

O PAPEL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL NO FORTALECIMENTO DA CIDADANIA FINANCEIRA

Eduardo Martins de Mendonça Gomes*

William Paiva Marques Júnior**

RESUMO: O acesso a serviços financeiros sempre foi um problema até mesmo em países desenvolvidos. No Brasil os maiores desafios ao acesso a serviços financeiro resultam de uma política do Governo federal via Banco Central do Brasil implementada a partir de 1964/65, que instituiu alguns mecanismos que visavam “concentrar e estabilizar” o sistema bancário. Tais medidas foram ratificadas no início da década de 1970, quando da criação da Comissão de Fusão e Incorporação de Empresa (Cofie), contudo essa política de concentração de bancos não foi capaz de criar mecanismo para o acesso dos indivíduos à esses serviços financeiros e nem de estimular a concorrência criando entraves ao que se denominou de “Cidadania Financeira”. O presente estudo analisa o papel do Banco Central do Brasil, autarquia responsável pelo Sistema Financeiro Nacional, na promoção da Cidadania Financeira consubstanciado no dever de garantir à todos os cidadãos o exercício de direitos e deveres que o permitam gerenciar bem seus recursos financeiros, tendo como meios para o exercício desses direitos e deveres a inclusão financeira, a educação financeira, a proteção do consumidor de serviços financeiros e a sua efetiva participação nos canais de diálogo sobre o sistema financeiro. Conclui-se que o Banco Central do Brasil vem exercendo relevante papel na implementação da “Cidadania Financeira” dentro de suas atribuições de regulador do Sistema Financeiro Nacional exigindo dessas instituições informações precisas e acessíveis aos consumidores, fomentando um ambiente de promoção do desenvolvimento social por intermédio do acesso ao microcrédito, bem como, criando arranjos institucionais que permitem a entrada de novas modalidades de instituições financeiras em um mercado dominado por apenas alguns poucos grandes conglomerados de bancos. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória.

PALAVRAS-CHAVE: Direito bancário; cidadania financeira, desbancarizados, desenvolvimento social.

THE ROLE OF THE CENTRAL BANK OF BRAZIL IN STRENGTHENING FINANCIAL CITIZENSHIP

ABSTRACT: Access to financial services has always been a problem even in developed countries. In Brazil, the biggest challenges to accessing financial services are the result of a federal government policy implemented through the Central Bank of Brazil from 1964/65, which established some mechanisms that aimed at "concentrating and stabilizing" the banking system. Such measures were ratified in the early 1970s, when the merger and merger commission (Cofie) was created, but this policy of bank concentration was not able to create a mechanism for individuals to access these financial services and to stimulate competition by creating obstacles to what has been termed "Financial Citizenship". The present study analyzed the role of the Central Bank of Brazil, an entity responsible for the National Financial System, in the promotion of Financial

81

* Bacharel pela Faculdade de Direito da UFC. *E-mail:* eduardomartinsmendoncagomes@gmail.com

** Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela UFC. Professor Adjunto I do Departamento de Direito Privado da Faculdade de Direito da UFC de Direito Civil II (Direito das Obrigações) e Direito Civil V (Direito das Coisas). Coordenador da Graduação em Direito da UFC (2014 a 2017). Assessor de Legislação e Normas da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFC. Foi Advogado Júnior da ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), de 2008 a 2011. *E-mail:* williamarques.jr@gmail.com

Citizenship, based on the duty to guarantee to all citizens the exercise of rights and duties that allow it to manage its financial resources well. Means for the exercise of these rights and duties financial inclusion, financial education, consumer protection of financial services and their effective participation in the channels of dialogue on the financial system. It was concluded that the Central Bank of Brazil has been playing a relevant role in the implementation of the "Financial Citizenship" within its role of regulator of the National Financial System, demanding from these institutions accurate and accessible information to consumers, fostering an environment for promoting social development through access to microcredit as well as creating institutional arrangements that allow the entry of new modalities of financial institutions into a market dominated by only a few large conglomerates of banks. The research is pure and qualitative, with descriptive and exploratory purpose.

KEYWORDS: Banking law; financial citizenship, unbanking, social development.

