
A ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NA PERSPECTIVA DO CICLO DE POLÍTICAS

Me. Queila Franciéle Fabris Bosio  0000-0002-1903-6068

Dra. Sueli Ribeiro Comar  0000-0003-0284-7611

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Dr. Edilson Pontarolo  0000-0002-6382-6403

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar a Estratégia Nacional de Educação Financeira, sob a perspectiva do Ciclo de Políticas, contemplando os cinco contextos para análise, sendo eles: de influência, de produção de texto, da prática, dos resultados/efeitos e da estratégia política. Como metodologia, o modelo de análise do ciclo de políticas foi utilizado, seguindo um roteiro de questões para os cinco contextos. As análises foram feitas com base em documentos disponibilizados pela Associação de Educação Financeira do Brasil e pelo Banco Central do Brasil. Como resultados, foi possível analisar todos os contextos do ciclo de políticas tocantes à Estratégia Nacional de Educação Financeira e identificar que a mesma se constitui na forma de uma política pública que reafirma os interesses do mercado financeiro e os insere no contexto escolar, embora com reduzida abrangência e representatividade nos primeiros dez anos desde a sua criação.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Ciclo de Políticas; Educação Financeira.

THE NATIONAL FINANCIAL EDUCATION STRATEGY FROM THE POLICY CYCLE PERSPECTIVE

ABSTRACT: This paper aims to analyze the National Strategy for Financial Education from the perspective of the Policy Cycle, contemplating the five contexts for analysis, namely the contexts of influence, text production, practice, results or effects, and political strategy. The policy cycle analysis model was used as a methodology, following a script of questions prepared by Mainardes (2006) for the five contexts. The analyses were based on documents made available by Financial Education Association of Brazil and by the Brazilian Central Bank. As a result, it was possible to analyze all contexts of the policy cycle regarding the National Strategy for Financial Education and identify that it is constituted in the form of a public policy that reaffirms the interests of the financial market and inserts them in the school context, although with reduced coverage and representativeness in the first ten years since its creation.

KEYWORDS: Public policy; Policy Cycle; Financial Education.



1 INTRODUÇÃO

Analisar uma política pública se constitui numa tarefa complexa, pois envolve diversas variáveis, tal como existem inúmeras teorias, modelos e apontamentos relacionados. O presente trabalho objetiva analisar a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) como política pública, com orientação do modelo do ciclo de políticas.

As análises são de caráter qualitativo, com referencial sobre políticas públicas (Souza, 2006; Dye, 2009; Heidemann, 2009) e abrangendo os cinco contextos do ciclo de políticas (Ball; Bowe, 1992; Ball, 1994) guiadas por um roteiro proposto por Mainardes (2006) que descreve os contextos do ciclo de política, aplicados ao plano diretor e a dados dos primeiros dez anos da ENEF (Brasil, 2011a; Forte, 2020).

As considerações finais apresentam as compreensões captadas no processo de análise, a fim de corroborar com os apontamentos de outros pesquisadores acerca da financeirização da educação financeira.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E O CICLO DE POLÍTICAS

Ao tratarmos da temática sobre políticas públicas, diversos autores podem ser mobilizados na tentativa de apontar para uma definição. Cabe destacar que a literatura sobre o assunto é vasta e densa, com implicações ideológicas e visões distintas.

Souza (2006) faz uma revisão de literatura sobre o que são políticas públicas apresentadas de forma clássica, conceituando o que se tem estudado e teorizado sobre políticas públicas. Ressalta-se a ênfase da autora em destacar que as políticas públicas são campos de estudos de distintas áreas do conhecimento, em um campo holístico, abrangendo teorias e modelos analíticos, com análises qualitativas e quantitativas. Suas definições apontam para a concepção de políticas públicas para solução de problemas, integrando a política, a sociedade e as instituições onde as políticas públicas serão



decididas, desenhadas e implementadas, identificando os problemas que precisam de correção, reiniciando o ciclo de planejamento de novas políticas públicas.

Nesse sentido, de “solução de problemas”, é possível compreender quais conflitos de interesse surgem ao solucionar um problema. Dessa forma, a pacificação de alguns conflitos pode se dar pela implementação de uma política pública para solucionar um problema gerado por outra política pública (Souza, 2006).

Souza (2006) explicita que tanto a política pública, de modo geral, como a política social, em seu aspecto particular, deve contemplar campos multidisciplinares, construídas no campo social, econômico e da ciência política, sendo necessário na teoria da política pública explicitar as inter-relações do Estado, economia, política e sociedade.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26).

Na mesma perspectiva, observa-se que a política pública se traduz pela ação de um governo. Para que seja estabelecida, é preciso reconhecer que, além dos governos, outros seguimentos se envolvem na formulação de tais políticas, por exemplo, os movimentos sociais, grupos de interesse, sociedade civil e política. O nível de influência de cada um dos atores depende do tipo da política a ser formulada e da coalizão dos governos. Alguns autores apontam para a diminuição da capacidade governamental de formular, intervir e governar as políticas públicas. Ainda que não se tenha comprovado empiricamente, existem limitadores determinantes na formulação de políticas públicas (Souza, 2006).

Heidemann (2009) destaca que no século 19, no ápice do liberalismo, o Estado praticamente não interferia na economia, assim como as políticas de progresso não tinham apontamentos ao desenvolvimento como hoje possuem. No pós-guerras, o Estado passa a intervir na economia de forma reguladora e na participação direta nas empresas estatais. Assim, surgem as políticas governamentais, mais tarde entendidas como políticas públicas.



