27 e 28 de outubro/2011	OCDE – FSB – Conferência sobre Literacia Financeira: Educação Financeira para Todos, na Cidade do Cabo, África do Sul.
3 e 4 de fevereiro/2012	SEBI – OCDE – Conferência Internac. de Educação do Investidor, em Goa, Índia
10 e 11 de maio/2012	OCDE – Espanha – Conferência Internacional sobre EF: Orientação Política Transformando-se em práticas eficientes, em Madrid, Espanha.
11 e 12 de setembro/2012	Seminário de alto nível sobre literacia financeira asiática e terceira Mesa Redonda de bancos centrais asiáticos sobre literacia financeira e inclusão, em cooperação com o Banco Central das Filipinas, em Cebu, Filipinas.
31 de outubro a 01 de novembro/2012	Colômbia – OCDE – Conferência Mundial de Banco de Educação Financeira: Evolução das políticas e práticas globais e experiências latino-americanas, em Cartagena, Colômbia.
6 e 7 de dezembro/2012	Conferência Internacional sobre EF na América Latina, co-organizado com Centrale Bank van Suriname e CEMLA, em Paramaribo, Suriname.
13 e 14 de dezembro/2012	HKMA-SFC-OCDE Seminário Asiático de Defesa do Consumidor Financeiro e de Educação, em cooperação com a autoridade monetária e da Comissão de Valores Mobiliários de Hong Kong, em Hong Kong.
30 e 31 de janeiro/2013	Seminário Regional para disseminação Rússia/OCDE/Fundo Mundial Truste Bank, em cooperação com o Banco Mundial, no Quênia.
16 e 17 de maio/2013	OCDE – República Checa Conferência Internacional sobre EF, em Praga, República Checa.

Fonte: INFI/OCDE

Em julho de 2010, a Rede Internacional de Educação Financeira (INFE) da OCDE inicia um estudo comparativo das práticas existentes de Estratégias Nacionais de Educação Financeira (ENEF) entre os membros da Rede. O estudo teve início a partir do trabalho de um subgrupo de especialistas

dedicados ao tema das ENEF. Ao final, a Rede elaborou os Princípios de Alto Nível sobre Estratégias Nacionais de Educação Financeira que, após aprovação da OCDE foi também aprovado pelos líderes do G-20, reunidos em Los Cabos, no México, em junho de 2012.

Dois meses depois, a INFE/OCDE publica o relatório dos Princípios de Alto Nível sobre Estratégias Nacionais de Educação Financeira. Nele, a ENEF é definida como uma abordagem nacional coordenada para a educação financeira, que consiste de uma estrutura ou programa adaptados, que:

- Reconhece o valor da educação financeira - incluída possivelmente através de legislação e define seu sentido e alcance a nível nacional em relação às necessidades e lacunas nacionais identificadas;
- Envolve a cooperação das diferentes partes interessadas, bem como a identificação de um líder nacional ou organismo coordenador/conselho;
- Estabelece um roteiro para alcançar objetivos específicos e pré-determinados dentro de um período de tempo definido, e,
- Fornece orientação a ser aplicada por programas individuais, a fim de que, eficiente e adequadamente, contribuam para a estratégia nacional.

Este Capítulo encerra-se com o resumo dos principais pontos observados: a evolução do conceito e da importância da educação financeira, o envolvimento de alguns atores institucionais na propagação e/ou implementação de programas de EF, entre eles, organismos internacionais como a ONU, a OCDE e sua Rede Internacional de Educação Financeira, o Banco Mundial e órgãos reguladores de vários países. O principal destaque é o papel desempenhado pela OCDE na disseminação da agenda de EF. Para isso, a Organização contou com o envolvimento de especialistas de várias partes do mundo que produziram trabalhos sobre o tema. Além disso, menciona-se a criação de um portal internacional para a divulgação dos trabalhos e eventos relacionados com EF.

A dinâmica de divulgação desenvolvida pela OCDE por meio de conferências, simpósios e oficinas tem resultado na ampliação de países que adotaram a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF). Entre 2003 e 2006, apenas os EUA, o Reino Unido, a Índia, a Malásia e o Japão tinham implementado suas estratégias nacionais. De 2007 até 2012, mais dez países seguiram a recomendação da OCDE, entres eles, o Brasil.

Por fim, a pesquisa bibliográfica realizada evidencia a relevante atuação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na divulgação e importância atribuídas à educação financeira pelos governos nacionais, no que resultou na implantação de vários programas sob a coordenação do poder público central. O conceito de comunidade epistêmica ajuda no entendimento da relação entre a OCDE com seu corpo de especialistas e outros grupos de influência como formuladores de políticas públicas, autoridades de órgãos reguladores, empresários e banqueiros na divulgação de projetos em âmbito internacional.

O próximo capítulo examinará algumas experiências internacionais por meio dos documentos disponibilizados em site oficiais dos respectivos governos nacionais.

## CAPÍTULO 2

### ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA: EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Este Capítulo examina as experiências internacionais de estratégias de governos na educação financeira. Para isso, o Capítulo se divide em duas partes. A primeira desenha um quadro mais geral das várias experiências com um destaque especial ao continente africano. A segunda faz uma análise dirigida às experiências dos países selecionados: Portugal, Estados Unidos, El Salvador e Nova Zelândia. A fonte de consulta está disponível nos *sites* oficiais dos respectivos governos e também da OCDE. A análise faz o recorte de alguns aspectos dos programas como os atores envolvidos, a governança e o público-alvo. Trata-se, portanto, de um texto descritivo com algumas reflexões pontuais.

As experiências examinadas proporcionam um *benchmarking*<sup>18</sup> para avaliar a política pública brasileira no próximo Capítulo. A identificação de semelhanças e diferenças pode auxiliar no discernimento de eventuais oportunidades e ameaças à estratégia nacional de educação financeira do governo brasileiro. O relatório da OCDE “Situação Atual das Estratégias Nacionais para a Educação Financeira: Uma análise comparativa e práticas relevantes”<sup>19</sup>, publicado em 2012, é uma importante fonte de consulta, assim como o material disponibilizado pelos países indicados.

---

<sup>18</sup> “Expressão em inglês que significa ‘ponto de referência’ ou ‘unidade-padrão’, para que se estabeleçam comparações entre produtos, serviços, processos, títulos, taxas de juros etc., de tal modo a saber se os demais produtos, serviços, títulos etc. se encontram acima ou abaixo em relação ao que serve como referência”. Novíssimo Dicionário de Economia, 8ª Ed. Paulo Sandroni; “O objetivo do Benchmarking é conhecer e, se possível, incorporar aquilo que as demais empresas estão fazendo de melhor”. Glossário Social, 2005, Schiavo e Moreira.

<sup>19</sup> GRIFONI, A. and F. Messy (2012), “**Current Status of National Strategies for Financial Education: A Comparative Analysis and Relevant Practices**”, *OECD Working Papers*.

## 2.1 – QUADRO GERAL

O relatório da OCDE tem início com o subgrupo de peritos em ENEF, criado no âmbito da Rede Internacional de Educação Financeira (INFE) da OCDE. O trabalho do subgrupo foi elaborar um balanço sobre as estratégias nacionais atuais e em processo de planejamento, e também conhecer as razões de alguns países formularem estratégias nacionais e outros, não. Em seguida, traçar um quadro comparativo das experiências analisadas com base em coleta de dados concretos e detalhados, no período de agosto de 2010 até o final de 2011.

A análise comparativa dos peritos pretende servir de orientação aos formuladores de políticas. Durante o período de coleta, várias ações foram tomadas, como o uso de questionários com o intuito de levantar informações. Ao final, foi possível obter respostas de 35 países, entre os quais, apenas 13 têm ENEF, 11 estão em processo de implantação e os demais não manifestam interesse. A OCDE adota a sigla NS para se referir à Estratégia Nacional de Educação Financeira. Doravante, este trabalho também fará o mesmo uso.

O relatório da OCDE registra que a maioria dos países pesquisados entende a NS como mecanismo de proteção ao consumidor financeiro e como trabalho complementar à regulação. Pois avaliam que consumidores informados são agentes de transformação ao exigir que as instituições financeiras ajam conforme a legislação. Do contrário, serão punidas com denúncia e perda de clientela.

No entanto, é preciso observar que as denúncias só terão efeito sobre o comportamento dos agentes de mercado se a autoridade reguladora atuar com celeridade na apuração das denúncias e, principalmente, na aplicação de sanções aos infratores. Até porque não é por falta de reclamações junto aos órgãos de regulação e de defesa do consumidor que as relações de consumo ainda são desfavoráveis ao consumidor. A fiscalização dos órgãos responsáveis e os aparatos jurídicos têm papel fundamental nesse processo.

O resultado da pesquisa também revela que os governos nacionais identificam a NS como uma reação natural às mudanças estruturais nos mercados financeiros, com a proliferação de novos produtos no rastro das inovações tecnológicas e/ou das transformações econômicas, demográficas e

sociais já mencionadas. Esse argumento se repete em vários programas de NS e ratifica o entendimento inicial manifestado pela própria OCDE.

O consenso formado em torno das causas que justificam determinada política pública faz parte da abordagem das comunidades epistêmicas que, segundo Haas (1992, p.23), concentra-se no processo em que o consenso é alcançado dentro de um dado domínio de especialização e, assim, é difundido e conduzido por outros atores. O valor do consenso na difusão de ideias é visto como fundamental para influenciar políticas nacionais.

Esse consenso é decisivo para dar unidade para a atuação desse ator, e reforçar sua influência na definição e condução de políticas nacionais, influenciando os *policymakers* sobre a viabilidade de uma determinada política (Maffra, 2011, p. 21).

Nos mercados emergentes, a pesquisa revela que os países desse bloco percebem o desenvolvimento de NS como iniciativa complementar à inclusão financeira. É preciso dotar os novos entrantes, oriundos, na sua grande maioria, de classes de baixa renda com o mínimo de conhecimento financeiro para se relacionar na esfera financeira institucional. Com isso, trabalha-se para evitar a exposição desse segmento social a potenciais práticas abusivas ou tomadas de decisões desinformadas em relação aos produtos e serviços financeiros.

O mapeamento das necessidades da população é considerado indispensável para que a NS defina prioridades e identifique o público-alvo dos programas. Entre as formas encontradas para avaliar as necessidades da população, a maioria dos países consultados realizaram pesquisas nacionais, consultaram banco de dados sobre as mais recorrentes reclamações do consumidor e adotaram como referência os exemplos de outros países. Nesse aspecto, o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália são os exemplos mais seguidos.

Alguns países mencionaram a dificuldade na coordenação e divisão de responsabilidade entre os diferentes níveis de governo de uma federação. A Alemanha, por exemplo, aponta essa dificuldade como a principal razão para não implementar a NS. Já outros países federativos como os EUA, Austrália,

Bélgica, Canadá e Brasil não enxergam nessa forma de estado justificativa capaz de impedir um programa de educação financeira de âmbito nacional apesar da complexidade inerente ao federalismo (Abrucio, 2005, p.6).

Outro tema tratado no relatório da OCDE refere-se aos mecanismos de governança e ao envolvimento das partes interessadas. As NS implementadas em vários países enfrentam também o desafio de identificar um líder com a capacidade de coordenar as várias iniciativas do programa e, ao mesmo tempo, despertar uma salutar cooperação das partes interessadas, sejam do setor privado como da sociedade civil. A liderança deve reunir tanto estrutura de recursos e competência para coordenar o esforço coletivo.

Na maioria dos países analisados, as NS foram iniciadas por uma combinação de autoridades públicas da área financeira, entre as quais o Ministério das Finanças, o Banco Central, o Regulador Financeiro e/ou Autoridade de Supervisão dos Mercados Financeiros. No Reino Unido, por exemplo, a Autoridade de Serviços Financeiros é a principal responsável pela NS. Em outros países, como Malásia, Colômbia e Portugal, a liderança fica a cargo dos respectivos Bancos Centrais. A Irlanda se diferencia ao escolher uma instituição representativa dos interesses do consumidor para conduzir os trabalhos de NS, a Agência Nacional do Consumidor.

Ao explicar a união de esforços das autoridades governamentais na implementação das NS, a OCDE destaca a ausência de familiaridade da maioria dos governos com a política de educação financeira, o que provoca desconhecimento das boas práticas internacionais no tema. Além disso, menciona que a união de esforços decorre da necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a real carência de educação financeira da população. No entanto, é curioso que apenas a Irlanda tenha conferido papel de destaque a uma instituição que conhece de perto as principais dificuldades do consumidor.

Outro aspecto observado é a forma de escolha do líder que, em quase todos os países consultados, é uma autoridade pública automeada. A exceção foi o governo do Canadá que inovou ao criar, em junho de 2009, uma força-tarefa nacional, formada por 13 membros, oriundos de vários segmentos da sociedade, com o propósito de fazer recomendações ao ministro das Finanças para aperfeiçoar a educação financeira do Canadá. Com esse intuito, o grupo realizou pesquisas e consultas ao povo canadense.

Ao final, em dezembro de 2010, é publicado o Relatório de Recomendações sobre Educação Financeira. Dentre as trinta recomendações, a força-tarefa aconselhou o governo a nomear uma pessoa física diretamente responsável, perante o ministro das Finanças, para ser o líder da NS. Entre os desafios, caberia ao líder implementar as recomendações da força-tarefa, fomentar a colaboração entre as partes interessadas e supervisionar a NS em nome de todos os canadenses.

O trabalho também traz informações sobre a interatividade das NS com as partes interessadas. O crescente interesse despertado pela educação financeira, nos últimos anos, faz com que a maioria dos países estabeleça um amplo grau de participação dos agentes interessados. Por isso, além dos representantes dos governos, a sociedade civil também se faz presente por meio de instituições financeiras, sindicatos, acadêmicos, gestores de pensão e grupos comunitários.

A Austrália, por exemplo, delegou a primeira versão da estratégia nacional de educação financeira a uma força-tarefa, com representantes de quinze instituições públicas e privadas. Em junho de 2004, o resultado do trabalho foi divulgado à sociedade que se manifestou por meio de audiências públicas. Na oportunidade, foram recebidas sugestões de empresas, governos e indivíduos. Dois meses depois, a força-tarefa apresentou recomendações ao governo australiano.

Os países consultados avaliam que o envolvimento do setor privado tem sido fundamental para o sucesso das NS, tanto do ponto de vista financeiro como de *expertise*. No entanto, advertem sobre a necessidade de aplicar normas de qualidade, códigos de condutas e definir com clareza as responsabilidades dos colaboradores para evitar conflitos de interesses. Registra-se, contudo, que os interesses conflitantes com a política pública de educação financeira também podem ser evitados mediante a participação paritária dos atores sociais diretamente envolvidos.

As salvaguardas citadas pelos países para evitar que a participação do setor privado, em especial das instituições financeiras, resulte em conflitos de interesses com os objetivos da política pública que, no caso, é habilitar o cidadão a tomar decisões financeiras acertadas impõe a participação sobressalente de organizações representativas dos interesses do consumidor nos *forums* deliberativos das NS. Sobre isso, a contribuição da matriz teórica

pluralista é oportuna ao reconhecer a presença de diferentes grupos de interesses no processo de formulação de políticas.