1 INTRODUÇÃO

O mundo das finanças tem passado por grandes e rápidas mudanças, que se intensificaram nos últimos dez anos. Essas mutações decorrem da própria dinâmica econômica e social que vem se alterando mais frequentemente, exigindo soluções e serviços mais competitivos e eficientes, tendo como principal motor as tecnologias disruptivas que passaram a fazer parte do ecossistema financeiro.

Contudo, as instituições bancárias brasileiras não acompanharam esse dinamismo e nem foram capazes de adaptar suas estruturas operacionais para dar maior escalabilidade para seus serviços e produtos, o que resultou em uma grande quantidade de consumidores que não têm acesso aos serviços bancários.

De acordo com Durán (2004, p. 567) o fenômeno da “desbancarização” não é exclusivo de um único país, mas um problema generalizado, que ocorre inclusive em países desenvolvidos. Ainda de acordo com o autor, nos Estados Unidos o Banco da Reserva Federal de Chicago calcula que 10% da população esteja desbancarizada.

Na América Latina, os números já foram piores. No Brasil, país com o maior sistema financeiro da região, até o ano de 2005, apenas 58 milhões de brasileiros, que faziam parte da população economicamente ativa, tinha acesso a serviços bancários (KUMAR, 2002). Atualmente, de acordo com o Relatório de Cidadania Financeira 2018, documento elaborado pelo Banco Central do Brasil (BCB), 86,5% dos brasileiros adultos são titulares de conta bancária.

A exclusão financeira e o fenômeno dos desbancarizados, revela que há uma parcela expressiva do público alvo dos serviços bancários que não está sendo alcançada e que essa porção de mercado não está sendo explorada pelos bancos tradicionais.

Nesta toada, o presente estudo visa analisar o papel do Banco Central do Brasil, autarquia responsável pelo Sistema Financeiro Nacional, na promoção da Cidadania Financeira consubstanciado no dever de garantir à todos os cidadãos o exercício de direitos e deveres que os permitam gerenciar bem seus recursos financeiros, tendo como meios para o exercício desses direitos e deveres a inclusão financeira, a educação financeira, a proteção do consumidor de serviços financeiros e a sua efetiva participação nos canais de diálogo sobre o sistema financeiro. Para tanto, são utilizados como meio de pesquisa artigos científicos, legislação e doutrina.

2 PANORAMA DOS SERVIÇOS BANCÁRIOS NO BRASIL

Para isso, inicia-se o presente artigo analisando o panorama do mercado de serviços bancários no Brasil, apresentando-se os aspectos constitucionais do tema por meio da análise do direito ao desenvolvimento para finalmente abordar a cidadania financeira.

Embora na seara jurídica não se tenha uma grande quantidade de trabalhos versando sobre o assunto, o sistema bancário brasileiro, através dos bancos, compõe uma das áreas mais importantes da macroeconomia brasileira, vez que a multiplicação do dinheiro em uma economia aberta e de mercado acontece inexorável por meio do sistema bancário (CARVALHO, 2007):

Contudo, antes de adentrar mais especificamente ao objeto do presente estudo o primeiro passo, portanto, é saber, de forma bem precisa, o que é um banco.

Um banco é uma espécie de instituição financeira intermediadora entre agentes superavitários e agentes deficitários. Por um lado, ele atua administrando o dinheiro que seus clientes deixam em custódia, essa operação de guarda de dinheiro é chamada de depósito bancário, e por outro, os utiliza para emprestar a outros indivíduos ou empresas aplicando-lhes juros, essa atividade do banco é chamada de operações de crédito (ROQUE, 2013).

Contudo, atualmente as instituições financeiras, notadamente os bancos, não se restringem apenas a essas operações de depósito e crédito, cada vez mais novos serviços são agregados para atender satisfazer as necessidades dos correntistas, como câmbio, seguros, consórcios, previdência privada, fundos de investimentos, dentre outros.

A Lei nº 4.595/64 conhecida como Lei da Reforma Bancária, em seu artigo 17, define as instituições financeiras como:

Art. 17. [...] as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.

Sobre o assunto Nelson Abrão (1998, p. 26) critica o mencionado artigo da Lei da Reforma Bancária, pois “equipara o gênero à espécie, não prescrevendo qualquer diferença entre instituição financeira e banco”. Para o aludido autor, o banco é uma empresa que, tem como atividade principal a negociação de créditos, com fundos próprios ou de terceiros, sendo a principal diferença entre instituição financeira e banco é que este último pode criar moeda escritural.