Estas, contudo, estão além das políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas” (Heidemann, 2009).

Dye (2009) apresenta modelos de análise das políticas públicas que constituem importantes representações que facilitam a identificação, a explicação e a apresentação das causas e efeitos de tais políticas públicas. Dentre os modelos, destacam-se: o institucional, o de processo, o de grupo, o de elite, o racional, o incremental, o da teoria dos jogos, o da opção pública e o sistêmico.

Cada modelo representa uma maneira de formulação das políticas públicas visando a escolha da “melhor” política que atenda ao problema específico. O processo de implementação por vezes caracteriza-se como maior desafio e requer mais que a escolha de um modelo ideal: exige capacidade de adaptação às condições reais (regulamentação, financiamento, gestão) dessa implementação (DYE, 2009).

Outro fator exposto por Dye (2009) trata da confiabilidade e da generalidade dos modelos, os quais necessitam dessas características. Assim como muitos modelos não são testados rigorosamente, pairam dúvidas sobre confiabilidade e generalidade de aplicação nas mais diversas políticas públicas.

Segundo Frey (2000), as limitações das burocracias estatais, os políticos e os grupos de interesse que estão envolvidos na construção, na definição e na implementação das políticas, são imperativos que implicam em frequentes debilidades das políticas públicas. Uma vez que na disputa por escassos recursos financeiros, é fácil transparecer a incapacidade de ações do governo, comprometendo a governabilidade, estabelecendo lealdades partidárias e organizacionais; evidencia-se, ainda, as resistências de grupos de interesse, que também tensionam tais políticas.

Cabe destacar a apresentação das divisões em quatro tipos da política pública: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. Uma visão clara de cada um dos tipos de política, auxilia em suas respectivas análises, para que a estrutura corresponda ao objetivo de cada uma em sua formulação, implementação e análise (Frey, 2000).



No que tange à proposta do presente estudo em tratar a política pública sob o prisma do ciclo de políticas, adota-se um modelo que percebe a política pública como:

[...] um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Souza, 2006, p. 29).

Diante de algumas vertentes teóricas, o ciclo da política pode ser focalizado nos participantes do processo decisório, ou no processo de formulação da política, sendo que cada qual pode atuar como incentivo ou ponto de veto (Souza, 2006).

Assim como qualquer modelo de análise, existem diversas ponderações sobre a utilização do ciclo de políticas. Secchi (2013, p. 44), aponta para a utilidade na organização de ideias e simplificação da complexidade da política pública, a qual “ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos”. Então, o ciclo de políticas apresenta fases delineadas em todo seu processo de análise, com nomenclaturas diversas, de acordo com o que cada pesquisador propôs na construção teórica no decorrer dos tempos. O Quadro 1 apresenta alguns autores, estudos e proposições, estendendo-se desde estudos com três fases até outros com doze fases propostas. Para cada tipo de política analisada pelo modelo do ciclo de políticas, pode-se tomar por base uma teoria dessas e, assim, utilizando-se das fases propostas de acordo com o objeto de estudo que lhe seja compatível.

Entre os estudos dispostos no Quadro 1, os mais populares em análise do ciclo de políticas são os de Lasswell, e o de Howlett e Ramesh. Observa-se que uma das principais contribuições do ciclo de políticas é a possibilidade de perceber que existem diferentes momentos durante o processo da constituição de uma política, sendo necessário reconhecer a especificidade de cada processo para possibilitar maior conhecimento e melhor intervenção (Baptista; Rezende, 2015).



Quadro 1 – Resumo dos principais estudos do ciclo de políticas

Estudos	Fases definidas
HA Simon – Administrative Behaviour, 1947	Inteligência, Desenho, Escolha.
HD Lasswell – The Policy Orientation, 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.
R Mack – Planning and Uncertainty, 1971	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/ Ajuste.
R Rose – Comparing public policy, 1973	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback.
G Brewer – The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
W Jenkins – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for the Real World, 1984	Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett e Ramesh, Studying Public Policy, 1993	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Fonte: Reproduzido de Baptista e Rezende (2015, p. 225-226).

Entretanto, no ciclo de políticas pode ocorrer uma fragmentação das fases, mesmo diante do cuidado do analista em não as isolar, nem seus efeitos. Há o risco da falsa compreensão de que a política se comporta de forma previsível, apontando para a dificuldade de discutir as implicações políticas, porém, esta não é uma questão restrita ao modelo, mas de todo o campo de análise de políticas públicas (BAPTISTA; REZENDE, 2015). Raeder (2014, p. 137) afirma que “o ciclo de políticas públicas contribui para uma análise integrada das políticas públicas, na medida em que é possível reconhecer, nos estágios propostos, os atores e processos sobre os quais se deseja aprofundar o conhecimento”, tornando tal modelo adequado para diversas áreas no que tange a análise de políticas públicas.

Seguindo a lógica da adequação do modelo, Ball e Bowe (1992) fazem uma adaptação da abordagem do ciclo de políticas para a área educacional. Vale destacar que



as políticas educacionais possuem natureza complexa e controversa, o que enfatiza os processos micropolíticos e os profissionais que atuam em nível local, apontando a necessidade de articulação entre os processos macro e micro nas análises políticas (MAINARDES, 2006). Ao tratar de análise de políticas, Mainardes (2006) revisita o que Ball e Bowe (1992) indicaram em seus estudos, no sentido de que

[...] o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas (Mainardes, 2006, p. 50).