Um das vertentes, chamada pluralista, desenvolvida principalmente a partir da experiência americana, tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos. Os indivíduos se reúnem nesses grupos com vistas a defender interesses similares, e sua conquista dar-se-ia pela capacidade de serem politicamente mais fortes que outros grupos com interesses contrários (Lobato, 1997, p.31).

O valor da representatividade no processo de formulação de políticas públicas será melhor explorado no próximo capítulo ao tratar da experiência brasileira. Por ora, importa saber que em torno da política pública gravitam atores sociais com interesses diversos e poder de influência assimétrico. Na política de educação financeira, por exemplo, nada impede que os interesses das entidades de proteção e defesa do consumidor sejam contrários aos interesses das entidades representativas do mercado financeiro.

O processo político é tanto mais amplo quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestação de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores, resultará a política pública em si, sendo essa apenas uma das etapas de todo o processo. (Lobato, 1997, p.40).

A oportunidade de influenciar no processo de formulação de política pública depende de uma série de fatores como a participação em *forums* deliberativos. Sobre isso, o relatório da OCDE informa que, em alguns países,

diferentes capítulos das NS foram escritos pelas partes interessadas sob a supervisão de um representante do governo. Na Malásia, por exemplo, as instituições do setor privado contribuíram para o desenvolvimento de ferramentas pedagógicas e sua difusão.

A participação do setor privado no financiamento das NS também foi relatada pelos países. A maioria dos governos não destina uma verba orçamentária exclusiva para a política pública de educação financeira. Entre os países pesquisados, apenas sete têm um orçamento global alocado para esse fim. Mesmo assim, neste grupo não existe uma única fonte de financiamento, mas uma variação de recursos de origem pública e privada.

Por fim, o relatório da OCDE reúne algumas informações sobre a definição do público-alvo das NS. A consulta verifica que os países apresentam três abordagens principais (não excludentes) na identificação do público-alvo. Uma abordagem se dirige a toda a população, a outra se volta para segmentos específicos, segundo critérios socioeconômicos e, por fim, há também a abordagem do ciclo de vida. Metade dos países consultados (52%) responderam que contemplam a primeira abordagem e 18% informaram que também adotam um público específico.

Todos os países responderam que incluem programas de educação financeira nas escolas tendo em vista o alcance desse canal, ao cobrir grande parte da população, assim como, a perspectiva de longo prazo. Os poucos países que focam em grupo específico o fazem de maneiras distintas. Alguns focam em grupos vulneráveis como famílias endividadas e mulheres grávidas. Outros, desenvolvem programas para ajudar as pessoas planejarem etapas e eventos fundamentais de vida como a aposentadoria, o planejamento de um filho e o ingresso futuro na universidade.

## 2.2 – CONTINENTE AFRICANO

A educação financeira também tem conquistado espaço no continente africano nos anos recentes. Em 2012, a OCDE elaborou o relatório “A Situação da Educação Financeira na África”<sup>20</sup>, oferecendo uma visão geral sobre os

---

<sup>20</sup> MESSY, F. and C. Monticone (2012), “**The Status of Financial Education in Africa**”, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 25, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k94cqx90wl-en>

programas de educação financeira em vários países do continente. Inicialmente, registra-se a precária condição socioeconômica da grande maioria dos povos africanos com limitado acesso à educação, alto grau de informalidade no mercado de trabalho e elevada taxa de pobreza. Diante disso, a proporção de indivíduos excluídos do setor financeiro é enorme. Apenas uma pequena parcela tem acesso a produtos e serviços financeiros regulamentados.

Nesse contexto, as razões identificadas para iniciativas de educação financeira são a necessidade de gerenciar o orçamento doméstico, o desenvolvimento do empreendedorismo de pequena escala e a ampliação da inclusão financeira. Nesse caso, é preciso levar noções básicas de produtos financeiros àqueles que vão acessar o sistema financeiro pela primeira vez. O acesso ao mercado é facilitado à medida que o consumidor adquire segurança e habilidade para discernir os riscos e oportunidades de cada produto e serviço ofertados pelas instituições. A educação financeira aponta caminhos nessa direção e também protege o consumidor de profissionais inescrupulosos e de agiotas que operam na clandestinidade.

As características socioeconômicas assinaladas tornam segmentos vulneráveis como principal público-alvo dos programas de educação financeira em vários países africanos. De acordo com a OCDE, as várias experiências observadas apresentam estágios de desenvolvimento muito variável entre si. Quênia, Malawi, África do Sul, Tanzânia, Uganda e Zâmbia têm planos ou estão em processo de desenvolvimento de ENEF. Gana lançou uma Estratégia Nacional de Alfabetização Financeira e Defesa do Consumidor no setor de microfinanças em 2009. Em 2012, o Ministério das Finanças da Namíbia lançou sua Iniciativa de Alfabetização Financeira. Em outros países – incluindo o Lesoto, África do Sul e Zimbábwe – autoridades públicas implementaram iniciativas de educação financeira a nível nacional (mas não estratégias nacionais de pleno direito).

Além de iniciativas nacionais coordenadas, uma gama de partes interessadas, incluindo as organizações não governamentais (ONGs), as instituições de microfinanças (MFIs, na sigla em inglês) e instituições financeiras têm implementado e disseminado vários programas de educação financeira. O relatório faz um registro curioso ao afirmar que um dos objetivos das iniciativas é “melhorar a inclusão financeira, incentivando a poupança e o

acesso a produtos financeiros formais” e acrescenta que nem sempre isso é declarado explicitamente, mas fica claro ao eleger como público alvo indivíduos de baixa renda ou de outros grupos vulneráveis e também ao combinar alfabetização financeira com acesso a produtos de poupança.

O documento não deixa claro se esse objetivo refere-se a iniciativas classificadas como estratégias nacionais ou não. Em todo caso, a OCDE tem como princípio a promoção da educação financeira de forma justa e sem vieses, ou seja, o desenvolvimento das competências financeiras dos indivíduos deve ser embasada em informações e instruções apropriadas, livres de interesses particulares. No entanto, admite que a educação financeira pode ser usada como *marketing* comercial de algumas instituições financeiras.

Sobre isso, o documento adverte que a forte presença de instituições financeiras privadas como ofertantes diretos de educação financeira levanta algumas preocupações sobre potenciais conflitos de interesse entre a educação e as atividades de *marketing* (Messy, 2012, p.19). Ademais, as iniciativas do setor privado são motivadas pelo lucro. No caso das instituições financeiras, a eficácia é normalmente medida em termos de captação de recursos (por exemplo, contas bancárias ou outros produtos e serviços adquiridos) e não necessariamente em termos de empoderamento<sup>21</sup> econômico do consumidor por meio da aquisição de conhecimento e habilidades financeiras.

Por estas razões, cita a importância da autonomia de organismos de regulação para impor limites à atuação das instituições financeiras por meio de códigos de conduta, padrões de qualidade e monitoramento. Cita-se como exemplo a Carta Conselho do Setor Financeiro da África do Sul ao implementar um conjunto de orientações sobre as normas de educação do consumidor, definindo padrões em termos de conveniência de marcas (entre outros). Nesse

---

<sup>21</sup> “Processo pelo qual um indivíduo, um grupo social ou uma instituição adquire autonomia para realizar, por si, as ações e mudanças necessárias ao seu crescimento e desenvolvimento pessoal e social numa determinada área ou tema. Implica, essencialmente, a obtenção de informações adequadas, um processo de reflexão e tomada de consciência quanto a sua condição atual, uma clara formulação das mudanças desejadas e da condição a ser construída. A estas variáveis, deve somar-se uma mudança de atitude que impulse a pessoa, grupo ou instituição para a ação prática, metódica e sistemática, no sentido dos objetivos e metas traçadas, abandonando-se a antiga postura meramente reativa ou receptiva”. Glossário Social, 2005, Schiavo e Moreira.

aspecto, reitera-se como medida complementar às atividades dos reguladores financeiros o fortalecimento das instituições de proteção ao consumidor.

Sobre o público-alvo, o documento observa que muitas iniciativas são direcionadas à população em geral, enquanto outras se voltam para subgrupos específicos como os indivíduos mais vulneráveis, onde se incluem as pessoas de baixa renda, os excluídos do mercado financeiro, as mulheres, os jovens, estudantes, crianças, pessoas que vivem em áreas rurais e agricultores. Notavelmente, vários programas são dirigidos aos jovens em geral, e às mulheres jovens, em particular, como pessoas especialmente vulneráveis, tanto em termos econômicos como de saúde. Além disso, existem alguns programas de capacitação, dedicados aos professores, formadores e consultores dos grupos-alvo citados.

Entre os canais de distribuição da educação financeira foram encontrados material impresso, multimídia (DVDs, CDs, programas de rádio ou televisão, jornais etc), *sites*, *roadshows*, eventos públicos e prestação de serviços de consultoria. Em alguns casos, a educação financeira é fornecida em conjunto com outros tipos de treinamento que visam melhorar o empoderamento econômico de grupos vulneráveis e sua capacidade de tomada de decisão global. Formas adicionais de treinamento normalmente incluem questões relacionadas à saúde (por exemplo, HIV/AIDS e saúde reprodutiva) e planejamento de negócios e empreendedorismo.

Em alguns países, a educação financeira é fornecida nas escolas. Na África do Sul, a educação financeira é incluída em certas disciplinas escolares, tais como "Alfabetização Matemática" e "Economia e Gestão de Ciências" em todos os graus. A Autoridade de Mercados de Capitais de Uganda realiza seminários escolares e competições, além de trabalhar com organismos nacionais responsáveis pela educação para introduzir questões relacionadas aos mercados de capitais nas escolas secundárias. Em Gana, o Ministério das Finanças e do Planejamento Econômico está melhorando o conteúdo da educação financeira dos programas escolares.

No Quênia, mensagens de educação financeira são incluídas em uma novela popular exibida por um canal de televisão. Além disso, foi implementada uma campanha de conscientização financeira de amplo sucesso que é integrada a uma série de televisão (novela). A iniciativa foi vista como eficaz, alcançando em torno de 6 milhões de pessoas. A série de televisão possui um

componente de interação, onde as pessoas podem solicitar mais informações por meio de serviços de mensagens curtas (SMS). Na Zâmbia, o Ministério da Educação, Ciência e Formação Profissional está planejando integrar a educação financeira no currículo escolar nacional.

Além de iniciativas públicas, a educação financeira é ministrada a crianças em idade escolar também através de ONGs e programas do setor privado. Vários pontos assinalados nessa primeira parte do Capítulo serão retomados na parte seguinte que discorre sobre as NS de alguns países selecionados.

## **2.3 – PAÍSES SELECIONADOS**

Esta parte examina a experiência de NS de alguns países com foco nos atores sociais, na governança e no público-alvo de cada programa. A experiência dos países com a implantação de Estratégia Nacional de Educação Financeira é muito recente. As primeiras tentativas são de 2003, na Malásia e no Reino Unido. O critério para seleção dos países examinados considera, em primeiro lugar, a disponibilidade de material para consulta e, em seguida, a distinção no grau de experiência com a educação financeira. Além disso, nota-se a diversidade do perfil socioeconômico dos países com o propósito de identificar as diferentes formas de adaptação dos programas a cada realidade.

### **2.3.1 – PORTUGAL**

O Plano Nacional de Formação Financeira (PNFF)<sup>22</sup> foi elaborado por um Grupo de Trabalho (GT), criado pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), com representantes dos três reguladores financeiros – o Banco de Portugal (BdP), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e o Instituto de Seguros de Portugal (ISP). O PNFF contém as principais linhas de orientação do governo de Portugal para a implementação de projetos de educação financeira no período de cinco anos (2011 a 2015).

---

<sup>22</sup><http://www.cmvm.pt/CMVM/Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Nacional/Conselho%20Nacional%20de%20Supervisores%20Financeiros/Documents/Plano%20Nacional%20de%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Financeira.pdf>

Durante o processo de elaboração, o Plano contou com a contribuição de entidades públicas e privadas com experiência em educação financeira. O documento traz algumas informações sobre os objetivos genéricos; a criação do portal do PNFF; as áreas de atuação no médio e longo prazo com o envolvimento de um amplo e diversificado conjunto de parceiros; o modelo de governança; as iniciativas de divulgação e, por fim, os modelos de avaliação do Plano e dos projetos que o integram.

O PNFF adota a missão de “contribuir para elevar o nível de conhecimentos financeiros da população e promover a adoção de comportamentos financeiros adequados, através de uma visão integrada de projetos de formação financeira e pela junção de esforços das partes interessadas, concorrendo para aumentar o bem-estar da população e para a estabilidade do sistema financeiro”.

O governo português entende que a simples provisão de informação financeira não implica necessariamente na melhoria do processo de decisão. Por isso, a iniciativa é vista como um complemento às medidas de proteção ao consumidor e de regulação financeira. Ou seja, cidadãos mais informados ajudam a monitorar os mercados, contribuindo assim para a estabilidade do sistema financeiro. Nesse ponto, o documento menciona a recente crise financeira internacional e afirma que a educação financeira pode ser uma aliada da regulamentação na prevenção de crises futuras.

Ao justificar a necessidade de um projeto nacional de formação financeira, o documento reproduz o diagnóstico da OCDE ao destacar a complexidade dos produtos financeiros, a evolução demográfica da população e a redução do papel do Estado na provisão de aposentadoria e saúde. Por outro lado, acrescenta o inadequado grau de educação financeira da população<sup>23</sup>, o crescente nível de endividamento das famílias<sup>24</sup> e os registros de reclamações e pedidos de informação dos consumidores financeiros.

Sobre as reclamações dos consumidores, o documento informa que mais de dois terços relacionam-se com as contas de depósitos, o crédito aos

---

<sup>23</sup> Em 2010, o Banco de Portugal realizou uma pesquisa para aferir o grau de conhecimento financeiro da população. O resultado permitiu identificar necessidades de educação financeira em várias matérias, algumas relevantes para a população em geral e outras mais focadas em alguns segmentos.

<sup>24</sup> Registra-se que, nos últimos anos, o nível de endividamento das famílias portuguesas se aproxima de 130% do rendimento disponível. No Brasil, o mesmo índice é de 44,5%, conforme dados do Banco Central, relativos a outubro de 2012.

consumidores e o crédito imobiliário. Numa parte significativa destas reclamações não foram observados indícios de infração pela instituição financeira. Com isso, avalia-se que é possível haver uma percepção errada dos consumidores tanto em relação ao assunto tratado como aos seus direitos e à responsabilidade das instituições. No entanto, faltou indagar até que ponto o tipo de atendimento prestado pelas instituições induz o consumidor a erro.

Os objetivos do PNFF estão agrupados em cinco grandes níveis:

- Melhorar conhecimentos e atitudes financeiras;
- Apoiar a inclusão financeira;
- Desenvolver hábitos de poupança;
- Promover a contratação de crédito responsável;
- Criar hábitos de precaução.