Atualmente segundo o Banco Central do Brasil (2018) existem 155 Bancos entre comerciais, múltiplos e caixas econômicas autorizados e operando no Brasil, desse total a maior parte atuam em áreas específicas, como financiamento de veículos de determinada fabricante, empréstimo corporativo ou são sucursais de bancos estrangeiros.

Estudos como dos professores Paulo de Melo Jorge Neto e Luiz Alberto D'Ávila de Araújo (2007, p. 199), pesquisadores do Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste – CAEN, da Universidade Federal do Ceará comprovam, o que empiricamente se deduz sobre o mercado bancário brasileiro, que os bancos brasileiros operam em concorrência monopolista.

O estudo identificou que a estrutura que caracteriza o grau de competição no sistema bancário brasileiro não é de concorrência perfeita e muito menos de monopólio, mas sim de concorrência monopolista.

Revelou-se ainda, que o nefasto efeito dessa falta de concorrência é “que a maior concentração leva a um menor nível de risco (maior é o índice de Basileia), ou seja, menor competição implica em menor risco” [...] e “que a maior concentração (refletindo menor competição) implica em menor concessão de crédito [...].” (ARAÚJO; NETO, p. 200).

Se o estudo supracitado comprova a realidade atual brasileira, é preciso identificar quais os motivos levaram o maior mercado bancário da América Latina a ser dominado por apenas alguns grandes bancos de varejo?

Neste sentido, Tavares (1985, p. 56) afirma que a concentração bancária no Brasil foi fruto de uma política, ao nosso ver desacertada, do Governo fe-

deral, que a partir de 1964/65, instituiu alguns mecanismos que visavam “concentrar e estabilizar” o sistema bancário. Tais medidas foram ratificadas no início da década de 1970, quando da criação da Comissão de Fusão e Incorporação de Empresa (Cofie), em 1971.

O autor identificou quais seriam as variáveis responsáveis por concentrar o sistema bancário brasileiro. Essas variáveis foram:

- a) Controle de cartas patentes: ou seja, a autorização para que novos bancos operassem no Brasil.
- b) Mercado de cartas patentes: uma força complementar ao controle de cartas patentes, dentro do leque de regulações governamentais sobre o sistema bancário, foi a permissão para compra e venda das cartas patentes nas mãos do setor privado. Assim, congeladas as concessões de novas cartas, na realidade criou-se um mercado de cartas patentes e sua venda transformou-se num bom negócio para aqueles banqueiros malsucedidos em suas atividades.
- c) Pode-se agregar num único item: 1. tabelamento do preço do principal produto dos bancos - taxa de juros - que funcionou, a partir de 1967, como um "preço de eliminação", uma vez que prejudicava os bancos deficitários e que apresentavam custos elevados, resultado de um crescimento desordenado. Isso se deu a despeito das reciprocidades para aumentar as receitas e compensar o tabelamento; 2. a remuneração nominal igual a zero dos depósitos bancários à vista, que desencadeou um processo de competição caracterizada pela diferenciação dos serviços - abertura de agências luxuosas, postos de serviços etc; 3. a taxa de inflação, que tornava negativa a remuneração real dos depósitos à vista, principal fonte de serviços dos bancos comerciais, na época. Daí a corrida para a abertura descontrolada de agências.
- d) Exigências de certo volume de capital relativamente aos depósitos. Esta exigência era importante, uma vez que favorecia os bancos maiores (em capital), possibilitando-lhes maior captação de depósitos, a mais importante fonte de receitas para os bancos, antes de 1974/75.
- e) Exigências de índices de imobilização cada vez menores, juntamente com o tabelamento dos juros das operações ativas, constituiu-se, para muitos bancos, num razoável incentivo para diversificação dos seus investimentos e isto contribuiu sobremaneira para a conglomeração.
- f) Vantagens e possibilidades abertas à criação de bancos nacionais, principalmente através de abertura de agências pioneiras, foram francamente favoráveis aos grandes bancos que saíam das praças concentradas e se dirigiam para o interior, concorrendo diretamente com pequenos bancos locais ou regionais.
- g) Variações nas taxas de lucro dos bancos por tamanho. Bouzan (1972) calculou para o ano de 1971 as taxas de lucro dos bancos e seus respectivos desvios-padrões e observou que existe uma correlação negativa entre tamanho dos bancos e desvio-padrão de suas taxas de crescimento. Este ponto deve ser visto, se não como fator de aumento do grau de concentração, mas pelo menos como fator de manutenção dos mesmos, pois, uma vez que um banco pequeno passa para um grupo dos grandes, ao que parece por essa evidência, poucas chances têm de voltar ao grupo inferior.
- h) Afora todos esses fatores institucionais, que devem ter atuado no sentido de "empurrar" o grau de concentração para cima, deve-se acrescentar as políticas