Evidenciando que a formação do discurso e a atuação prática da política envolve processos de disputa na arena política, o que pode não ser considerado, a utilização do ciclo de política nas políticas educacionais foi proposto para que se utilizasse de um fluxo contínuo, apresentando três contextos principais inter-relacionados – e, não são etapas lineares – também destacando arenas, lugares e grupos de interesse que emergem em disputas e embates, sendo eles: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática (MAINARDES, 2006).

O primeiro contexto, da influência, âmbito no qual as políticas são iniciadas e os discursos são construídos, há disputa na influência dos grupos de interesse para a definição das finalidades sociais das políticas de educação. É nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e a partir dele forma-se o discurso que será a base para a política. Esse discurso que está em formação, por vezes, recebe apoio de outras e é desafiado pelos atores nas arenas públicas, principalmente pelas redes e meios de comunicação social. Um destaque importante se dá na análise do contexto da influência, no que diz respeito às influências global e internacional que as políticas nacionais recebem, tanto de forma direta como no fluxo de ideias e, de forma indireta e não menos recorrente, a do patrocínio ou financiamento de tais políticas (Mainardes, 2006).

O segundo contexto da análise do ciclo da política é o da produção de texto, momento no qual os textos políticos são realizados e articulados com a linguagem do



interesse público mais geral: eles **representam** a política. Nesse contexto, temos como arena, os textos legais, oficiais e políticos, comentários formais ou informais, pronunciamentos, vídeos, panfletos, revistas, entre outros. Tais textos podem não ser coesos e evidentes, e por vezes podem ser contraditórios. Ademais, Mainardes (2006, p. 52) aponta que “os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política”. Dessa forma, pode-se entender a política como uma intervenção textual e cujas respostas aos textos exprimem consequências reais, vivenciadas na prática, implicações do terceiro contexto (MAINARDES, 2006).

Por sua vez, o terceiro contexto é o da prática. Como apontado por Mainardes (2006, p. 53), a “política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”. Portanto, é possível conceber que as políticas não são simplesmente implementadas, mas estão sujeitas às ações dos atores das arenas, os quais as interpretam e até as reformulam, ou recriam de acordo com seus interesses; gera-se, assim, um campo de disputa. Outrossim, nesse contexto são consideradas as crenças, ideologias, interpretações e reinterpretações dos atores ativos no processo de implementação das políticas, o que pode divergir do que foi proposto no contexto do texto.

Tais contextos foram propostos por Ball e Bowe (1992), porém Ball (1994) amplia esses estudos e acrescenta outros dois contextos ao ciclo de políticas, sendo eles o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política.

O quarto contexto do ciclo de política consiste no contexto dos resultados ou efeitos. Preocupa-se com questões relacionadas com a justiça, igualdade e a liberdade individual, perpassando a ideia de que as políticas produzem efeitos e não somente resultados. As políticas são analisadas de acordo com seus impactos e interações, levando em consideração a existência de desigualdades. Ao propor a análise dos resultados e efeitos, Ball (1994) sugere que a análise da política envolva o exame de várias dimensões e suas implicações, apontando que existem efeitos de primeira ordem – que são a mudança na



prática e na estrutura de um sistema – e os de segunda ordem – que dizem respeito aos impactos nos padrões de oportunidade, acesso e justiça social (Mainardes, 2006).

O quinto contexto proposto por Ball (1994), consiste no contexto da estratégia política. Mainardes (2006, p. 55) aponta que “envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada”.

Portanto, é interessante destacar que o ciclo de política, como um modelo de análise de políticas educacionais, suprime a simplicidade de outros modelos lineares e emerge na complexidade da análise por meio dos contextos, resultando em contribuições para o campo de análise de políticas, compreendendo que o processo político seja dialético e multifacetado, necessitando de articulações em perspectivas macro e micro (Mainardes, 2006).

2.2 A ENEF COMO POLÍTICA PÚBLICA

O estudo de políticas públicas voltadas para o chamado “desenvolvimento” tem sido foco de muitos países, aliadas às mudanças no cenário político-econômico mundial, objetivando implementações, principalmente em países em desenvolvimento, para acompanhar as tendências dos países “desenvolvidos”. Em 2009, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou diversos estudos sobre estratégias nacionais em países onde a educação financeira serviria como “instrumento de desenvolvimento”. A educação financeira tem sido amplamente estudada e difundida como política pública para o processo do desenvolvimento, como preconizado pela Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF Brasil).

No Brasil, a educação financeira tornou-se política pública a partir do Decreto Federal nº 7.397/2010, que criou a ENEF. Esta foi reformulada por meio do Decreto Federal nº 10.393/2020, com o objetivo de promover a educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal, além de criar o Fórum Brasileiro de Educação Financeira (FBEF), ao qual se integrou a AEF Brasil.



No âmbito escolar, a educação financeira é inserida no currículo de forma transversal em algumas disciplinas através de orientações da nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2017, com o objetivo de auxiliar estudantes na compreensão de diversos conceitos que envolvem a área de finanças pessoais.

Organizações e entidades ligadas diretamente ao setor financeiro têm despendido inúmeros esforços para a divulgação e implementação de ações relativas à educação financeira, tornando evidente o objetivo da ENEF.