Com relação ao nível 4, observa-se que a promoção do crédito responsável exige atitudes adequadas de ambos os lados do mercado, o lado da oferta, representado pelas instituições de crédito e o comércio, em geral, e o da demanda, representado pelos consumidores. Tanto um quanto o outro precisam aferir as reais condições para a contratação de determinado crédito. Além disso, o poder de influência da publicidade na indução ao consumo e ao endividamento não pode ser desprezado.

A propósito, o crédito exerce um papel central na economia capitalista ao criar condições para a expansão da produção e do consumo. O acesso ao crédito amplia a capacidade de consumo das pessoas. Por exemplo, não é preciso dispor de uma renda mensal de R\$ 5.000,00 para adquirir um bem desse valor. A princípio, basta ter uma renda compatível com as prestações decorrentes, além de outras garantias. Logo, impor disciplina ao mercado de crédito é, de certa forma, conter a expansão do capitalismo.

Para a sua manutenção, o capitalismo precisa ser retroalimentado pelo consumo, por isso, é imperativo motivar e viabilizar (mídia de massa, moda, publicidade, crédito, entre outras ações) sua intensificação. Foi exatamente o consumismo, que surgiu nos Estados Unidos, a partir da década de vinte (século XX), que permitiu que o hedonismo, restrito a artistas inovadores e questionadores da ordem puritana, espalhasse-se pela sociedade como comportamento geral (Maduro, 2010, p.36).

Como se vê, a mudança de comportamento exigida do consumidor vai muito além da educação financeira. A crise financeira de 2008 suscitou o

debate sobre a regulamentação dos mercados. Como resultado, o presidente Barack Obama assinou, em julho de 2010, a lei Dodd-Frank<sup>25</sup> que reforma o sistema financeiro dos EUA. Entre outras medidas, a reforma cria o órgão de proteção ao consumidor financeiro no âmbito do *Federal Reserve*, mas sem qualquer subordinação a ele e limita várias operações financeiras de risco.

A promulgação da lei não encerra o processo sobre a reforma, pois a implementação da maioria das disposições mais importantes depende de definição prática pelas instituições reguladoras, entre as quais, destaca-se o *Federal Reserve*. A reflexão suscitada pela crise de 2008 e a consequente reforma do sistema financeiro norte-americano revelam que a estabilidade financeira global reúne aspectos muito mais amplos do que as ferramentas e o conhecimento disponibilizados pelas políticas públicas de educação financeira.

O Plano Nacional de Formação Financeira de Portugal se propõe a alcançar alguns segmentos da população, como os jovens em idade escolar (estudantes do ensino básico e universitários), trabalhadores e grupos vulneráveis, a exemplo da população desempregada, dos imigrantes e dos aposentados com baixo nível de rendimento. Adicionalmente, serão desenvolvidas iniciativas dirigidas à população em geral por meio de anúncios de televisão e de rádio, entre outras formas.

Para alcançar os grupos vulneráveis, o PNFF incluirá material com conteúdos de formação financeira em cursos de formação profissional, incluindo as ações dirigidas aos beneficiários do subsídio de desemprego. Além disso, está prevista a divulgação de conteúdos em programas de televisão e em jornais. A formação de trabalhadores deve realizar-se por meio de conferências e seminários nos locais de trabalho. Para isso, os sindicatos e associações patronais podem dinamizar os contatos com as empresas.

A governança do PNFF foi decidida pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF) e está assentada numa estrutura constituída por quatro órgãos:

1. Comissão de Coordenação (CC) – define as linhas gerais de orientação e coordena a implementação do PNFF. A CC é constituída pelos

---

<sup>25</sup> A lei foi nomeada Dodd/Frank em homenagem aos dois principais proponentes, o senador Chris Dodd e o deputado Barney Frank.

- membros do CNSF, por meio de representantes dos três reguladores financeiros (BdP, CMVM e ISP);
2. Comissão de Acompanhamento 1 (CA1) – contribui para disponibilizar recursos e para dinamizar os projetos na área de formação financeira;
  3. Comissão de Acompanhamento 2 (CA2) – contribui para identificar prioridades e necessidades de formação e viabilizar a execução;
  4. Comitê Consultivo – constitui um *fórum* de reflexão sobre iniciativas a desenvolver no âmbito do PNFF.

As Comissões de Acompanhamento e o Comitê Consultivo serão constituídos por entidades públicas, associações do setor financeiro, associações de defesa do consumidor, universidades e institutos, além de entidades vocacionadas para a promoção da educação financeira. Já o órgão de decisão, a Comissão de Coordenação, deixa fora da sua composição o representante da Direção-Geral do Consumidor (DGC) do Ministério da Economia e do Emprego de Portugal e congrega apenas os representantes dos órgãos governamentais de regulação financeira.

Causa estranheza que uma política pública voltada para a proteção do consumidor financeiro não coloque no mesmo nível de hierarquia os órgãos reguladores financeiros e a Direção-Geral do Consumidor de Portugal. Mais grave ainda é verificar que a DGC nem sequer é mencionada no Plano Nacional de Formação Financeira.

### **2.3.2 – ESTADOS UNIDOS**

Em 2003, o Congresso dos Estados Unidos criou a Comissão Federal de Educação Financeira e designou o Gabinete de Educação Financeira do Departamento do Tesouro Americano para colaborar com sua experiência e apoio junto à Comissão, a qual seria presidida pelo secretário do Departamento do Tesouro com a missão de melhorar a educação financeira da população dos Estados Unidos por meio do desenvolvimento de uma estratégia nacional para estimular a educação financeira.

A Comissão congrega 21 instituições públicas federais dos EUA, representativas de vários setores da economia. Entre elas, incluem-se o Departamento do Tesouro; o Conselho de Governadores do *Federal Reserve*;

o Escritório de Defesa do Consumidor Financeiro que passou a compor a Comissão, em 2010, quando da sua criação no âmbito da Reforma do Sistema Financeiro dos EUA. Ao contrário da experiência portuguesa, o órgão de cúpula da estratégia norte-americana não é exclusivo da intervenção dos reguladores financeiros, mas também dos representantes dos consumidores financeiros e de outros segmentos.

A criação e implementação da estratégia prevê a participação dos governos estaduais e locais, além de instituições públicas e privadas e sem fins lucrativos. A Comissão conta com a opinião e informações sobre programas específicos apresentadas por representantes de várias áreas de educação financeira. Em 2004, a Comissão também solicitou comentários e sugestões do público e obteve mais de 150 opiniões de pessoas e organizações. Em seguida, foram realizadas seis reuniões públicas para ouvir aquelas pessoas e, assim, colher mais informações e detalhes sobre os comentários enviados e avaliar a inclusão na estratégia nacional.

Registra-se outro avanço na forma de participação da sociedade civil durante a fase de formação da estratégia nacional de educação financeira dos EUA. A Comissão abre espaço para ouvir tanto a sociedade civil organizada em grupos e associações como também o cidadão comum. Esse gesto fortalece a democracia participativa que busca aproximar a sociedade da arena decisória das políticas públicas. De acordo com o relatório, muitos dos elementos mencionados na estratégia foram sugeridos pelos participantes das citadas reuniões públicas.

Na sequência foi realizada uma ampla investigação sobre as várias iniciativas de educação financeira existentes nos EUA. Em 2006, foi estruturada a primeira estratégia nacional de educação financeira, chamada de “Tomando Posse do Futuro”<sup>26</sup>. Naquele momento, a Comissão elegeu quatro áreas fundamentais para a promoção da educação financeira:

1. Aumentar a conscientização do público sobre os recursos de educação financeira disponíveis;
2. Desenvolver materiais específicos e estratégias de divulgação;
3. Criar parcerias eficazes entre o setor público e o privado e os setores privados entre si;
4. Apoiar a investigação e avaliação de programas existentes.

Em 2011, foi lançada a segunda estratégia nacional com o nome “Promover o Sucesso Financeiro nos Estados Unidos”<sup>27</sup>. Ela adota uma visão de longo prazo capaz de garantir o bem-estar financeiro dos indivíduos e das famílias americanas de forma sustentável. Para isso, define os seguintes objetivos:

1. Aumentar o conhecimento e o acesso à educação financeira eficaz.

O programa reconhece as limitações da educação financeira em garantir por si só o sucesso financeiro. No entanto, considera importante que todos os indivíduos e famílias tenham acesso a informações e recursos educacionais confiáveis, claros, oportunos, relevantes e eficazes. Para isso, importa que o conteúdo seja divulgado por meio de vários canais diferentes como escolas, empregadores e prestadores de educação financeira.

Além disso, pretende-se realizar uma campanha nacional por meio da mídia para alcançar as pessoas em suas residências, assim como, oferecer informações imparciais e compreensíveis em pontos de vendas de serviços financeiros, durante a compra de imóvel, o financiamento da faculdade e nos locais de trabalho. A intenção é levar o conhecimento nos ambientes e nas situações em que as pessoas mais precisam dele.

2. Determinar e integrar competências financeiras essenciais.

Desenvolvimento de competências financeiras essenciais fornecerão aos indivíduos a informação de que vão necessitar em idades e fases críticas da vida e, com isso, terão condições de tomar decisões bem informados.

3. Melhorar a infraestrutura de educação financeira.

Para garantir a educação financeira consistente, imparcial e eficaz, deve-se seguir diretrizes e recomendações. Além disso, os profissionais devem promover parcerias e outras oportunidades de colaboração para fortalecer a eficácia dos esforços de educação financeira. Pretende-se, com isso, configurar uma rede de prestadores de educação financeira e conselheiros e oferecer oportunidades para troca de informações; criar estratégias para

---

<sup>26</sup> [http://www.mymoney.gov/sites/default/files/downloads/FLEC\\_espanol\\_7-5-06.pdf](http://www.mymoney.gov/sites/default/files/downloads/FLEC_espanol_7-5-06.pdf)

<sup>27</sup> [http://www.financial-education.org/United\\_States\\_National\\_Strategy\\_for\\_Financial\\_Literacy.html](http://www.financial-education.org/United_States_National_Strategy_for_Financial_Literacy.html)

parcerias, mentores ou treinadores e outros mecanismos para aumentar a eficácia dos canais de entrega de educação financeira em escolas, faculdades e centros técnicos de carreira, assim como no local de trabalho; incentivar a incorporação de estratégias com base na economia comportamental e na psicologia da tomada de decisão.

#### 4. Identificar, melhorar e compartilhar práticas eficazes.

O investimento em pesquisa e avaliação rigorosas sobre educação financeira permite estabelecer programas e práticas eficazes. Para isso, pretende-se desenvolver e disseminar ferramentas e estratégias para incentivar e apoiar a avaliação de programas, tais como métricas de avaliação comuns para mensurar os principais resultados, a mudança comportamental e a eficácia do programa. Portanto, é preciso desenvolver abordagens para medir periodicamente o conhecimento financeiro e a tomada de decisão dos indivíduos e das famílias.

Considera importante identificar programas personalizados que efetivamente atendam às necessidades locais e outras como aquelas que colocam a ênfase no segmento de renda baixa e moderada, minorias, os sem banco e comunidades carentes. Tudo isso pode ser potencializado com a criação de uma rede que compartilhe as melhores práticas de pesquisa.

### **2.3.3 – EL SALVADOR**

Em 2008, o presidente da República de El Salvador anunciou o lançamento oficial do Programa de Educação Financeira do país a ser desenvolvido conjuntamente pelos cinco órgãos reguladores e supervisores do Sistema Financeiro Nacional: o Banco Central de Reserva (BCR), a Superintendência do Sistema Financeiro (SSF), a Superintendência de Valores (SV), a Superintendência de Pensão (SP) e o Instituto de Garantia de Depósitos (IGP). Trata-se de um plano estratégico no âmbito de um compromisso coordenado e permanente, direcionado aos mais diferentes segmentos da população, com o objetivo de ajudar os indivíduos e as famílias a administrar adequadamente as finanças conforme suas necessidades.

O documento do programa<sup>28</sup> não faz qualquer menção a alguma instituição de defesa do consumidor. Observa-se, contudo, que no *site* oficial a Defensoria do Consumidor aparece no mesmo rol das instituições mencionadas anteriormente. Já no link “quem somos” não é possível confirmar a informação. Talvez a participação da Defensoria do Consumidor tenha ocorrido ao longo do processo de criação da estratégia. No entanto, faltam elementos mais consistentes para definir com clareza o papel dos representantes do consumidor na política pública de educação financeira de El Salvador.

No ato de criação do plano estratégico, a presidente do Banco Central de Reservas mencionou as motivações que originaram a iniciativa. Como se vê,

1. A primeira motivação diz respeito a questões de economia familiar e empresarial relativas a prover os salvadorenhos de informações adequadas para compreender os benefícios, custos e riscos dos produtos e serviços financeiros;
2. A segunda motivação é a gama e complexidade dos serviços financeiros decorrentes da inovação e da globalização. Nesse ponto, recorre-se a diferentes estudos e iniciativas internacionais que corroboram esse entendimento. Os estudos da OCDE, por exemplo, fazem menção a esse aspecto;
3. Por fim, a terceira motivação é o fortalecimento da função econômica do sistema financeiro, como intermediário no processo de poupança-investimento, considerado fundamental para o crescimento econômico.

Os coordenadores do Programa reconhecem que para o êxito do Plano Estratégico diante da sociedade é necessário contar com a participação coordenada entre o setor privado, o governo e o público em geral. Além disso, deve-se desenvolver parcerias com as entidades experientes e interessadas em promover e abordar a educação financeira. Na primeira fase, o Programa será direcionado a estudantes, jornalistas, professores, formadores de opinião que têm acesso à mídia eletrônica e meios de comunicação em massa, como

---

<sup>28</sup> [http://www.educacionfinanciera.gob.sv/contenido/conozcanos/plan\\_ef.pdf](http://www.educacionfinanciera.gob.sv/contenido/conozcanos/plan_ef.pdf)

rádio, imprensa e televisão. Com o tempo, pretende-se ampliar o alcance e a divulgação aos demais segmentos da população.

O Programa de Educação Financeira de El Salvador tem como visão “Eleva o nível de cultura financeira de usuários e investidores do sistema financeiro”. Sua missão é “Promover entre os usuários e investidores o conhecimento de produtos e serviços financeiros, seus benefícios, custos, obrigações e riscos”. Registra-se ainda como objetivo geral “Fortalecer a compreensão de usuários e investidores, atuais e potenciais, sobre os benefícios, custos e riscos dos serviços financeiros para tomar decisões informadas que permitam melhorar o bem-estar e qualidade de vida”.

No curto prazo, o público-alvo será alcançado mediante a publicação de material na internet<sup>29</sup>. No médio prazo, será criado um processo educativo com a participação de expositores especialistas das cinco instituições que coordenam o Programa. Está previsto um plano anual de conferências organizadas pelos coordenadores com o propósito de abordar os diferentes temas. Quando possível, será solicitada a assistência técnica de entidades internacionais, enviando seus especialistas ou patrocinando a contratação de *experts* na matéria.

Os públicos jovem e infantil da população serão alcançados por meio de apresentações de temas de interesse nos centros educativos com a colaboração das instituições parceiras envolvidas. No mais, o *site* do Programa não dispõe de informações atualizadas. Os registros mais recentes são uma galeria de fotos de algumas atividades educativas, no período de 2008 a 2011.