explícitas de incentivos à fusão e incorporação de bancos, que foram bastante acentuadas no ano de 1971. (TAVARES,1985. p. 56).

ALMEIDA E JUNIOR (2007, p. 2) retomando o debate sobre o panorama bancário atual ser fruto de políticas explícitas de concentração, assumem a existência de um “trade-off” entre estabilidade do sistema e competitividade”. A concentração e a diversificação da atuação dos bancos ocasionariam maior estabilidade e menor fragilidade do sistema bancário à ocorrência de crises.

Outro ponto destacado pelos autores é que o número reduzido de instituições operando no Brasil facilitaria a fiscalização do sistema:

Um mercado mais concentrado possui vantagens para o responsável pelo controle e fiscalização do sistema bancário na medida em que um menor número de instituições significa maior facilidade de monitoramento e, com a redução na competição devido à concentração, espera-se que diminua o risco de falências bancárias e crises no sistema financeiro. (ALMEIDA E JUNIOR, 2007. p. 3).

Contudo, discorda-se dos autores referenciados sobre o pressuposto de que o fato de apenas alguns poucos conglomerados de bancos operarem no Brasil diminuiria o risco de falência e ou de crises financeiras.

Partindo-se da premissa que concentração bancária foi decorrente de uma política deliberada do governo, então, essa política regulatória ignorou a possibilidade que um único banco detentor de uma porcentagem tão grande do mercado bancário viesse a falir e arrastar diversas outras instituições privadas e públicas consigo, a exemplo da crise norte-americana do subprime.

O fato é que embora a regulamentação do setor bancário seja uma equação complexa que envolve não apenas modelagem jurídica, como também política monetária e a segurança econômica de um país, todos os estudos apresentados até aqui comprovam que a concentração do setor bancário brasileiro, que resultou em poucos bancos detendo a maior parte do mercado, não representou eficiência ou melhorias nos serviços prestados aos correntistas, pois resultou em um menor grau de competição entre esses bancos.

3 CONTORNOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A Constituição Brasileira de 1988 é notadamente um diploma dirigente, marcado pela proclamação de programas, diretrizes e fins a serem perseguidos pela sociedade e pelo Estado. (GRAU, 2010). Neste sentido, a Carta Magna, tanto com relação ao direito fundamental ao desenvolvimento quanto a outros

direitos fundamentais, toma contornos não apenas formais, mas também materiais, tendo como missão permanente a concretização desses direitos plasmadas em normas programáticas e pragmáticas, que não se esgotam apenas na Constituição, mas estão espraiadas pelas diversas normas infraconstitucionais.

O constitucionalismo social inaugura uma nova era de superação e rompimento ao corolário do absentéismo estatal, preconizada pela ortodoxia econômica liberal. O Estado, portanto, passa a exercer uma conduta ativa, promovendo e estimulando a igualdade social, o desenvolvimento econômico, diminuindo as desigualdades regionais além de garantir o bem-estar das presentes e futuras gerações, consubstanciado na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sobre o tema, é de todo oportuno trazer à baila o entendimento de Paulo Bonavides discorre sobre o surgimento do constitucionalismo social:

... o tratamento normativo da matéria social fulge precursoramente no texto mexicano, a saber, em seus artigos 3, 4, 5, 25 a 28, 123, os quais, a nosso ver, têm um teor qualitativo e quantitativo cujo alcance sobre-excede o da Constituição de Weimar promulgada em 1919, dois anos depois. (BONAVIDES, 2017. p. 58).