Na tese formulada por Soares (2017, p. 241), a relação do mundo financeiro com a formulação da ENEF é explicitada quando o autor aponta que “com privilégio integral de instituições ligadas ao mundo financeiro não estaria ocorrendo para que se propague a lógica vigente do Capitalismo de mercado e da sociedade de consumo de massa”.

Nos anos 2000, em contexto de endividamentos, diversos países liderados pela OCDE criaram políticas governamentais de educação financeira. No caso do Brasil, a ENEF tem o mercado financeiro como interessado e influenciador. Ademais, destaca-se que a ENEF surge oportunamente em meio à maior crise vivida pelo capital e uma impetuosa crescente dívida pública, estreita relação da sociedade com as finanças fictícias, o que não consiste em mero acaso (Moreira, 2018).

Percebe-se que a educação financeira está associada à crise do capital contemporâneo, Moreira (2018, p. 121) afirma que “se associa a equalização da economia doméstica, empresarial e sistêmica, todos imbuídos na missão de ‘salvamento’ capitalista”, desencadeando o processo de financeirização.

[...] a inserção do indivíduo ao mundo empresarial, o amplo acesso aos produtos financeiros e as expectativas de recuperação econômica e, por fim, o crescimento, estando implícito que o uso cauteloso desses recursos de educação financeira contribui para que se evite que “bolhas financeiras” se rompam, mas permite com que continuem se inflando (Moreira, 2018, p. 121).

Discutir as várias interfaces da educação financeira como política pública consiste em um processo de entendimento das intencionalidades do Estado e do mercado, os quais definem e regulam a implementação dessa política. É evidente que no sistema financeiro e



econômico, nos quais a sociedade está inserida, sem dúvidas, a educação financeira é demasiadamente importante e, para que não seja apenas uma forma de manutenção das “bolhas financeiras” ativas, mas que passe a ser uma mudança comportamental frente às ofertas do mundo capitalista.

3 METODOLOGIA

Com o intuito de analisar sob o prisma do ciclo de políticas uma política pública específica do Governo Federal brasileiro, a ENEF, foi realizada revisão de literatura acerca de políticas públicas, ciclo de política e da Educação Financeira.

No que tange ao ciclo de política, o modelo de análise escolhido para este trabalho evidencia as contribuições de Ball e Bowe (1992) e Ball (1994), traduzidas por Mainardes (2006) na obra intitulada “Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais”. Para realizar as análises, foi considerada a contribuição teórica e aplicado o roteiro de questões de Mainardes (2006) para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas. Tal roteiro serviu como base na elaboração das análises dos contextos do ciclo de políticas na ENEF.

As análises apresentadas têm como principal fonte de dados a obra intitulada “Estratégia nacional de educação financeira (ENEF): em busca de um Brasil melhor” (FORTE, 2020). Também foram utilizados relatórios elaborados pela AEF Brasil, o plano diretor da implementação da ENEF elaborado pelo Banco Central do Brasil, e dados secundários relacionados com a temática.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

As análises apresentadas a seguir contemplam o roteiro para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas elaborado por Mainardes (2006).



4.1 ANÁLISE DO CONTEXTO DE INFLUÊNCIA

Tomando como ponto de partida de análise do ciclo de políticas proposto por Ball e Bowe (1992), o primeiro contexto a ser analisado em uma política pública é o de influência; para caracterizá-lo, foi seguido o roteiro de perguntas de Mainardes (2006), com respostas baseadas na ENEF conforme apresentada por Forte (2020).

A crise econômica de 2008 teve grande influência para que o tema da educação financeira despertasse interesse em muitos pesquisadores para investigar a relação causa e efeito, da ausência de padrões financeiros corretos e as grandes crises. Da mesma forma que a educação financeira se torna importante complemento às questões relacionadas com a conduta de mercados, regulações financeiras, gerenciamento de riscos, comportamentos financeiros individuais e coletivos, torna-se prioridade política em diversos países.

No que tange a influência internacional, destaca-se a OCDE e sua Rede Internacional de Educação Financeira, com representantes em mais de cem economias mundiais, incluindo todos os países membros do G20. As influências nacionais consistem, em grande parte, em instituições ligadas ao mercado e instituições financeiras, através da união de agentes de diversos setores para promover e disseminar conhecimento acerca da educação financeira em cada país: atores de instituições financeiras, de seguros, previdência, valores mobiliários, defesa do consumidor e educação reuniram esforços em torno de um mesmo propósito.

No campo do discurso político, a construção da política ocorreu de acordo com o Decreto n. 7.397/2010: “com a finalidade de promover a educação financeira e previdenciária e contribuir para o fortalecimento da cidadania, a eficiência e solidez do sistema financeiro nacional e a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores” (Brasil, 2010). Contudo, na construção da configuração política de instituição da ENEF e da criação do Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF) há demonstração de que a representação da sociedade civil fica limitada à representatividade das instituições financeiras, sendo que o principal alvo da política pública que é o consumidor – que, neste ínterim, não se fez representar; outrossim, quando se trata de uma



política de educação que visa atingir o sistema educacional, também não conta com representatividade. Portanto, o campo do discurso exerce sua influência na construção da política; no campo da prática, todavia, muitas vezes não se estabelece.