#### **2.3.4 – NOVA ZELÂNDIA**

A Nova Zelândia deu início à sua Estratégia Nacional de Educação Financeira, em 2008. O marco inicial foi o simpósio de educação financeira, realizado em 2006. Desde então, o projeto contou com o envolvimento de organizações dos setores público e privado e de voluntários. À semelhança das estratégias anteriores, a Nova Zelândia (NZ) opta por uma abordagem coordenada de iniciativas e cooperação para, de um lado, potencializar os

---

<sup>29</sup> [www.educacionfinanciera.gob.sv](http://www.educacionfinanciera.gob.sv)

recursos e, com isso, preencher as carências na área e, de outro, reduzir a duplicação de esforços.

A estratégia neozelandeza é presidida e coordenada pelo Comissário de Aposentadoria, designado pelo ministro do Comércio e aprovado pelo Conselho de Ministros. A Comissão para a Educação Financeira e Renda na Aposentadoria desempenha a função de secretariado e hospeda o *site* da estratégia neozelandeza<sup>30</sup> que conta com o patrocínio de três órgãos da indústria financeira do país: a Associação de Banqueiros da Nova Zelândia, a Poupança do Trabalho e o Conselho dos Serviços Financeiros. O *site* mantém informações atualizadas até dezembro de 2012.

O Comitê Consultivo da Estratégia Nacional é formado por representantes do governo e do setor privado. A cada seis meses, o Comitê Consultivo disponibiliza relatório sobre o trabalho da estratégia ao ministro da Fazenda, às partes interessadas e ao público em geral. O Ministério da Educação financia o desenvolvimento profissional de professores em educação financeira para disseminação do conhecimento nas escolas interessadas. A Federação de Serviços de Orçamento Familiares desenvolve um programa de educação financeira dirigido aos locais de trabalho e ambientes comunitários.

A Estratégia Nacional visa promover a multiplicidade de canais e tornar o conteúdo flexível a todos os segmentos sociais. Com isso, pretende-se estender os benefícios da educação e informação financeiras para o maior número de neozelandeses. As estratégias de intervenção serão desenvolvidas para grupos específicos como jovens adultos, famílias monoparentais, pessoas com baixos níveis de renda e instrução, idosos e grupos étnicos.

O nível de educação financeira da população adulta da Nova Zelândia também é objeto de atenção da estratégia nacional. Desde 2005, o Índice de Comportamento Financeiro é calculado com regularidade. O resultado da primeira pesquisa tem sido utilizado como referência para definir as áreas prioritárias dos programas de educação financeira. O terceiro levantamento ocorrerá em 2013. O desenvolvimento da Rede de Educação Financeira do país é uma fonte de informação primária com oferta de recursos educacionais, publicação de pesquisas e com a divulgação de boas práticas na prestação de educação financeira.

---

30 [www.financialliteracy.org.nz](http://www.financialliteracy.org.nz)

Existe ainda o Grupo Consultivo de Alfabetização Financeira nas Escolas, constituído por professores, chefes de departamento, diretores de escolas e representantes de sindicatos de professores. As principais tarefas do grupo são:

- Promover a alfabetização financeira em escolas e comunidades escolares;
- Agir como um grupo de peritos;
- Responder questões relacionadas à promoção e divulgação de exemplos de boas práticas.

Por fim, registra-se a ausência de um representante de organizações de defesa do consumidor financeiro nas instâncias de decisão da estratégia nacional da Nova Zelândia.

Este Capítulo encerra-se destacando os atores sociais, a governança e o público-alvo das experiências analisadas. As estratégias nacionais adotam uma abordagem de parceria na execução da política pública de educação financeira que envolve órgãos públicos e agentes do setor privado. Do lado dos governos, nota-se a predominância de representantes de órgãos de regulação financeira à revelia das instituições de defesa do consumidor. Da parte do setor privado, a situação é semelhante com forte presença do segmento financeiro. A Irlanda se diferencia das demais iniciativas ao delegar a coordenação da estratégia nacional à Agência Nacional do Consumidor.

Do ponto de vista da governança, a coordenação dos trabalhos fica a cargo de um órgão público que se encarrega de estimular e construir parcerias, convênios e outros mecanismos de cooperação efetiva com entidades públicas e privadas para a realização das ações propostas. A participação dos entes privados ocorre de várias formas que vão desde o aporte de recursos financeiros até a elaboração e disseminação de material didático.

Quanto ao público-alvo, percebe-se um interesse comum na oferta de educação financeira nas escolas, para grupos vulneráveis, segmentos específicos e também à população em geral. Considerando a variedade e especificidade de cada público, o conteúdo busca adaptar-se a cada contexto, em particular. Nota-se, portanto, o reconhecimento de que as abordagens devem ser diferenciadas e flexíveis ao atendimento das necessidades pessoais que variam conforme a inserção social, econômica, cultural etc.

O panorama internacional revela a crescente importância atribuída à educação financeira nas agendas governamentais e um notável desequilíbrio entre a participação da indústria financeira *vis-à-vis* a das organizações dos consumidores. O próximo Capítulo discute a estratégia nacional de educação financeira do Brasil. Os diversos aspectos apontados nas experiências internacionais serão retomados à luz do programa brasileiro.

## CAPÍTULO 3

### ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL

Este Capítulo analisa a proposta da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) do governo brasileiro, instituída pelo Decreto nº 7.397/2010. Pretende-se avaliar a concepção teórica, a formulação e a formação da proposta com realce sobre os atores envolvidos, a governança e o público alvo. Para isso, as principais fontes de pesquisa são o Plano Diretor, o *site* oficial da ENEF<sup>31</sup> e alguns eventos (seminários e oficinas) realizados sobre o tema. O referencial teórico utilizado é o modelo dos fluxos múltiplos de John W. Kingdon (1995).

Inicialmente, destacam-se os principais aspectos desenvolvidos por Kingdon para entender as razões que levam certos problemas a tornarem-se importantes para o governo no complexo processo de formação da política pública. Em seguida, à luz dessa perspectiva teórica, é analisado o contexto socioeconômico no qual a educação financeira surge na agenda<sup>32</sup> do governo brasileiro. Adiante, são apresentadas as principais instituições envolvidas com a política pública e, finalmente, tem-se a análise propriamente dita.

#### 3.1 – JANELA DE OPORTUNIDADE POLÍTICA

Segundo Kingdon (1995), a janela de política é a oportunidade que os defensores de propostas aguardam para emplacar suas idéias ou tornar evidentes determinados problemas que precisam de solução. Para ilustrar o conceito, Kingdon afirma que os defensores de propostas encontram-se em estado de prontidão, à espreita e em torno do governo, com suas soluções à mão, na expectativa de algum evento que justifique a proposta previamente elaborada e do momento político adequado para apresentá-la.

---

<sup>31</sup> O Plano Diretor foi instituído pela Deliberação nº 2/2011 do Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF) com o propósito de consolidar a ENEF, com os planos, os programas e ações previstos no art. 3º do Decreto nº 7.397/2010, disponível no *site* oficial do programa [www.vidaedinheiro.gov.br](http://www.vidaedinheiro.gov.br)

<sup>32</sup> Adota-se o conceito de agenda de Kingdon (1995, p.222): “lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento”.

A respeito dessa dinâmica, Secchi (2010, p. 42) diz que, em primeiro lugar, são criadas as soluções para só depois correr atrás de um problema para solucionar. O modelo dos fluxos múltiplos defende que a origem de uma política pública decorre da convergência de três fluxos ou processos: problemas, soluções e condições políticas favoráveis. Quando os três fluxos se encontram abre-se uma janela de oportunidade e são dadas as condições necessárias para o nascimento da política pública.

No entanto, os problemas, as soluções (políticas públicas) e o próprio jogo da política têm vida própria. Ou seja, as condições que contribuem para cada um desses fluxos são distintas. Os problemas são identificados e definidos a partir de uma lógica particular que não se aplica necessariamente ao processo de elaboração das políticas públicas nem ao dos eventos políticos. Cada um segue sua própria dinâmica e regras. Não obstante, é possível que, em algum momento, as três dinâmicas se reforcem mutuamente.

Um problema exige atenção urgente e, num instante, a proposta de política pública é associada ao problema como solução. Ou um evento no fluxo político, como uma mudança de governo, promove novos rumos. Nesse momento, as propostas que se encaixam com o evento político, tais como as iniciativas que se afinam com a filosofia da nova administração, vêm à tona e são associadas com aquele ambiente político. Da mesma forma, os problemas que se encaixam são evidenciados, e outros são negligenciados (Kingdon, 1995, p.201, tradução nossa).

O reconhecimento de um problema e sua ascensão à agenda governamental pode se dar de várias formas, seja por meio de uma crise ou de indicadores, que são alterados de forma brusca ou, então, alcança proporções sem precedentes como a incidência de mortes no trânsito, por exemplo. No entanto, isso ainda não é o bastante para inseri-lo na agenda de governo. O processo político, com sua dinâmica e regras próprias, pode provocar mudança de governo e, assim, favorecer ou obstruir a inserção de determinado problema no rol de prioridades.

Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. Um novo governo, por exemplo, muda as agendas completamente ao enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas, e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção (Kingdon, 1995, pg.198/9)

Já o fluxo de soluções depende da atuação dos empreendedores de políticas públicas, que disputam espaço para emplacar suas propostas. Kingdon fala sobre a importância de a proposta ser apresentada no tempo certo e, por isso, afirma: “As janelas de políticas passam rapidamente e se perdem se as propostas ainda não tiverem passado pelo longo processo de gestação, antes que a oportunidade surja”. Ao comentar sobre a convergência dos fluxos, Gomide expressa:

Assim, não é a existência de uma solução que faz com que um problema se insira na agenda, transformando-se numa política: é necessário um contexto político favorável onde o problema seja reconhecido. Também, não é apenas o contexto político favorável que faz com que uma política seja decidida: é preciso que o problema seja bem definido, com suas relações causais, para sensibilizar os tomadores de decisão, e que existam soluções viáveis e aceitáveis. Portanto, é a conjunção dos três fluxos que abre uma “janela de oportunidade política” (*policy window*) para que uma questão vá para a agenda de decisão (do mesmo modo, uma “janela” se fecha quando um dos fluxos se desconjunta dos demais) (2008, p. 8).

Além disso, o modelo de Kingdon define duas categorias de atores que atuam no processo de formulação de política pública, uma “visível” e outra “invisível”. O grupo de atores visíveis recebe uma notável atenção da imprensa e do público. Nesse grupo, encontram-se o (a) presidente da República e seus principais assessores, os parlamentares, a mídia e aqueles que atuam no processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha.

Para Kingdon, esses atores têm proeminência na definição da agenda. As chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental dependem do interesse desse grupo de atores. O presidente da República é considerado o ator mais influente na definição de agenda. A teoria da preponderância do poder executivo corrobora esse entendimento. De acordo com Pereira e Mueller (2000, p.46), os dispositivos institucionais criam as condições necessárias para que o executivo tenha a habilidade de impor suas preferências à legislação que esteja sendo decidida pelo Congresso.

O grupo de atores relativamente invisíveis é formado por acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreiras, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses. Esse grupo

tem maior poder de influência na escolha de alternativas. Segundo Kingdon, esse grupo forma comunidades de especialistas que agem de forma mais ou menos coordenada. Os meios comumente utilizados para divulgação das propostas são discursos, projetos de lei, audiências públicas no Congresso, informações vazadas para a imprensa, circulação de *papers*, entre outros.

Os burocratas exercem papel de destaque nesse grupo de atores decorrente do acúmulo de conhecimento sobre o complexo funcionamento da máquina pública. Outro recurso que favorece a influência desse ator é o conhecimento especializado preconizado pelo modelo weberiano, que o coloca em posição de vantagem em relação a outros atores. A burocracia conhece os meandros da administração pública e tem informações importantes para o processo de tomada de decisão dos políticos, assim como para a gestão das políticas públicas implementadas. Em tese, a burocracia é politicamente neutra, mas na prática age de acordo com suas preferências pessoais, ajudando ou dificultando as ações governamentais (SEBRAE/MG, 2008, p. 8-9).

A importância dessa perspectiva teórica reside na compreensão de que a política pública é moldada sob a influência de vários atores (visíveis e invisíveis). A teoria de Poulantzas da autonomia relativa do aparelho do Estado defende que a burocracia estatal é uma das formas de manifestação dessa autonomia. Para ele, a burocracia não coincide com as classes dominantes, mas organiza-se e funciona segundo sua própria lógica. Ao comentar sobre a autonomia relativa do Estado, Bresser Pereira (2001, p.100) reforça o papel de destaque da burocracia com o seguinte comentário:

De fato, como qualquer classe social, a tecnoburocracia, e particularmente a burocracia pública, buscam realizar seus próprios interesses. Na medida em que a burocracia ou tecnoburocracia pública está situada dentro do aparelho do Estado, ela tem suficiente poder para reivindicar uma certa autonomia — uma autonomia relativa — para o Estado. Isto não significa a redução do poder do Estado ao poder de uma classe. Significa apenas reconhecer o papel estratégico dessa fração de classe, dado o local em que ela atua: o próprio interior do Estado.

### **3.2 – A Contextualização Socioeconômica**

A partir de 2004, com a retomada do crescimento econômico, o governo federal cria alguns mecanismos favoráveis à ampliação do mercado de crédito.

Entre eles, registram-se a regulamentação do crédito consignado e a nova lei de falência. Soma-se a isso o ambiente macroeconômico de trajetória de queda da taxa Selic que, ao reduzir a rentabilidade dos títulos públicos, promove uma gradativa migração dos ativos financeiros dos bancos para as operações de empréstimos bancários. Desde então, o volume de crédito cresce de forma sustentável. Entre 2003 e 2012, a participação dessas operações no Produto Interno Bruto (PIB) dobra, saltando de 26% para 53,6% do PIB<sup>33</sup>.

Nesse período, as operações com pessoas físicas cresceram, a cada ano, sustentadas pelo maior dinamismo do crédito consignado, financiamento de veículos e crédito habitacional. Entre 2003 e 2012, o estoque de crédito na economia nacional saltou de R\$ 409,9 bilhões para R\$ 2,4 trilhões, uma evolução de 485,4%. No mesmo período, o crédito para pessoa física cresceu acima de 1.000%, saindo de R\$ 88,1 bilhões para R\$ 1,1 trilhão. Com isso, a participação desse segmento no estoque de crédito da economia eleva-se de 21,5%, no início do período, para 45,4%, no ano passado.

Outra variável importante para o crescimento do crédito tem sido a gradativa redução da taxa de desemprego e a consequente elevação da massa salarial. O novo ambiente de crescimento da renda provocou a emergência da classe C<sup>34</sup>. Desde 2004, com o crescimento da economia, milhões de brasileiros migraram da situação de pobreza para a classe C. A ascensão econômica de parcela da população e seu acesso a financiamento de longo prazo aqueceram o consumo de bens duráveis e não duráveis<sup>35</sup>. Numa economia com demanda agregada reprimida<sup>36</sup>, como a brasileira, a geração de renda adicional favorece preferencialmente o consumo em vez da poupança.