Para Gilberto Bercovici (2005, págs. 33 e 34), a diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingirem certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é “programática” (hoje dita “dirigente”). A Constituição Econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida do mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da auto-regulação do mercado. As Constituições Econômicas do século XX buscam a configuração política do econômico pelo Estado. Deste modo, a característica essencial da atual Constituição Econômica, uma vez que as disposições econômicas sempre existiram nos textos, é a previsão de uma ordem econômica programática, estabelecendo uma Constituição Econômica diretiva, no bojo de uma Constituição Dirigente.

Nesse diapasão, para se falar em cidadania financeira é preciso entender o conceito de direito ao desenvolvimento, calçado no constitucionalismo social. Deve-se ter em conta que o direito ao desenvolvimento prescinde o direito

à cidadania financeira, vez que o primeiro visa satisfazer as necessidades básicas humanas como a alimentação, a água potável, o direito à moradia digna, a saúde e a educação, ainda que o modo de as concretizar possa variar segundo o contexto histórico ou cultural em que estão inseridos os diferentes grupos e indivíduos.

A satisfação destas necessidades é condição *sine qua non* para que todo indivíduo possa estar em condições de exercer e disfrutar de todo os direitos e liberdades fundamentais, esculpido tanto no Texto Constitucional como nos acordos e convenções internacionais sobre direitos humanos.

Deste modo, todo indivíduo deve estar em condições de poder desenvolver ao máximo suas capacidades e ao mesmo tempo sentir-se livre e digno. Por esta razão, a meta final do direito ao desenvolvimento consiste em lograr o máximo bem-estar humano, concretizando o princípio da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, é possível afirmar que o direito ao desenvolvimento é um direito de terceira dimensão, que engloba um conjunto maior de direitos manifestamente universais, interdependentes e indivisíveis dentre eles a cidadania financeira.

88

Esta interpretação está em consonância com o disposto no preâmbulo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, que foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 591 de 1992, e com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Decreto nº 592 de 1992.

Claudio Sartea (2014, p. 338, *apud* VIOLA, 2000, p. 74) define o direito ao desenvolvimento como “...*el conjunto de las condiciones generales (económicas, políticas y sociales) que aseguran el disfrute de los derechos humanos*”.

Para Amartya Sen (2010, pág. 10), a expansão da liberdade é vista como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais é constitutiva do desenvolvimento. Para uma compreensão mais plena da relação entre desenvolvimento e liberdade precisa-se ir além desse reconhecimento básico (ainda que crucial). A importância intrínseca da liberdade humana em geral, como o ob-

jetivo supremo do desenvolvimento, é acentuadamente suplementada pela eficácia instrumental de liberdades específicas na promoção de liberdades de outros tipos. Os encadeamentos entre diferentes formas de liberdade são empíricos e casuais, e não constitutivos e compositivos. Por exemplo, há fortes indícios de que as liberdades econômicas e políticas se reforçam mutuamente, em vez de serem contrárias umas às outras (como às vezes se pensa). Analogamente, oportunidades sociais de educação e assistência médica, que podem requerer a ação pública, complementam oportunidades individuais de participação econômica e política e também favorecem nossas iniciativas para vencer privações. Se o ponto de partida da abordagem é identificar a liberdade como o principal objetivo do desenvolvimento, o alcance da análise de políticas depende de estabelecer os encadeamentos empíricos que tornam coerente e convincente o ponto de vista da liberdade como a perspectiva norteadora do processo de desenvolvimento.

Assim, o direito ao desenvolvimento se constitui como verdadeiro espelho dos fundamentos da dignidade da pessoa humana e da valorização social do trabalho e da livre iniciativa, devendo, portanto, ser orientado no sentido de que as liberdades, sociais, políticas e econômicas devem estar ao alcance de todos os indivíduos. Além disso, para que o direito ao desenvolvimento seja efetivamente concretizado, é necessário criar condições reais para que todos possam usufruir dos direitos e garantias preconizados no Texto Constitucional, tanto as gerações presentes quanto as gerações vindouras.