No contexto de influência, são destacáveis as elites políticas evidentes no processo da elaboração da ENEF, o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), os Ministérios da Fazenda, da Educação, da Previdência Social e da Justiça; evidenciando que a representatividade civil de interesse dos consumidores fica comprometida, tal como a representatividade dos profissionais da educação – os quais implementam ações, mesmo com o envolvimento do MEC. Entretanto, a discussão de base não ocorre com os implementadores da política.

Nesse contexto de influências e grupos de interesses, a discussão sobre as questões relativa à estratégia nacional de educação financeira suscita pesquisas que buscam contemplar o lado do consumidor, do cidadão a qual esta política será direcionada, assim como apontar as falhas e os indicativos de fortalecimento do capital e da hegemonia do sistema financeiro sobre todas as áreas da sociedade.

4.2 CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTO

A construção do texto da ENEF é iniciada em 2006 por meio do Decreto nº 5.685, o qual instituiu o Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (COREMEC). O Comitê, então, propôs a criação de uma ENEF: com o grupo de trabalho atuando do desenvolvimento do projeto em 2007, apresenta um rascunho da proposta no ano de 2009, sendo validada pelo Banco Central, CVM, Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e SUSEP: os quatro órgãos reguladores que compõem o COREMEC. Já em 2010, por meio de Decreto nº 7.397, estabelece-se a ENEF e o CONEF.

Assim, os grupos de interesses representados no processo de produção do texto, inicialmente são os quatro reguladores do sistema financeiro do Brasil – Banco Central, CVM, PREVIC e SUSEP – podendo ser considerados como grandes *stakeholders*; ainda,



a sociedade civil como um todo também é considerada um *stakeholder* final. Logo, para a construção do texto, ocorreu um processo de consulta aos componentes do COREMEC e, posteriormente, consultas aos diferentes órgãos, ministérios, entidades públicas e privadas. No entanto, as consultas não caracterizaram participação ativa na construção e formulação do texto da política, o que pode caracterizar que a sociedade civil em geral e a área educacional se constituem de grupos “excluídos” na formulação do texto inicial da ENEF.

A percepção das vozes “presentes” e “ausentes” no contexto da construção do texto da política pública para a ENEF fica evidente quando, por meio da Deliberação nº 2 de 2011, o CONEF institui o Plano Diretor da Estratégia (BRASIL, 2011a), contendo os programas e ações planejadas para seu desenvolvimento. Apenas por meio da Deliberação nº 3, de 2011 (Brasil, 2011b), divulga quais entidades foram escolhidas para representar a sociedade civil na constituição do comitê e, assim, iniciar a parceria para educar a população brasileira; a situação significa que o texto já estava escrito: os demais stakeholders seriam apenas instrumentos de implementação e não de construção.

Os discursos predominantes no texto são os de promover e fomentar a cultura de educação financeira no Brasil, gerando ampliação da compreensão dos cidadãos sobre a gestão de seus recursos para que possam fazer escolhas bem informados e contribuir para a eficiência e solidez dos mercados financeiro, de capitais, de seguros e de fundos de previdência (CONEF, 2011).

Diante do discurso predominante, a intenção de fortalecer o mercado financeiro constitui um dos principais objetivos dessa política. No Quadro 2 são explicitados os objetivos, as competências e os conceitos vislumbrados pelo texto da política da ENEF.

Quadro 2 – Objetivos, competências e conceitos relacionados à ENEF

Objetivo	Competência	Conceitos
1. Formar para cidadania (DE)	1. Exercer direitos e deveres de forma ética e responsável	Cidadania Consumo responsável (consciente e sustentável)



2. Educar para o consumo e a poupança (DE)	2. Tomar decisões financeiras social e ambientalmente responsáveis	Receitas e despesas/orçamento Reservas (poupança) e investimento Crédito
	3. Aplicar compreensão de receitas e despesas na manutenção do balanço financeiro	
	4. Harmonizar desejos e necessidades, refletindo sobre os próprios hábitos de consumo e poupança	
	5. Valer-se do sistema financeiro formal para a utilização de serviços e produtos financeiros	
3. Oferecer conceitos e ferramentas para a tomada de decisão autônoma baseada em mudança de atitude (DE)	6. Avaliar ofertas e tomar decisões financeiras autônomas de acordo com as reais necessidades	Autonomia
4. Formar disseminadores e/ou multiplicadores em EF (DE)	7. Atuar como disseminador dos conhecimento e práticas de EF	Disseminação e/ou multiplicação
5. Desenvolver a cultura da prevenção e proteção (DT)	8. Valer-se de mecanismos de prevenção e proteção de curto, médio e longo prazos	Prevenção Proteção
6. Instrumentalizar para planejar em curto, médio e longo prazos (DT)	9. Elaborar planejamento financeiro no curto, médio e longo prazos	Planejamento
7. Proporcionar a possibilidade de melhoria da própria situação (DT)	10. Analisar alternativas para superar dificuldades econômicas	Mudança de condições de vida

DE - Dimensão Espacial, DT - Dimensão Temporal

Fonte: Reproduzido de CONEF (2011, p. 13).

Outro discurso fortemente presente na construção do texto é o de viés econômico da Educação Financeira, pensado e constituído como ferramenta para superar dificuldades econômicas, no sentido de instrumentalização da população em geral; o público-alvo apontado pelo texto destaca jovens e crianças e, considerando um critério de vulnerabilidade e urgência, adultos – divididos em (i) mulheres assistidas pelo Bolsa Família e (ii) aposentados, esses últimos extremamente suscetíveis a superendividamento (CONEF, 2011).