---

<sup>33</sup> Conforme dados divulgados pelo Banco Central do Brasil por meio de Nota para a imprensa sobre política monetária e operações de crédito, em 26/02/13.

<sup>34</sup> Corresponde às famílias com renda mensal domiciliar total que varia de R\$ 1.115,00 a R\$ 4.807,00. Segundo a Fundação Getúlio Vargas, o segmento detém 46% dos rendimentos das pessoas físicas. Já as classes A e B correspondem a 44%. Entre 2003 e 2011, 40 milhões de pessoas foram para a classe C.

<sup>35</sup> Os bens duráveis são aqueles que têm utilidade durante um longo período de tempo, como eletrodomésticos e veículos. Os bens não duráveis são de curta utilidade como roupas e sapatos.

<sup>36</sup> A demanda agregada reprimida ocorre quando parcela da população não consegue realizar sua capacidade de consumo por algum motivo, seja a falta de renda, a falta de oferta, a falta de crédito, a concentração de renda etc. O efeito positivo do Plano Real sobre a demanda reprimida é tema de reflexão do professor Paulo R. Haddad no artigo "Os ciclos da demanda reprimida", publicado no jornal o Estado de São Paulo, em 11/08/2012, caderno Economia&Negócios.

Com a crise financeira internacional de 2008, o governo brasileiro adotou um conjunto de medidas anticíclicas<sup>37</sup>, como a redução de impostos, a redução da taxa Selic e dos empréstimos compulsórios, para impulsionar o consumo interno e, com isso, aplacar os efeitos negativos do cenário internacional. Recentemente, promoveu uma queda de braço com os bancos pela redução do *spread* bancário e revogou a ampliação do pagamento mínimo do cartão de crédito, planejado para 20% da fatura. Todas as medidas tinham como objetivo único manter aquecida a demanda doméstica e, com ela, a economia nacional.

Este trabalho já fez referência ao papel central do crédito na economia capitalista, ao permitir, de um lado, o financiamento da produção e, de outro, o dinamismo do consumo. O “paradoxo da parcimônia”, termo usado pelo economista Keynes, mostra que a poupança pode ser uma alternativa racional para um indivíduo, em particular, mas, se levada ao extremo por toda a sociedade, pode assumir proporções devastadoras para a economia, pois, muitos trabalhadores podem ser surpreendidos pelo desemprego por causa de outros que adiaram o consumo em favor da poupança.

Por esta razão, o Estado tem o duplo desafio de fomentar o crédito e, ao mesmo tempo, afiançar a solvência do sistema. No curto período de maior bonança nacional desde o Plano Real, entre 2005 e 2008, a economia registrou um crescimento médio anual de 4,6%. De 2009 a 2012, a média anual caiu para 2,7%. Não obstante, o mercado de trabalho manteve a tendência de queda do desemprego e elevação da renda, antes e depois da crise<sup>38</sup>. A carteira de crédito, por sua vez, dá sinais de desaceleração, com redução das concessões desde o final de 2010.

Nesse contexto, o índice de inadimplência (com operações em atraso superior a 90 dias) assume um comportamento ascendente especialmente em algumas modalidades de crédito como o financiamento de veículos e o cartão de crédito. Em 2004, a linha de crédito de veículos registrou uma inadimplência média inferior a 2%. Em 2012, o índice salta para 6,9%. Em relação ao cartão de crédito, o Banco Central passa a divulgar esses dados, em março de 2011,

---

<sup>37</sup> O comportamento da economia capitalista não é linear, porém cíclica, alternando período de prosperidade, com crises ou recessões. As medidas anticíclicas, de cunho keynesiano, visam a impedir ou reduzir os efeitos do ciclo econômico (flutuações da atividade econômica).

<sup>38</sup> Na avaliação de alguns analistas, os primeiros dados de 2013 apontam para uma acomodação dos indicadores do mercado de trabalho.

quando a taxa de inadimplência era de 23,4%. No final daquele ano, sobe para 29,5% e, em 2012, a inadimplência média foi de 28,2%<sup>39</sup>.

Portanto, no Brasil, a iniciativa da estratégia nacional de educação financeira surge num contexto caracterizado, de um lado, por uma associação de indicadores positivos na economia doméstica como o histórico crescimento da carteira de crédito; a vigorosa atividade econômica no período de 2005 a 2008; a robustez do mercado de trabalho e o crescimento sem precedentes da nova classe média e, de outro, por uma forte crise financeira internacional, pelos crescentes índices de inadimplência e de endividamento das famílias.

É possível identificar esse contexto à luz da janela de oportunidade de Kingdon. Para ele, a mudança de administração é a janela mais óbvia para determinada política. No entanto, entende que há situações que são sensíveis à pressão de certos problemas, criando oportunidade para os defensores de propostas vincular suas soluções a eles. Nesse ponto, cita o exemplo da queda de avião como oportunidade para iniciativas em seguro de aviação. No caso particular desta pesquisa, a crise financeira internacional decorrente de uma bolha de crédito pode ser uma janela de oportunidade para os defensores da educação financeira.

A propósito, a maioria dos países que implementaram estratégias nacionais de educação financeira o fizeram após o estouro da bolha imobiliária, em setembro de 2008. Sobre isso, em junho de 2009, a OCDE divulgou o relatório “Educação Financeira e a Crise: o papel da política e orientação”. O documento registra a importância da educação financeira como um instrumento no contexto da crise internacional. Além disso, afirma que o agravamento da crise e as várias iniciativas de governos com estratégias nacionais têm destacado a educação financeira como medida complementar à regulação e supervisão financeira em escala nacional e global.

Em que pesem às múltiplas causas da crise de 2008, assim como a responsabilidade das instituições financeiras e dos reguladores no episódio, a proposta de política pública de educação financeira caiu como uma luva naquele momento. No Brasil, apesar do ano de 2007 ser citado como a primeira referência à atual estratégia nacional, sua criação só ocorre no final de

---

<sup>39</sup> Ao considerar os atrasos relativos ao rotativo do cartão, a média do índice, em 2012, é de 36,9%. Quer dizer, mais de um terço do volume de crédito rotativo estava com atraso superior a 90 dias.

2010, com a publicação do Decreto nº 7.397.

A trajetória percorrida pela estratégia nacional até sua atual configuração, com destaque para as principais instituições envolvidas, é mencionada na sequência.

### **3.3 – PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES**

A iniciativa de desenvolver o projeto nacional de educação financeira coube ao Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiros, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (Coremec)<sup>40</sup>. O artigo 1º do decreto de criação da ENEF afirma que sua finalidade é promover a educação financeira e previdenciária e, assim, contribuir para o fortalecimento da cidadania, a eficiência e solidez do sistema financeiro nacional e a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores.

Além da instituição da ENEF, o decreto cria o Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF) e o Grupo de Apoio Pedagógico (GAP). Ao primeiro delegou a função de definir planos, programas, ações e coordenar a execução da estratégia. Como parte de suas atribuições, o CONEF elaborou o Plano Diretor. O GAP tem a responsabilidade de assessorar o CONEF nos aspectos pedagógicos relativos à educação financeira nas escolas. Sua composição é formada exclusivamente por representantes de órgãos públicos<sup>41</sup>, sendo a presidência e a secretaria-executiva ocupadas pelo Ministério da Educação.

Por sua vez, o CONEF é constituído por um diretor do Banco Central do Brasil; pelo presidente da Comissão de Valores Mobiliários; pelo diretor-superintendente da Superintendência Nacional de Previdência Complementar; pelo titular da Superintendência de Seguros Privados; pelos secretários-executivos dos ministérios da Fazenda, da Educação, da Previdência Social e da Justiça e por mais quatro representantes da sociedade civil. Nesse ponto, o artigo 9º do regimento interno do CONEF prevê que a sociedade civil será representada por:

---

<sup>40</sup> Criado pelo Decreto nº 5.685/2006.

<sup>41</sup> Ministério da Educação, Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários, Superintendência de Seguros Privados, Superintendência Nacional de Previdência Complementar, Ministério da Fazenda, Conselho Nacional de Educação, Instituições Federais de Ensino, Conselho Nacional de Secretários de Educação e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

- i) entidades autorreguladoras reconhecidas por órgão regulador de mercado integrante do Sistema Financeiro Nacional;
- ii) entidades representativas dos mercados financeiro, de capitais, de seguros, de previdência e de capitalização; ou
- iii) entidades civis de defesa do consumidor.

A expressão “ou” sugere exclusão, como se a presença das entidades dos itens i e ii excluísse a participação das entidades civis de defesa do consumidor e vice-versa. A deliberação nº 3 do CONEF reforça esse entendimento ao revelar que a escolha dos representantes da sociedade civil se deu conforme as indicações dos dois primeiros itens previstos no regimento interno à revelia da terceira indicação. Dessa forma, os representantes são:

- A Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima);
- A Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBovespa);
- A Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSeg); e
- A Federação Brasileira de Bancos (Febraban).

A sociedade civil no órgão de cúpula da ENEF é representada tão somente por um lado do mercado, as empresas financeiras. O principal alvo da política pública, o consumidor de serviços financeiros, não se faz representar por nenhuma entidade civil de defesa do consumidor. A experiência dessas entidades reúne informações valiosas sobre o comportamento do consumidor e suas principais necessidades na área de educação financeira. Além disso, a presença de entidades civis de defesa do consumidor no órgão de cúpula da ENEF confere legitimidade perante a sociedade.

A ausência e, quando muito, a pouca representatividade civil dos consumidores é notada pela entidade Consumidores Internacionais (CI)<sup>42</sup>. Justin Macmulle, chefe da advocacia da CI, escreveu artigo<sup>43</sup> recente, no qual critica a ausência das entidades civis de defesa do consumidor em vários programas internacionais de proteção ao consumidor financeiro. “Esta é uma

---

<sup>42</sup> <http://www.consumersinternational.org/> Criada em 1960, a *International Organization of Consumers Union* (IOCU) em 1996 passou a chamar-se *Consumers International* (CI). Atualmente, conta com mais de 220 entidades de defesa do consumidor associadas provenientes de 115 países.

<sup>43</sup> “We need effective consumer representation in financial services” <http://consumersinternational.blogspot.com.br/2013/01/we-need-effective-consumer.html>

omissão grave que, em última análise, ameaça a capacidade das iniciativas colherem bons resultados”, avalia.

Para Majone<sup>44</sup> (1999), os consumidores e os ambientalistas formam um dos grupos sociais não-econômicos voltados para a defesa de questões únicas como os direitos do consumidor e a defesa do meio ambiente respectivamente. O impacto desses grupos sobre as políticas de regulação é mais forte quando a política tem um caráter mais pluralista, como nos EUA. Por outro lado, afirma que o impacto é fragilizado quando o sistema político possui um caráter mais corporativista, à semelhança de vários países europeus. Ao considerar essa abordagem, Marcos Pó (2011, p.23) iguala o modelo brasileiro ao dos países europeus. De fato, a ausência de qualquer associação civil do consumidor, no âmbito da ENEF, aponta para esse entendimento.

Do ponto de vista da governança, o Plano Diretor define a atuação do CONEF e do GAP nas esferas estratégica e consultiva respectivamente. Na esfera de governança de coordenação, paradoxalmente, o Plano se propõe a garantir o equilíbrio da gestão entre os mercados e segmentos interessados. Com isso, a coordenação fica a cargo de uma entidade com propósito exclusivo, não integrada à estrutura de nenhum ministério. No entanto, declara que a entidade deverá, preferencialmente, ser instituída por entidades representativas (associações, fundações, entidades autoreguladoras ou outras) dos mercados.

Essa representatividade é desejável, ainda, para equilibrar a relevância com que serão tratados os diferentes conteúdos, oriundos de cada segmento do sistema financeiro, e para possibilitar a visão pluralista, não segmentada, especialmente para os programas de educação financeira da população com menos informações sobre o campo financeiro (Plano Diretor, p.120)

Com esse propósito, no final de 2011, o CONEF celebrou convênio com a recém criada Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF– Brasil). Trata-se de uma associação sem fins lucrativos ou econômicos, cujo objeto social é a promoção do desenvolvimento econômico e social, principalmente por meio do fomento da educação financeira no Brasil. A composição do

---

<sup>44</sup> Majone, G (1999). *Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança*. Revista do Serviço Público, ano 50, nº 1, janeiro-março.

Conselho Administrativo da AEF – Brasil é semelhante à representação da sociedade civil no CONEF, ou seja, todos os membros são oriundos do mercado como a Anbima, a BM&FBOVESPA s.a, a Febraban e a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização. Atualmente, dirige o Conselho Administrativo, o presidente da Febraban, Murilo Portugal.

O convênio celebrado entre o CONEF e a AEF – Brasil tem como objetivo estabelecer a cooperação para a concepção, planejamento, estruturação, desenvolvimento, implantação e administração de iniciativas de educação financeira e previdenciária de caráter transversal que integram a ENEF. Para isso, o CONEF apresentará, anualmente, as suas diretrizes para a Associação, que submeterá seu Plano de Trabalho para aprovação do CONEF. Entre as várias competências da Associação, destacam-se:

- Propor e encaminhar ao CONEF, até o dia 30 de setembro de cada ano, o Plano de Trabalho;
- Submeter ao GAP a concepção de iniciativas educacionais voltadas a escolas, bem como o respectivo material didático ou sua atualização;
- Exercer a função de porta-voz, junto à imprensa, das iniciativas da ENEF sob execução ou coordenação direta da Associação, respeitando as diretrizes emanadas pelo CONEF ou comissão por ele instituída; e
- Reconhecer as iniciativas de educação financeira realizadas por outras entidades, concedendo e autorizando o uso do selo de distinção, segundo diretrizes estabelecidas pelo CONEF;

Por outro lado, o Convênio faz as seguintes vedações:

- A realização de ações promocionais ou quaisquer atividades que estimulem, direta ou indiretamente, a contratação ou aquisição de produtos ou serviços financeiros;
- A realização de qualquer ação publicitária relacionada ao presente Convênio em desacordo com as normas estabelecidas pelo CONEF; e
- A realização de qualquer atividade que contrarie os princípios e objetivos da ENEF.

A estrutura de funcionamento da AEF – Brasil é garantida por seus sócios-mantenedores e demais associados, porém os recursos necessários à execução dos projetos e programas são captados em outras organizações públicas, privadas e organismos multilaterais que neles investem, seja por meio

de doação, patrocínios ou mesmo por parcerias técnicas. Além disso, a AEF – Brasil tem providenciado a titulação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para, com isso, obter condições de acesso a fundos governamentais. O acompanhamento da execução e fiscalização do presente Convênio ficará a cargo do Comitê de Acompanhamento e Fiscalização, formado por cinco representantes do CONEF.

Quanto à execução, a ENEF conta, de um lado, com a ação fiscalizadora e supervisora dos órgãos do sistema financeiro nacional e, de outro, com parceiros realizadores, privados e públicos, que desenvolvem programas e ações de educação financeira, qualificados para integrar a estratégia do governo. Em que pese ao caráter descentralizado da execução, a avaliação sobre o desempenho de cada programa e ação está a cargo da AEF - Brasil. Para isso, deve consolidar os dados quantitativos e qualitativos das várias experiências de execução descentralizada para elaboração do relatório anual da ENEF, o qual será submetido ao CONEF.

A previsão de parcerias com entes de natureza privada e pública visa multiplicar e alavancar as ações de informação, formação ou orientação de educação financeira. Com isso, o governo pretende construir proposta com legitimidade e garantia de execução. O decreto de criação da ENEF estabelece as seguintes diretrizes:

- I - atuação permanente e em âmbito nacional;
- II - gratuidade das ações de educação financeira;
- III - prevalência do interesse público;
- IV - atuação por meio de informação, formação e orientação;
- V - centralização da gestão e descentralização da execução das atividades;
- VI - formação de parcerias com órgãos e entidades públicas e instituições privadas;
- VII - avaliação e revisão periódicas e permanentes.

Ao definir o propósito de criação da ENEF, a legislação reforça a necessidade de vincular a educação financeira à previdenciária. O objetivo em desenvolver uma cultura previdenciária no âmbito da educação financeira revela a preocupação do governo com o envelhecimento da população, decorrente da redução da fecundidade e do aumento da longevidade. O fomento de uma cultura previdenciária na população reacende a discussão sobre a responsabilidade do Estado em garantir a Previdência Social Pública,

conforme preconiza a Constituição de 1988, em meio à cobrança de maior espaço por parte de setores do mercado voltados para os segmentos da previdência privada e fundos de pensão.

O novo regime de aposentadoria dos servidores públicos federais com a criação de entidades fechadas de previdência complementar<sup>45</sup> para o pagamento da parcela de aposentadorias e pensões que ultrapassem o teto do INSS, atualmente em R\$ 4.159,00, confirma a intenção do executivo federal em reduzir a participação do financiamento público na previdência. Ao elaborarem o projeto de lei para submeter à Presidência da República, os ministros encarregados<sup>46</sup> argumentam que:

“É certo supor que seu efeito reduzirá a pressão sobre os recursos públicos crescentemente alocados à previdência, permitindo recompor a capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais”.

Dessa forma, a ENEF – combinada à educação previdenciária – deve ser vista como um reforço à tentativa de redução do papel do Estado na promoção de políticas de proteção social e, ao mesmo tempo, como um incentivo para a expansão do mercado de previdência e seguro social privados. A propósito, a OCDE publica, desde 2005, o relatório “A caminho do crescimento”, no qual faz recomendações de reformas políticas estruturais a cada país-membro. O relatório mais recente, publicado em 2013, inclui recomendações aos países que formam os BRIICS (Brasil, Rússia, Índia, Indonésia, China e África do Sul). Para cada país são definidas cinco prioridades. Na parte dedicada ao Brasil, destaca-se a recomendação para elevação da idade mínima de aposentadoria.

Uma força de trabalho com um maior nível de instrução, melhores infraestruturas, menores distorções fiscais e uma intermediação financeira mais eficiente reforçariam os avanços em termos de produtividade, ao mesmo tempo que a utilização da mão-de-obra poderia ser intensificada através da elevação das idades de aposentadoria (OCDE (c), 2013, p.8).

---

<sup>45</sup> Cf. Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012.

É oportuno resgatar a citação de Souza (2009, p.227) no primeiro Capítulo deste trabalho, na qual ele vincula a orientação de redução de gastos previdenciários da OCDE à estratégia de abrir mercado para setores ligados à previdência. Na mesma citação, é mencionado o economista francês Chesnais, cuja referência reforça o papel da OCDE em promover a indústria de fundos de pensão. No entanto, a recente crise financeira internacional alerta sobre os desmandos do mercado e o perigo de alocar recursos ao longo da vida em instrumentos tão arriscados e, às vezes, fraudulentos.

O primeiro Plano de Ação (PA) elaborado pela AEF – Brasil e aprovado pelo CONEF propõe um *portfólio* de projetos de educação financeira dirigido aos públicos infantil, juvenil e adulto. Além disso, resultam em tecnologias sociais<sup>47</sup> e levantam informações das iniciativas brasileiras desenvolvidas pelos setores público, privado e da sociedade civil, de forma a permitir uma visão mais estratégica sobre o cenário brasileiro, assim como a possibilidade de reconhecimento das ações diferenciadas.

Principais iniciativas do PA:

- Disseminação do material didático do ensino médio junto às escolas que participaram do projeto piloto no grupo de controle<sup>48</sup>;
- Desenvolvimento de manuais de procedimentos e de capacitação de professores;
- Implantação do Programa de Educação Financeira nas Escolas como projeto piloto nas escolas do ensino fundamental, tendo como área de abrangência as cinco regiões geográficas do país, localizadas em áreas urbanas e rurais;

---

<sup>46</sup> Paulo Bernardo Silva, ministro do Planejamento e Gestão Orçamentária, Luiz Marinho, ministro da Previdência Social e Guido Mantega, ministro da Fazenda.

<sup>47</sup> O Plano de Ação define tecnologias sociais como produtos, técnicas e/ou metodologias replicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções para problemas sociais.

<sup>48</sup> O projeto piloto foi desenvolvido para alunos do ensino médio em 891 escolas da rede pública, espalhadas por seis estados brasileiros (SP, RJ, CE, TO, MG e o DF), no período de agosto de 2010 a dezembro de 2011. Do total, 452 escolas integraram o grupo de controle, ou seja, não receberam o material didático nem implementaram as aulas de educação financeira, apenas foram submetidos à avaliação para comparação com o grupo de tratamento. Por meio de parceria com a ENEF, o Banco Mundial realizou duas pesquisas de avaliação (inicial e final) para medir o impacto do programa. O resultado indicou sua aprovação. A partir de 2012, o programa passou a fazer parte do currículo escolar com adesão voluntária. O projeto piloto também incluía algumas atividades a serem realizadas em casa com os pais.

- Construção e implantação do Programa de Educação Financeira para Adultos concebido como projetos pilotos para dois públicos distintos: mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) do MDS<sup>49</sup> e aposentados com renda de até dois salários mínimos;
- Mapeamento das iniciativas nacionais de educação financeira com a finalidade de contribuir com as diretrizes da ENEF e desenvolvimento de critérios e selo ENEF de reconhecimento das ações destacadas.

Apenas as iniciativas nas escolas públicas estão em fase de execução, os programas voltados para o público adulto ainda se encontram em estágio de elaboração. A AEF-Brasil observa que o desenvolvimento do Plano de Ação está condicionado à captação de recursos, e, em meados de 2015, os resultados deverão ter beneficiado diretamente 8.000 professores, 218.000 alunos, 2.300 escolas públicas e privadas e 6.000 adultos.

### **3.4 – ANÁLISE DA ENEF**

O programa de educação financeira do governo brasileiro apresenta diferenças e semelhanças com algumas experiências internacionais citadas no Capítulo anterior. A rigor, as estratégias nacionais não apresentam um formato único, mas procuram adaptar-se à realidade de cada país, o que torna natural uma parte das diferenças observadas. Por outro lado, alguns avanços verificados nas experiências relatadas, inclusive no caso brasileiro, servem de parâmetro para o aperfeiçoamento do programa. Dito isto, este Capítulo encerra-se propondo uma reflexão sobre a estratégia de educação financeira do Brasil.

Inicialmente, são mencionados os aspectos positivos da experiência brasileira e, na sequência, identificados os óbices ao pleno exercício da cidadania financeira. Assim, é merecedor de reconhecimento a concepção do Programa de Educação Financeira nas Escolas com a inserção do MEC como coordenador do Grupo de Apoio Pedagógico da ENEF. A sujeição do material didático pedagógico ao teste do projeto piloto com avaliação de impacto

---

<sup>49</sup> Por meio da Deliberação nº 8, de 18 de abril de 2012, o CONEF criou Grupo de Trabalho com o objetivo de prover o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de apoio técnico para proposição de ações de educação financeira e previdenciária para a população em situação de pobreza e extrema pobreza.

confere legitimidade ao material educativo destinado ao público estudantil e torna a experiência brasileira referência para os demais países.

A avaliação do projeto piloto de educação financeira englobou os três semestres letivos em que o projeto foi implementado nas escolas, iniciado em agosto de 2010 até dezembro de 2011. Logo no início, aplicou-se a avaliação diagnóstica do programa para mensurar o nível de conhecimento de educação financeira dos alunos *a priori*. Em dezembro de 2010, foi realizada a primeira avaliação somativa<sup>50</sup>, que permitiu identificar os avanços preliminares dos quatro primeiros meses do projeto. Por fim, em dezembro de 2011, foi realizada a avaliação final do programa, após o término das atividades do projeto nas escolas. A inclusão da avaliação de impacto para definição do material de educação financeira é a primeira e única experiência no mundo.

Ao priorizar o segmento do ensino médio da rede pública, a ENEF elege algumas preferências desejáveis como levar o conhecimento especializado a um público mais carente de oportunidades, pois muitas escolas da rede privada já aplicam a educação financeira em salas de aula. Além disso, identifica-se a percepção de que o programa não aposta no imediatismo, mas sim no alcance de médio e longo prazo, como deve ser a perspectiva de todo processo de aprendizagem. A maioria dos alunos do nível médio em breve ingressará no mercado de trabalho e poderá usar o conhecimento adquirido na administração dos recursos financeiros.

A interação entre pais e filhos, prevista em algumas atividades do projeto piloto, promove o efeito-multiplicador do conhecimento adquirido em sala de aula. Assim, o conteúdo ministrado ultrapassa as fronteiras de um ambiente formal de aprendizagem e alcança um grupo de adultos diretamente envolvidos com aqueles alunos. Por fim, a avaliação de impacto realizada ao final do projeto piloto teve que lidar com a limitação de alguns eventos, no período, como a alta rotatividade dos alunos, o abandono escolar e a reprovação. Com isso, a CVM estima que apenas metade dos alunos que participaram da avaliação inicial também o fizeram no final do programa.

O material didático traz novidades que incorporam os recentes avanços na abordagem da educação financeira. Trata-se da inclusão da psicologia

---

50 Tipo de avaliação que ocorre ao final da instrução com a finalidade de verificar o que o aluno efetivamente aprendeu.

econômica ou economia comportamental em forma de ‘pisca-alertas’, que chama a atenção para os fatores psicológicos que interferem, e podem atrapalhar, o planejamento e as decisões econômicas. Um dos ‘pisca-alertas’ faz a seguinte orientação:

Nenhum objeto será capaz de nos satisfazer plenamente. Nossos sonhos mudam, e a realidade não corresponde ao que tínhamos imaginado. Essas ilusões são alimentadas por campanhas publicitárias, mas não podemos nos deixar iludir. Objetos não nos transformam, somente são usados por nós (Educação Financeira nas Escolas – ensino médio, bloco 1, p.136)

Outro aspecto positivo do Plano de Ação é a escolha dos dois públicos-alvos do grupo de adultos. Novamente, prioriza-se os segmentos mais carentes de informação como as mulheres beneficiárias do PBF e os aposentados que ganham até dois salários mínimos. No primeiro caso, o projeto foi subsidiado por uma pesquisa encomendada e coordenada pelo MDS. Em seguida, os dados foram analisados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG) com o nome de “Pesquisa sobre Conhecimentos, Atitudes e Práticas Financeiras das Famílias Inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais”<sup>51</sup>. Estudar o perfil do público-alvo é fundamental para um programa de educação financeira exitoso.

Realizada em 2011, 92% dos responsáveis entrevistados são mulheres, diante da preferência que a elas é dada pelo programa no recebimento dos benefícios governamentais. A partir dos programas sociais, este público passou a se relacionar com bancos, ainda que de forma muito incipiente, para o recebimento dos benefícios e a se inserir em relações financeiras formais<sup>52</sup>. Neste caso, passou a realizar operações de crédito – seja com instituições financeiras bancárias ou de microfinanças, seja com lojas de varejo ou outros agentes do sistema financeiro – que resultaram, muitas vezes, em

---

<sup>51</sup>O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo (SM) por pessoa ou renda mensal total de até três SM. A pesquisa entrevistou os responsáveis por 8.817 domicílios no Brasil e 4.068 cônjuges, investigando questões relacionadas ao orçamento familiar, às decisões financeiras, acesso e uso de serviços financeiros, entre outros.

<sup>52</sup> Segundo dados da CAIXA, fornecidos pelo MDS, em junho de 2011, 2,25 milhões de famílias receberam seus benefícios por meio de conta corrente, o que ainda é limitado considerando o universo de famílias atendidas.

superendividamento, refletindo o limitado conhecimento dessas pessoas sobre aspectos financeiros básicos.

É importante que a incipiente inclusão financeira das famílias do PBF seja acompanhada por um programa prévio de educação financeira, de forma a evitar expor as famílias a potenciais práticas abusivas ou tomadas de decisão sem informações suficientes sobre os produtos financeiros oferecidos. Não é por outra razão que o governo federal, em especial o MDS, tem manifestado preocupação com a necessidade de construção de um projeto de educação financeira voltado para atender ao conjunto de beneficiários do PBF e do público do Cadastro Único. Com isso, o programa tenta acompanhar uma tendência já em curso, que é a crescente inclusão financeira deste público.

O segundo alvo do grupo de adultos são os aposentados com renda de até dois salários mínimos. No Brasil, o tamanho da população de idosos<sup>53</sup> já é relevante e com tendência crescente para os próximos anos. Em junho de 2012, a Previdência Social pagou 29,479 milhões de benefícios<sup>54</sup>. Desse total, 69,8% tinham valor de até um salário mínimo, o que equivale a 20,6 milhões de benefícios. Além disso, em mais de dois terços dos municípios brasileiros, os recursos recebidos da Previdência Social são superiores aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>55</sup>.

Portanto, ajudar os aposentados a administrar seus próprios proventos, afastando o risco do superendividamento, é importante para ele e sua família, e também para a economia local. A preocupação com o excessivo número de contratos de empréstimos consignados a pessoas idosas é tema de debate da Frente Parlamentar Mista de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, no Congresso Nacional. Por outro lado, os dados de inadimplência do Banco Central no crédito consignado, no período de março de 2011 a janeiro de 2013, atestam que a inadimplência entre idosos e pensionistas (1,77%) é sempre inferior ao índice de inadimplência do consignado para trabalhadores do setor público (2,77%) e do setor privado (5,96%).

Não obstante, esse é um grupo carente de informações financeiras diante das investidas de familiares que, muitas vezes, pressionam os idosos para a obtenção de empréstimos e também de golpes na contratação de

---

<sup>53</sup> De acordo com o Censo de 2010, 20,6 milhões de brasileiros estão acima de 60 anos.

<sup>54</sup> Desse total, 24,7 milhões são previdenciários, 3,9 milhões são assistenciais e 832 mil são acidentários.

empréstimos consignados. O projeto de lei nº 4.582/2012 propõe regras para evitar fraudes em consignado de aposentados e pensionistas do INSS. A proposta veda a contratação não presencial de operações de crédito consignado para aposentado e pensionista do INSS. Em caso de impedimento, a contratação pode se dar por procuração com poderes específicos e com firma reconhecida.