Além de já serem constatadas as influências globais e internacionais na elaboração da ENEF na análise do contexto de influência, também é perceptível na construção do texto tais influências. O próprio conceito de Educação Financeira que compõe o texto advém da OCDE:



A ENEF é inspirada pelo conceito de educação financeira definido pela OCDE em 2005, adaptado para a realidade brasileira: “o processo mediante o qual os indivíduos e as sociedades melhoram sua compreensão dos conceitos e dos produtos financeiros, de maneira que, com informação, formação e orientação claras, adquiram os valores e as competências necessários para se tornarem conscientes das oportunidades e dos riscos neles envolvidos e, então, façam escolhas bem informadas, saibam onde procurar ajuda, adotem outras ações que melhorem o seu bem-estar, contribuindo, assim, de modo consistente para formação de indivíduos e sociedades responsáveis, comprometidos com o futuro” (CONEF, 2011. p. 3).

No que tange a linguagem da formulação do texto, se constitui de forma clara, com objetivos bem definidos; contudo, algumas contradições e ambiguidades podem ser observadas no texto no sentido da utilização da categoria da autonomia, a qual fica comprometida quando se estabelece uma relação com o capital – pois este não permite que essa categoria se estabeleça de forma essencial. Quanto aos destinatários do texto elaborado, volta-se àqueles que queiram ter acesso à política, porém é notório que a sua principal destinação são os órgãos que compõem o comitê de implementação de tal política.

Além do decreto principal que instituiu a ENEF como política pública, outro importante documento norteador foi a Deliberação nº 2 de 2011, do CONEF, a qual se constituiu como o Plano Diretor da Estratégia sendo que, posteriormente, vários documentos foram criados para que sua implementação como política fosse possível. Cabe destacar que, mais tarde, a própria BNCC seria alterada para também contemplar a ENEF, no que diz respeito à inserção na educação financeira no currículo educacional.

Quanto à acessibilidade e compreensibilidade dos textos, os mesmos podem ser considerados acessíveis e compreensíveis. Os textos apresentam de forma explícita seus reais interesses e sem esconder ou disfarçar os apontamentos do capital, pois afinal de contas tal política foi criado: o de fortalecer o capital.

4.3 CONTEXTO DA PRÁTICA

No contexto da prática temos a fase da implementação acontecendo, destacando que a ENEF começa a ser implementada por meio de um projeto piloto. Como a ENEF se



constituiu como política pública de caráter permanente, sua abrangência é nacional e a participação nas ações da ENEF seriam oferecidas de forma gratuita para os públicos-alvo, sua implementação ocorreu, e ainda ocorre, de forma gradativa e progressiva, visto que a ENEF já completou dez anos e foi reformulada para que pudesse seguir com sua implementação – que ainda é pouco abrangente, como será apresentada no próximo contexto, o de resultado.

Para auxiliar na implementação da ENEF, em 2012 quatro instituições representantes do mercado financeiro instituíram a AEF Brasil, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com o intuito de operar e disseminar a ENEF; logo, a AEF Brasil passou a coordenar as ações da política pública e executar os projetos de educação financeira no país (Forte, 2020).

Desde sua criação, a AEF Brasil articula ações para que a implementação da ENEF pudesse ocorrer: e o primeiro passo foi desenvolver os programas de educação financeira aos dois públicos-alvo. Assim, houve a criação de tecnologias sociais, material didático de apoio, livros didáticos para professores e alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Em 2018, o foco das ações passou a ser a capacitação docente; também a associação empreendeu esforços para que a educação financeira fizesse parte da BNCC, que passou a compor o currículo escolar como um Tema Contemporâneo Transversal (FORTE, 2020).

Com a obrigatoriedade da inserção da educação financeira no currículo escolar, a ENEF ganha um forte meio de implementação, pois um dos públicos-alvo – os jovens e crianças – são alcançados. Ainda mais, para a concretização desse processo, são necessários os atores diretos de implementação – no caso, os professores atuantes na sala de aula. Desde 2018, a AEF Brasil vem empreendendo esforços para atingir um grande número de docentes capacitados, porém ainda não é uma realidade: a resistência na inserção da educação financeira no currículo escolar é notória por parte da classe educacional, visto o viés ideológico que a educação financeira é concebida e, considerando o viés ideológico no qual a educação brasileira está ancorada – as duas forças antagônicas se chocam no contexto da prática, que é a implementação dessa política.



Como tratado por Mainardes (2006), é no contexto da prática que as políticas são interpretadas e, até mesmo, recriadas, dependendo do ator que irá implementá-la. Dessa forma, a ENEF poderá não atingir seus objetivos iniciais de forma satisfatória, pois a variável dependente dos atores de implementação, podendo ser modificada de acordo com a interpretação dos mesmos – as maiores evidências de resistências, tanto individuais quanto coletivas, é que a maioria dos trabalhos científicos (artigos, dissertações e teses), escritos por pesquisadores, apontam para a crítica ao capital e financeirização dessa política, visto que os conflitos e as tensões permeiam o campo ideológico e se estendem à prática.

Mesmo que alguns projetos pilotos já foram implementados e passaram por avaliações, a principal dificuldade no contexto da prática está na formação dos professores para a implementação da política nas escolas. No que se refere à criação ou reprodução de desigualdades, isto mostra-se evidente quando apenas determinados professores têm acesso às capacitações; também, as relações de poder são acentuadas quando, por parte dos professores, existe uma resistência em assumir a realidade de que a educação financeira deve ser inserida no contexto escolar, os órgãos educacionais superiores “obrigam” tal aceitação e implantação da temática à qualquer custo, privilegiando disciplinas em detrimento de outras, por deduzir que estão mais ou menos relacionadas a temática.

A forma com que a implementação da ENEF ocorreu e está ocorrendo no Brasil, nesses dez anos desde sua criação, influenciou no contexto da produção do texto, pois em 2020 foi criado um decreto, revogando o anterior de 2010, instituindo assim uma nova ENEF: assim, o Plano Diretor da ENEF também deverá ser atualizado.

4.4 CONTEXTO DOS RESULTADOS

Após o contexto da prática, isto é, a fase da implementação e execução da política, há o contexto dos resultados, que não ocorre somente depois de uma política implementada e executada, mas durante todo o processo de implementação e execução dela. Nesta



subseção, portanto, são analisados resultados quantitativos de alcance da ENEF, além de alguns resultados e efeitos qualitativos.

Com base nos números apresentados por Forte (2020), pode-se dizer que a ENEF enquanto política pública está longe de atingir com representatividade seus públicos-alvo. Do total de 179.533 escolas da Educação Básica, apenas 7.500 foram impactadas (pouco mais de 4%). Estima-se que no Brasil atuem cerca de 2,2 milhões de docentes na Educação Básica e a ENEF proveu alguma capacitação a menos de 25 mil (aproximadamente 1%). Mesmo com os esforços ampliados desde 2018, o número não é nada expressivo. Da mesma forma, os demais indicadores não representaram um alcance expressivo. Porém, com a inserção da educação financeira no currículo escolar, os números seguintes serão, de certa forma, expressivos em anos subsequentes.

Quanto aos grupos específicos alcançados pela ENEF, seu objetivo está em jovens e crianças e nos adultos, identificados como grupos prioritários – mulheres que recebem auxílio Bolsa Família e os idosos. Desse modo, pode-se dizer que é uma política voltada para alcançar grupos de interesses específicos e com objetivos de curto, médio e longo prazo. Em uma análise de inclusão, os grupos contemplados podem ser vistos como os mais vulneráveis; já no quesito ideológico, cabendo aqui um parêntese, os reais objetivos da inclusão desses grupos, nos documentos, os textos apontam para a autonomia e, como já mencionado, a autonomia e o capital são duas categorias antagônicas.

Todavia, para olharmos o resultado da ENEF para além dos números apresentados, destaca-se talvez o resultado mais expressivo: a inserção da educação financeira na BNCC. Um dos efeitos da ENEF enquanto política, mudar a estrutura e a prática de outra política pública (a do currículo escolar) configura-se como importante estratégia política, destacando-se como um efeito de primeira ordem no contexto dos resultados e efeitos.

No que tange aos efeitos de segunda ordem, relacionados aos impactos dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social, ainda não podemos destacar nenhuma evidência – por mais que a AEF Brasil apresente dados de atendimentos a mulheres que recebem Bolsa Família, aos idosos com vulnerabilidade financeira e suscetíveis ao endividamento –, pois os dados não são representativos a respeito da ENEF



ser uma política de abrangência nacional. Tais evidências não expressam nitidamente mudanças no acesso social dessas pessoas atendidas, nem mesmo a oportunidades e justiça social dos envolvidos, devendo-se realizar estudos de médio e longo prazo para mensurar tais efeitos.

4.5 CONTEXTO DA ESTRATÉGIA POLÍTICA

O último contexto a ser analisado é o da estratégia política, partindo do pressuposto de que desigualdades podem ser criadas ou reproduzidas por uma política. A ENEF não criou nenhuma desigualdade *a priori*, porém é possível perceber que por se tratar de uma política pública que envolve questões relacionadas a dinheiro, renda, patrimônio, consumo, entre outras, pode-se afirmar que evidencia as desigualdades sociais e econômicas entre os públicos-alvo, especialmente na sua inserção no contexto escolar, onde diversas realidades de desigualdades são vivenciadas.

Como reprodutora de desigualdades, a ENEF pode constituir uma ferramenta de disseminação de conhecimento que contribua ainda mais para o fortalecimento do capital e, dessa forma, contribuindo na manutenção da hegemonia dominante, reproduzindo apenas o que o mercado necessita enquanto ferramenta de manipulação e controle. Por outro lado, a ENEF pode propiciar aos seus receptores um conhecimento que lhes ofereça autonomia e liberdade em suas escolhas e decisões, ainda evidenciando que não cabe somente ao indivíduo ser responsável, cabe ao Estado os apontamentos para o caminho da superação do capital. Até o momento, podemos constatar que a ENEF tem sido pensada e implementada com um viés financeirizado, reforçando os ideais do capital, o que tem contribuído para acentuar as desigualdades tanto sociais quanto econômicas, servindo para atender aos interesses do mercado financeiro.