A principal limitação da política pública de educação financeira do Brasil é o notável desequilíbrio entre a participação da indústria financeira *vis-à-vis* a das organizações dos consumidores. A forte presença do setor financeiro fica evidente na condição de únicos representantes da sociedade civil no Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF) e no convênio celebrado com a AEF – Brasil, para estabelecer a cooperação visando à concepção, planejamento, estruturação, desenvolvimento, implantação e administração de iniciativas de educação financeira e previdenciária de caráter transversal que integram a ENEF.

A escolha dos integrantes da sociedade civil passa ao largo do envolvimento de entidades que representam os interesses dos clientes/consumidores participantes dos mercados representados. A percepção do pequeno investidor ou cliente bancário pode lançar luz sobre alguns aspectos da educação financeira que escapam às instituições que representam as empresas dos mercados selecionados. Na Irlanda, por exemplo, a instituição responsável pelo programa de educação financeira é a Agência de Proteção ao Consumidor<sup>56</sup>.

Diante disso, algumas questões são inevitáveis:

- Há risco de uma estratégia nacional de educação financeira enviesada tendo em vista a forte presença do mercado financeiro?
- Como os interesses e necessidades dos clientes podem ser refletidos nas ações, programas e diretrizes da ENEF?
- Em que momento do ciclo da política está previsto algum canal de interlocução com os representantes civis dos consumidores financeiros?

---

<sup>55</sup> Cf. Revista da Previdência Social – publicação do Ministério da Previdência Social – Ano II, nº 4 – set/dez-2012.

<sup>56</sup> Na Austrália, Eslovênia e África do Sul, as associações de consumidores também fazem parte de grupos de trabalho das respectivas estratégias nacionais de educação financeira.

Normalmente, a formulação da política pública envolve *issues* (questões) que afetam os interesses dos atores envolvidos. Com isso, dependendo da decisão tomada, alguns atores ganham e outros perdem; e a política assume uma configuração ou outra (Rua, 2009, pg.75). Se apenas um lado estiver contemplado, como é o caso, talvez esse seja o vencedor. Por esta razão, cumpre identificar as possíveis *issues* na formação da ENEF. Por exemplo, a abordagem sobre operação de crédito envolve algumas *issues*, pois, o crédito suscita interesses contraditórios entre clientes e instituições financeiras. O interesse do cliente é contratar a modalidade com a menor taxa de juro. Da parte do banco, interessa oferecer a alternativa mais rentável e, assim, garantir robustos dividendos aos acionistas.

Sobre isso, a pedagoga Heloísa Padilha, que há quatro anos é membro do Grupo de Apoio Pedagógico (GAP) no âmbito da ENEF, adverte: “O banco é um estabelecimento comercial como outro qualquer, ele vai querer vender seu peixe. É preciso que o consumidor esteja atento e veja com olhos críticos o que lhe é oferecido”<sup>57</sup>. A esse respeito é oportuno fazer uma consideração sobre um “pisca-alerta” contido no livro didático “Educação Financeira nas Escolas”, voltado para o público do ensino médio (Bloco 1, p.84):

A poupança é segura até um certo limite. Um dos principais atrativos da poupança é a segurança, pois até um determinado valor a pessoa tem seu investimento garantido pelo Fundo Garantidor de Crédito (FGC). Essa proteção garante que mesmo que a instituição financeira quebre (vá à falência) você receberá o dinheiro que aplicou até esse limite. Em meados de 2009 esse valor era de R\$ 60.000. Mas atenção: são R\$ 60.000 por CPF, ou seja, se uma mesma pessoa tem R\$ 120.000 aplicados em dois bancos diferentes, só tem garantidos R\$ 60.000.

A informação é verdadeira, porém incompleta. Deve-se acrescentar que, mesmo assim, a segurança da poupança se diferencia da de outras aplicações, a exemplo dos fundos de investimentos financeiros que, em situação análoga, não contam com o aporte do FGC. Além disso, onera mais o cliente, que tem que pagar taxa de administração ao banco. Por isso, é muito mais interessante para o banco, mas pode não ser para o cliente. A rigor, não existe aplicação

---

<sup>57</sup> Jornal *Valor Econômico*, caderno especial sobre educação financeira – 27/11/2012 – p.G1. Sobre a citação, a professora Heloísa Padilha frisa que essa é sua opinião pessoal e que não fala em nome da ENEF.

100% segura. Até mesmo os títulos públicos garantidos pelo Tesouro Nacional estão sujeitos a calote, alongamento compulsório do prazo de resgate e/ou renegociação, na melhor das hipóteses. Por esta razão, a informação deve ser a mais completa possível. Do contrário, pode induzir a decisões equivocadas.

Em recente livro<sup>58</sup>, o economista e consultor legislativo da Câmara dos Deputados Humberto Veiga alerta o consumidor bancário sobre o conflito de interesse presente na relação entre banco e cliente. Segundo Veiga, muitas vezes as pessoas dizem: “Se eu soubesse disso, não teria feito aquilo”. Com isso, assegura que a informação é a principal defesa do cliente e, por isso, ela deve preceder à negociação. A pessoa informada tem condições de negociar, argumentar e entender o que o banco está fazendo. Na sua avaliação, na prática, o gerente de banco é a pessoa menos indicada para prestar orientação sobre investimentos. Isso ocorre porque o papel do gerente é vender produtos e não esclarecer clientes, conclui.

A percepção do economista sobre os bancos é reforçada por várias estatísticas. Cita-se, por exemplo, o levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) nos seis maiores bancos que atuam no país. Segundo o IDEC, os bancos omitem de seus clientes a alternativa de contratação de pacotes de serviços grátis, conforme obriga o Banco Central<sup>59</sup>. Se a omissão de informações essenciais ocorre no ambiente de agência, nada impede que conteúdos essenciais, do ponto de vista do cliente, sejam excluídos de determinadas abordagens educativas. A presença de organizações civis do consumidor poderia reduzir esse risco. A falta de divulgação do programa também é um empecilho à participação da sociedade de forma geral. O site que abriga a ENEF não possui nenhum instrumento de interação com o cidadão comum<sup>60</sup>.

A Estratégia Nacional de Educação Financeira do Estado brasileiro está inserida num campo de disputa, como de resto, as demais políticas públicas.

---

<sup>58</sup> “Case com seu banco com separação de bens – como não pagar tarifas e negociar empréstimos e financiamento”. Ed. Saraiva.

<sup>59</sup> Resolução CMN nº 3.516/2007.

<sup>60</sup> O site [www.vidaedinheiro.gov.br](http://www.vidaedinheiro.gov.br) não disponibiliza telefone para contato. O link “fale conosco” também não tem serventia, pois a mensagem redigida pelo internauta não é enviada, muito menos respondida. A AEF – Brasil, responsável pela administração do site, informa que a empresa contratada para atualizar a homepage criará mecanismos de interação com a sociedade. No entanto, até aqui a informação não foi efetivada.

De um lado, as forças de mercado tentam, por meio dela, tornar o *cardápio* das instituições financeiras palatável aos mais diversos segmentos sociais<sup>61</sup>. De outro, as entidades e órgãos identificados com os interesses do cidadão comum buscam protegê-lo dos abusos da sociedade de consumo e do mercado. Nesse aspecto, é esclarecedor o que diz Frigotto (2011, p. 245):

Um exemplo emblemático da busca por impor a visão financista e mercantil na educação básica é a iniciativa do mercado de capitais (Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN, Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais - ANBIMA e gestores, Bolsa de Valores -BOVESPA, Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC etc.) que, desde agosto de 2010, implantou um projeto-piloto de educação financeira, com supervisão do MEC, em 450 escolas do ensino médio, não por acaso, de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Distrito Federal e Tocantins, estados dirigidos por seu partido ou que seguem a filosofia do ministro Paulo Renato Souza da Era Fernando Henrique Cardoso .

E, igualmente, o que considera Molina (2010, p.145):

Compreende-se o Estado como um território em disputa, espaço heterogêneo, de conflito e contradição. É possível e necessário disputar o Estado, na perspectiva de colocar frações do Estado a serviço da classe trabalhadora. [...]. A compreensão da importância da luta por Políticas Públicas dá-se, portanto, nessa perspectiva de lutar para ampliar a esfera pública e tentar reduzir e barrar a ampliação da esfera do mercado, da privatização, da exclusão dos direitos.

Ao excluir do CONEF organizações representativas dos interesses dos clientes/consumidores, a legislação parece negar o conflito subjacente às questões de ordem financeira, especialmente, no atual estágio de desenvolvimento do sistema capitalista, em que o sistema financeiro assume um papel preponderante. É contra essa prevalência que se insurge o movimento *Occupy Wall Street*<sup>62</sup> ao denunciar a ganância do setor financeiro

---

<sup>61</sup> A propósito, a Susep liberou a comercialização de microsseguros para a baixa renda. São cinco produtos direcionados a um público-alvo de baixa renda (classes C, D e E) – [www.susep.gov.br](http://www.susep.gov.br) .

<sup>62</sup> Trata-se de um movimento de protesto, iniciado em 17 de setembro de 2011, em Nova York. Sua luta é contra a desigualdade econômica e social e a indevida influência das empresas, sobretudo do setor financeiro, sobre os EUA. Com isso, denuncia a impunidade dos responsáveis e, ao mesmo tempo, beneficiários da crise financeira mundial de 2008. O movimento é inspirado por revoltas populares no Egito e na Tunísia. <http://occupywallst.org/>

no governo dos Estados Unidos. A propósito, o professor e economista francês François Chesnais (1998, p.11) inicia o livro “A Mundialização Financeira”, discorrendo sobre a dominação financeira, nesses termos:

O crescimento espetacular das transações financeiras foi um dos fatos mais significativos da década de 80 e já marcou os primeiros anos da década de 90. Efetivamente, a esfera financeira representa a ponta-de-lança do movimento de mundialização da economia; é nessa esfera que as operações do capital envolvem os montantes mais elevados; é aí que sua mobilidade é maior; é aí que, aparentemente, os interesses privados recuperaram mais completamente a iniciativa, em relação ao Estado.

Outros teóricos chamam a atenção para as distintas formas de conflitos na sociedade como resultado das diferenças econômicas, culturais etc. O gestor público deve saber reagir a esse universo de conflitos. Para a socióloga Maria da Glória Gohn, as reações mais comuns diante de conflitos têm sido: tolerá-los, ignorá-los ou aniquilá-los. No entanto, adverte que nenhuma dessas formas de encarar o conflito é correta.

Para construir a paz é preciso trabalhar as diferentes formas de conflitos, trabalhar as diferenças de toda natureza, atuar nos diferentes campos da educação, vista em termos amplos, envolvendo suas dimensões formal, não-formal e informal. [...].Por meio de práticas pedagógicas, os conflitos podem ser trabalhados, reconstruídos e ressignificados (Gohn, 2005, p.46)

Por esta razão, a política pública de educação financeira não deve ignorar os conflitos inerentes ao capitalismo, que coloca em lados distintos donos de terras e camponeses, empresários e trabalhadores, bancos e clientes, comerciantes e consumidores. É preciso reconhecer esse antagonismo e buscar o tratamento adequado que passa necessariamente pela construção de um espaço democrático, onde as diferentes visões são compartilhadas. O resultado dessa interação é dinâmica e, por isso, exige uma constante vigilância por parte dos envolvidos. Cada espaço de debate e de interação não pode ser desperdiçado pelos atores sob pena de ver reduzido seu grau de influência.

## CONCLUSÃO

No início deste século, a educação financeira conquista *status* de política pública em vários países. À frente desse processo está a OCDE com a criação da Rede Internacional de Educação Financeira (INFE), que reúne mais de 100 países associados. No Brasil, o ambiente de estabilidade monetária, iniciado em meados dos anos noventa, desperta o interesse pela educação financeira que passa a ser assunto de palestras, cursos, livros, revistas e jornais. No entanto, só no final de 2010, com a publicação do Decreto nº 7.379/2010, é instituída a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) do Brasil.

Esta pesquisa examinou a recente experiência brasileira com a formação da ENEF. Inicialmente, discutiu-se a contribuição de algumas abordagens sobre a educação financeira, com destaque especial para a crescente influência da economia comportamental. Esta corrente chama a atenção para os fatores psicológicos que interferem e podem atrapalhar o planejamento e as decisões econômicas. Outro aspecto considerado foi o alcance limitado da educação financeira para a promoção do bem-estar de pessoas e famílias.

Sobre isso, a pesquisa citou fatores alheios à tomada de decisão dos agentes econômicos, a exemplo de mudanças intempestivas na política monetária como uma abrupta elevação da taxa de juros. Recorreu-se também aos impactos negativos oriundos da crise financeira de 2008 sobre milhões de lares em todo o mundo, em especial, na sociedade norte-americana. No caso, a displicência dos órgãos reguladores diante de atitudes inescrupulosas de agentes financeiros, tais como bancos e agências de risco, foi decisiva para a formação da bolha imobiliária. Ademais, a assimetria de poder e informação predominante nas relações de consumo tornam, na maioria das vezes, o consumidor vítima das estratégias comerciais e financeiras.

Em seguida, à luz do conceito de comunidade epistêmica de Peter Haas foi possível identificar o papel central da OCDE na disseminação de estratégias nacionais de educação financeira. Com esse propósito, a Organização cria, em 2003, o Projeto Educação Financeira. Em 2005, produz o Relatório “Melhorar a Educação Financeira: Principais Questões e Políticas”. No ano seguinte, dá início a uma série de conferências, simpósios e *workshops* internacionais sobre

a importância do tema e, em 2008, cria a Rede Internacional de Educação Financeira para divulgação de pesquisas, estudos e relatórios sobre as experiências na área de educação financeira em vários países.

A OCDE defende a inclusão da educação financeira como objeto de política pública com base em alguns fatores: a) o crescente número e complexidade dos produtos e serviços financeiros na esteira da inovação tecnológica e da globalização financeira; b) a crise demográfica com o envelhecimento da população decorrente da queda da fecundidade e do aumento da expectativa de vida; c) a mudança dos modelos de pensões com o regime de contribuição definida em lugar do plano de benefício definido. Nota-se, portanto, que o caminho apontado pela OCDE combina aumento da responsabilidade individual com redução do papel do Estado nas políticas de proteção social. Por outro lado, incentiva o avanço do mercado financeiro por meio da indústria de fundos de pensão e previdência privada.

Diante desse quadro, o trabalho refletiu acerca de possíveis motivações da OCDE na promoção de políticas públicas de educação financeira. Sobre isso, alguns trabalhos acadêmicos afirmam o interesse do capital financeiro no desenvolvimento do mercado de fundos de pensão e da previdência privada. O economista François Chesnais é citado como referência de quem acredita na aliança entre a OCDE e o capital financeiro para a expansão daquele mercado. No Brasil, a previdência privada aberta está em franco processo de crescimento. Entre 2007 e 2012, o patrimônio líquido do segmento mais do que triplicou, saltando de R\$ 92,6 bilhões para R\$ 291,2 bi<sup>63</sup>.