A AEF considera que “o envolvimento do setor privado na Estratégia Nacional de Educação Financeira proporcionou uma ampla gama de resultados, que vão muito além dos recursos financeiros aportados. Ao formar uma rede multissetorial de educação financeira” (Forte, 2020, p. 74). Então, outro apontamento a ser destacado é o da estratégia



política, que são as fontes de financiamentos para a execução da ENEF, que se constituem por recursos privados, em grande parte, pois não existem fontes de recursos públicos que sejam destinadas à implementação dessa política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como objetivo o trabalho pretendeu analisar a ENEF sob a ótica Ciclo de Políticas na proposição de Ball e Bowe (1992) e de Ball (1994), no que diz respeito aos cinco contextos – descritos por Mainardes (2006), com base em suas descrições e proposições de perguntas para análise – é que os resultados desse trabalho foram obtidos.

Assim, após os levantamentos das discussões teóricas que versaram sobre a política pública, o ciclo da política e educação financeira, forneceram subsídios para as análises da ENEF sob o prisma do ciclo de políticas. Compõem o presente estudo, portanto, os dados apresentados nos documentos disponibilizados pelos órgãos oficiais (AEF Brasil e Banco Central). Também, devido à complexidade sobre uma política pública e sua extensão, a presente análise, se constitui de uma análise geral para a identificação dos contextos, com viés exploratório e descritivo. Logo, a ENEF, como política pública analisada sob o prisma do ciclo de políticas, se constitui como adequado modelo para tal política, pois é possível identificar todos os contextos no decorrer da análise.

O contexto de influência destaca os apontamentos globais e internacionais da OCDE e os reflexos da crise econômica mundial de 2008; como grande influência nacional, o COREMEC representando o mercado financeiro.

Já no contexto da produção do texto, as publicações dos decretos de criação da ENEF e do CONEF, assim como a constituição do plano diretor para a ENEF, foram os grandes textos norteadores para a consecução das ENEF enquanto política, orientando o que seria o próximo contexto: o da prática.

Tal contexto da prática se dá pelo processo de implementação da Estratégia Nacional, propulsionada pela AEF-Brasil, OSCIP responsável por traçar, organizar e articular o processo de implementar a ENEF enquanto política. Evidencia-se que



dificuldades são encontradas, principalmente com relação a capacitação dos professores, os quais constituem-se como atores fundamentais na consecução da política.

Ainda, no campo do contexto dos resultados, os dados não tão significativos no âmbito global da política são apresentados. O que se pode destacar como maior resultado/efeito da ENEF, é a inserção da educação financeira no currículo escolar como Tema Contemporâneo Transversal: um efeito de primeira ordem, pois a ENEF foi capaz de intervir em outra política, a educacional, tornando o ensino da educação financeira obrigatório em todo o país.

Por fim, no contexto da estratégia política, pode-se destacar que a ENEF se constitui de uma política voltada ao atendimento dos interesses do mercado financeiro e da manutenção do capital, mesmo que esteja presente em sua formulação e objetivos a autonomia do indivíduo; os apontamentos são para uma autonomia limitada a atender aos interesses previamente estabelecidos de modo globalizado.

Sinaliza-se que a autonomia precisa ser considerada pelo viés do processo de emancipação; construí-la transforma a realidade, tira o sujeito da condição alienante, passiva e depositária e o leva para posições ativas e reflexivas. Para chegar na referida condição, o sujeito precisa ser parte do processo e, o que temos hoje são políticas públicas pensadas e executadas para reafirmar a lógica do mercado, inferindo à educação um ajustamento humano a partir das proposições hegemônicas do capital.

No que tange a proposição da educação financeira, o cenário é o mesmo, de reafirmação do capital, pois o sistema financeiro é o detentor do pensar e executar as políticas de implementação, voltadas não para a emancipação e liberdade, mas para uma alienação Financeirizada.

Faz-se necessário um posicionamento firme dos educadores frente a essas proposições Financeirizadas da Educação Financeira, porém para que isso ocorra, é necessário que este tenha a clara definição do que é a financeirização e de que forma poderá supera-la em sua vida e em seu contexto escolar.



REFERÊNCIAS

BALL, S. J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; BOWE, R. *Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues*. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Orgs.) **Caminhos para análise das políticas de saúde**, Porto Alegre: Rede UNIDA. 2015. p.221-259. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>. Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010: Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020: Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira - FBEF**. Diário Oficial da União. Brasília, 2020.

BRASIL. **Deliberação nº 2, de 5 de maio de 2011**. Aprova o Plano Diretor que consolida a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF). Diário Oficial da União. Brasília, 2011a.

BRASIL. **Deliberação nº 3, de 5 de maio de 2011**. Divulga as entidades escolhidas para representar a Sociedade Civil no Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF). Diário Oficial da União. Brasília, 2011b.

CONEF. Comitê Nacional de Educação Financeira. Brasil: implementando a Estratégia Nacional de Educação Financeira. 2011. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/Estrategia_Nacional_Educacao_Financeira_ENEF.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 99-129.



FORTE, C. M. J. (org.). **Estratégia nacional de educação financeira (ENEF)**: em busca de um Brasil melhor. São Paulo: Riemma, 2020. 293 p.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UNB, 2009.

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

MOREIRA, D. G. S. **Crise estrutural do capital e o endividamento do sujeito: a estratégia nacional de educação financeira como instrumento na reconfiguração capitalista**. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

RAEDER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SOARES, F. P. **Os debates sobre a educação financeira em um contexto de financeirização da vida doméstica, desigualdades e exclusão financeira**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

Recebido em: 13-11-2023

Aceito em: 12-06-2024