Se essa aliança é real, como temem alguns, então é possível conjecturar sobre o papel das estratégias nacionais de educação financeira como instrumento de facilitação para a penetração de certos produtos financeiros nas várias classes sociais, em especial, na classe média emergente. A forte presença das instituições financeiras e dos órgãos de regulação financeira à frente das estratégias nacionais de vários países, inclusive do Brasil, é mais um indício do risco de uma abordagem enviesada em favor dos interesses do capital financeiro. Não obstante, a OCDE adota como princípio a aplicação da educação financeira de forma justa e imparcial e recomenda que “As

---

<sup>63</sup> A Susep e outros participantes do mercado preparam uma proposta para o Conselho Monetário Nacional que visa a ampliar em até 100% a aplicação dessa carteira em ações. Atualmente, esse teto é de 49%.

instituições devem ser incentivadas a distinguir claramente entre educação financeira e aconselhamento comercial” (OCDE, 2005, p.176).

Na sequência, o trabalho trouxe um relato de algumas estratégias nacionais de educação financeira, no qual pode-se constatar os diferentes níveis das experiências e algumas práticas que devem ser incentivadas. Entre elas, são mencionadas: a Agência Nacional do Consumidor e seu papel de coordenação na ENEF da Irlanda; a promoção de audiências públicas como mecanismo de participação coletiva tanto na Austrália como nos Estados Unidos e o recurso da telenovela na disseminação da educação financeira, no Quênia. O alcance e a linguagem acessível da teledramaturgia pode ser um canal para o acesso popular ao conhecimento financeiro, observado, é claro, o seu conteúdo. Por outro lado, as organizações civis de defesa do consumidor passam ao largo das estratégias examinadas.

Após esse percurso, o trabalho focou a experiência brasileira. Nela, foram identificadas iniciativas positivas como o projeto piloto de educação financeira nas escolas da rede pública de ensino e a inclusão de novas abordagens na educação financeira. As limitações observadas estão relacionadas com a falta de divulgação da política pública, o que impede a construção de um canal de diálogo com a sociedade, em geral. A única forma de participação foi exclusivamente ocupada pelas instituições representativas do segmento financeiro. Além disso, a coordenação da ENEF em âmbito nacional, com a prerrogativa de falar em nome da política pública, também foi delegada a uma associação vinculada às instituições financeiras. Nenhuma instituição civil de defesa do consumidor foi convidada a contribuir, apesar de existir previsão no regimento interno do CONEF.

Em síntese, o parâmetro de pesquisa para a análise da ENEF brasileira está circunscrito aos objetivos específicos previamente definidos. Assim, a identificação dos atores na formulação da política se resume aos atores governamentais, com especial destaque para os órgãos reguladores e supervisores do Sistema Financeiro Nacional (SFN); aos organismos internacionais, sobretudo a OCDE e o Banco Mundial; além do setor privado representado exclusivamente pelos porta-vozes do sistema financeiro. O interesse explícito dos atores é dotar o consumidor de conhecimento e habilidade para tomar decisões acertadas e, com isso, melhorar seu bem-estar financeiro. Por outro lado, foi possível identificar indícios de interesses não

declarados como criar oportunidade para o *marketing* financeiro dos bancos e viabilizar a expansão dos mercados de fundos de pensão e previdência privada.

O padrão da ENEF no Brasil reflete uma coalizão entre uma estrutura do Estado, formada por órgãos reguladores e supervisores do SFN e os atores empresariais do setor financeiro. A predominância da influência dos agentes financeiros não favorece o fortalecimento da cidadania financeira. Por isso, o risco de uma abordagem enviesada em favor dos interesses do mercado está presente na atual configuração da ENEF<sup>64</sup>. Não obstante, é possível reverter a desigual correlação de forças entre os representantes civis. Para isso, é recomendável atender ao dispositivo do regimento interno do CONEF que prevê a participação de organizações civis de defesa do consumidor. Segundo o regimento, a escolha das instituições representantes da sociedade civil ocorrerá a cada três anos<sup>65</sup>.

Esta dissertação, portanto, é uma contribuição teórica para compreender o processo de formação da Estratégia Nacional de Educação Financeira do governo brasileiro. Trata-se de matéria recente na arena da política pública e, por isso, em condições de assimilar a contribuição de vários segmentos da sociedade, inclusive da pesquisa científica. Outras abordagens são necessárias para ampliar o entendimento e, também, as oportunidades para o gradativo aperfeiçoamento da política pública.

---

<sup>64</sup> Nesse ponto, recordam-se as advertências de Flore-Anne Messy, representante do Projeto de Educação Financeira da OCDE e de Justin Macmulle, chefe da advocacia da entidade Consumidores Internacionais, ambas assinaladas nesta dissertação às páginas 64 e 98 respectivamente.

<sup>65</sup> Cf. Art. 12º do Regimento Interno do CONEF.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, June 2005. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 22 FEV 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.
2. ALISON, O'Connell (2009), **Evaluating the Effectiveness of Financial Education Programmes**, *OECD Journal: General Papers*, Vol.2008/3. doi: [10.1787/gen\\_papers-v2008-art17-en](http://dx.doi.org/10.1787/gen_papers-v2008-art17-en)
3. ARAGÃO, Daniel Maurício Cavalcanti de. **Responsabilidade como Legitimação: Capital Transnacional e Governança Global na Organização das Nações Unidas.** Tese de doutorado. PUC/Rio – 2010.
4. ARAÚJO, Fábio de Almeida Lopes e Souza, Marcos Aguerri 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.** Trabalho para Discussão nº 280. Depep/Banco Central. Junho, 2012.
5. ATKINSON, A. *et al.* (2012), **“Lessons from National Pensions Communication Campaigns”**, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 18, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwz5z09v-en>
6. BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN) – **Programa de Educação Financeira.** Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/?PEF-BC> > acesso em: julho 2012.
7. BERNHEIM, B. D.; Garret, D. M.; MAKI, D. M. **Education and saving: the long term effects of high school financial curriculum mandates.** *National Bureau of Economic Research*, n. 6.085, July 1997. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/W6085>>. Acesso em: janeiro 2013.
8. BRAITHWAITE, J.; DRAHOS, P. **Global Business Regulation.** Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
9. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática.** Lua Nova, São Paulo, n. 36, 1995. Disponível a partir do Acesso em 25 de maio de 2013. <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a06n36.pdf>.
10. CERBASI, Gustavo. **Como organizar sua vida financeira.** São Paulo: Elsevier, 2009.
11. CHESNAIS, François. **A mundialização financeira – gênese, custos e riscos.** Xamã VM Editora. 1999.

12. **Educação Financeira nas Escolas** – ensino médio – bloco 1 - 1ª edição – 2010.

13. ENGLAND, Jude & Chatterjee , Papiya. **Financial education: A review of existing provision in the UK 2005.**

14. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA (ENEF)** – Programa do Governo Brasileiro. Acesso em maio de 2011. Disponível em: [www.vidaedinheiro.gov.br/Imagens/Plano%20Diretor%20ENEF.pdf](http://www.vidaedinheiro.gov.br/Imagens/Plano%20Diretor%20ENEF.pdf)

15. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA DEL EL SALVADOR.** Acesso em janeiro de 2013.  
[http://www.educacionfinanciera.gob.sv/contenido/conozcanos/plan\\_ef.pdf](http://www.educacionfinanciera.gob.sv/contenido/conozcanos/plan_ef.pdf)

16. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA DOS ESTADOS UNIDOS:** A dueñándonos del futuro – 2006 – Acesso em setembro de 2012 e Promoting Financial Success in the United States - 2011 – Acesso em 20 de janeiro de 2013  
[http://www.mymoney.gov/sites/default/files/downloads/FLEC\\_espanol\\_7-5-06.pdf](http://www.mymoney.gov/sites/default/files/downloads/FLEC_espanol_7-5-06.pdf)  
[financial-education.org/United States National Strategy for Financial Literacy.html](http://www.mymoney.gov/sites/default/files/downloads/FLEC_espanol_7-5-06.pdf)

17. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA DE NOVA ZELÂNDIA**  
<http://www.cflri.org.nz/sites/default/files/docs/FL-NS-National%20Strategy-2012-Aug.pdf>

18. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA DE PORTUGAL – 2011 a 2015.** <http://clientebancario.bportugal.pt/pt-PT/Publicacoes/PNFF/Paginas/PNFF.aspx>

19. FEBRABAN e FELABAN - **I Congresso Latinoamericano de Educação Financeira** - Documento Oficial – 2010

20. FERREIRA, Vera Rita de Mello. **Informations Econômicas e Ilusão: UMA Contribuição psicanalítica AO Estudo de Fenómenos Econômicos Agora (Rio J.)**, Rio de Janeiro, v 10, n. 1, junho de 2007. Disponível a partir do <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1516-14982007000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-14982007000100007&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 06 de janeiro de 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1516-14982007000100007>;

21. FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** (2011). (tese de doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2011;

22. FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, Apr. 2011 . Available from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-)

[24782011000100013&lng=en&nrm=iso](http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782011000100013) . access on 23 Mar. 2013.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782011000100013>.

23. GIANNETTI, Eduardo. **O Valor do Amanhã: ensaio sobre a natureza dos juros**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

24. GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil – movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. Cortez Editora, 2005.

25. GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Texto para Discussão nº 1334 – IPEA – 2008. Acessado em março de 2013.  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1334.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1334.pdf)

26. GOMES, Orlando. **Racionalidade e escolha. Economia Global e Gestão**, Lisboa, v. 12, n. 2, ago. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-74442007000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442007000200004&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 07 jan. 2013.

27. GRIFONI, A. and F. Messy (2012), “**Current Status of National Strategies for Financial Education: A Comparative Analysis and Relevant Practices**”, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 16, OECD Publishing. OCDE, Current Status of National Strategies for Financial Education, 2012.  
<http://dx.doi.org/10.1787/5k9bcwct7xmn-en> . Acesso em 07 de Agosto de 2012.

28. HAAS, M. Peter. (org.) 1997. **Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. Knowledge, Power and International Policy Coordination**. Columbia : University of South Carolina.

29. KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, Juros e Dinheiro**. São Paulo, Atlas, 1982 [1936].

30. KINGDON, J.W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2nd ed. New York: Adison Wesley Longman, 1995.

31. KIVIAT, Barbara. Morduch, Jonatha. Wagner, Robert F. **From Financial Literacy to Financial Action**. McGraw-Hill Research Foundation. New York, Jan/2012.

32. LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 30-48, jan./fev. 1997.

33. MADURO-ABREU, Alexandre. **Valores, consumo e sustentabilidade**. Tese de Doutorado – Centro de Desenvolvimento Sustentável/UNB. 2010

34. MAFFRA, Lourrene de Cássia Alexandre. **O papel do Banco Mundial na Formação da Agenda de Reformas em C&T e Ensino Superior: a experiência da Argentina e Brasil com comunidades epistêmicas**. Tese de Mestrado/USP. 2011.

35. MAJONE, G (1999). **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança**. Revista do Serviço Público, ano 50, nº 1, jan-mar.  
[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2707](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2707)
36. MAMUDU, Hadii M; Gonzalez, Maria Elena e Glantz, Stanto. **The Nature, Scooe, and Development of the Global Tobacco Control Epistemic Community**. American Journal of Public Health | November 2011. Vol. 101. Nº. 11.
37. MATTA, Rodrigo Octávio Beton. **Oferta e demanda de informação financeira pessoal: o Programa de Educação Financeira do Banco Central do Brasil e os universitários do Distrito Federal**. Tese de Mestrado/UNB. 2007.
38. MESSY, F. and C. Monticone (2012), “**The Status of Financial Education in Africa**”, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 25, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k94cqax90wl-en>
39. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas GAPI – UNICAMP (2002)**
40. NEGRI, Ana Lucia Lemes. **Educação para o Ensino Médio da Rede Pública: uma proposta inovadora**. Dissertação (Mestrado). Centro Universitário Salesiano de São Paulo. UNISAL, 2010.
41. MINIUCI, Geraldo. **A Organização Mundial do Comércio e as Comunidades Epistêmicas**. Universitas Relações Internacionais - UniCEUb/Brasília, v. 9, n. 2, p. 55-90, jul./dez. 2011.
42. MOLINA, Mônica Castagna (2010). Reflexões sobre o significado do protagonismo dos movimentos sociais na construção de políticas públicas de educação do campo. *In*:  
MOLINA, Mônica Castagna (Org). **Educação do Campo e Pesquisa II: questões para reflexão**. Brasília: MDA/MEC. pp. 137-149.
43. OCDE (a), **Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness**. Julho de 2005. Disponível em: < <http://www.oecd.org> > Acesso em julho 2012.
44. OCDE (b), *Financial Market Trends*, No. 87, October – 2004
45. OCDE (c), *Economic Policy Reforms 2013. Going for Growth*
46. PEREIRA, Carlos & Mueller, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 15 nº. 43 junho/2000. Acessado em março de 2013. [www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n43/004.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n43/004.pdf)
47. PORTILHO, Fátima. **Novos atores no mercado: movimentos sociais econômicos e consumidores politizados**. *Revista Política e Sociedade*. Vol. 8, nº 15, out/2009;

48. Pó, Marcos. **As dimensões dos consumidores na regulação e o posicionamento das agências brasileiras.**
49. RUA, Maria das Graças. Apostila “**Análise de políticas públicas: conceitos básicos**”.  
[http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol\\_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF) . Acesso em 05 de Setembro de 2012.
50. RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas.** Publifolha, 2010.
51. SAITO, André Taue. **UMA CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO EM FINANÇAS.** Dissertação de Mestrado FEA/USP – São Paulo/SP - Dezembro de 2007.
52. SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia.** 8ª edição. Ed. Best Seller, 2002.
53. SAVIO, André Taue. **Uma Contribuição ao Desenvolvimento da Educação em Finanças Pessoais no Brasil.** (2007). (Dissertação de Mestrado) - Universidade de São Paulo – São Paulo – 2007
54. SAVOIA, José Roberto Ferreira; SAITO, André Taue; SANTANA, Flávia de Angelis. **Paradigmas da educação financeira no Brasil.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. 6, Dec. 2007 . Available from<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000600006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000600006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 05 Setembro de 2012.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000600006>.
55. SEBRAE. **Políticas Públicas Conceitos e Práticas.** Vol. 7 – 2008. Acessado em 15 de março de 2013.  
<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>
56. SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos.** Cengage Learning, 2010.
57. SIMON, A Herbert. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas.** Rio de Janeiro. FGV, 1971
58. SOUZA, Thaís Rabelo de. **(Con)formando Professores Eficazes: A Relação Política entre o Brasil e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – Tese de Mestrado.** UFF/Niterói – 2009.
59. THE WORLD BANK - **Good Practices for Financial Consumer Protection.** June/12. Acesso em 10 de janeiro de 2013  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALS/ECTOR/0,,contentMDK:22876721~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282885,00.html>..

60. VEIGA, Humberto. **Case com seu banco com separação de bens – como não pagar tarifas e negociar empréstimos e financiamento.** 1ª ed. Ed. Saraiva. 2012.

61. WORTHINGTON, A.C. **Predicting financial literacy in Australia** A. C. Worthington *University of Wollongong*, 2006.