4 CONCEITO DE CIDADANIA FINANCEIRA

O termo “cidadania financeira” foi originalmente cunhado pelo Banco Central do Brasil no ano de 2013. Há época, o termo foi despreziosamente usado para denominar o “Programa Cidadania Financeira”.

Como visto alhures, o acesso a serviços financeiros sempre foi um problema até mesmo em países desenvolvidos. Com o passar do tempo, a instituição resolveu se unir a outros Bancos Centrais do mundo, compondo a Aliança para Inclusão Financeira (AFI) também conhecida como Parceria Global para Inclusão Financeira (GPFI) objetivando promover o que se denominou de “cidadania financeira” tornando o tema um dos focos do trabalho do Banco Central do Brasil.

Contudo, foi somente em 2017, que de acordo com a própria autarquia “o conceito ganhou contornos mais definitivos, acrescentando-se a ele também o que seriam as condições necessárias para que se concretize.” (BCB, 2018).

Atualmente a “cidadania financeira” é definida pelo BCB como: “o exercício de direitos e deveres que permite ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros”. Embora o leitor menos atento tenda a pensar que esse conceito é demasiado simplório, é preciso lembrar que ele carrega consigo um amplo substrato constitucional, na medida em que o exercício desses direitos implica na efetivação de diversos preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, bem como, reverbera nos fundamentos da dignidade da pessoa humana, da valorização social do trabalho e da livre iniciativa e no direito fundamental ao desenvolvimento, uma vez que:

A definição parte da premissa de que a cidadania financeira é um braço da cidadania em sentido amplo, que, em termos simples, é o exercício de direitos e deveres ligados à nacionalidade. Contudo, delimita o escopo desse exercício ao universo das finanças por meio da especificação ‘que permite ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros’. Essa especificação baseia-se, em grande parte, no entendimento de que ‘uma forte concepção de cidadania financeira exige que indivíduos e famílias possam acessar recursos relevantes para viabilizar um comportamento financeiramente responsável e que os cidadãos tenham a oportunidade e a capacidade de influenciar o funcionamento do sistema financeiro. (Relatório Cidadania Financeira. BCB, 2018).

90

Para que de fato seja exercida a cidadania financeira é necessário que o indivíduo tenha pleno acesso aos instrumentos e às informações que o permita de forma digna atender as suas necessidades financeiras. Nesse sentido, o BCB definiu quais seriam os contextos em que a cidadania financeira se efetiva de forma plena em uma sociedade livre e democrática, são eles: a) inclusão financeira; b) educação financeira; c) proteção do consumidor de serviços financeiros; e d) participação no diálogo sobre o sistema financeiro.

De acordo com a sistemática do Banco Central Brasileiro, para que um país de fato alcance um grau de efetiva cidadania financeira é necessário que sejam atendidas essas quatro condições mencionadas.

A primeira condição é a inclusão financeira e não por acaso esta é a condição precípua para que se exerça essa cidadania, como visto este trabalho não visa lançar luz sobre todos os quatro contextos, o que não retira a máxima importância dos outros três, mas se ater principalmente a inclusão financeira, por entender ser um direito dos mais elementares dentro de um contexto de cidadania de modo geral e de desenvolvimento econômico de um país de modo específico. Desta forma, com o fito de melhor minuciar este tema, que é central no presente estudo, deixaremos a inclusão financeira por último e passa-se à análise dos demais contextos.

De acordo com a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico apud BCB entende-se por “educação financeira” o processo de tornar “os consumidores e investidores financeiros mais hábeis, informados e confiantes para realizarem ações efetivas que melhorem o seu bem-estar financeiro” (Relatório Cidadania Financeira. BCB, 2018. p. 29).

No ano de 2016, a OCDE constatou por meio do OCDE-INFE International Survey of Adult Financial Literacy Competencies, relatório que reúne resultados sobre a educação financeira e compara o grau de “letramento financeiro” entre as nações que a compõem, que o conhecimento do brasileiro sobre finanças está abaixo da média mundial.

Dentre as várias conclusões, o questionário revelou que quando perguntados sobre juros compostos, apenas 30% dos brasileiros acertaram uma questão sobre o tema e que 72% não foram capazes de responder corretamente uma pergunta sobre juros simples e compostos combinados.

Além disso, quando questionados sobre o comportamento financeiro apenas 43% declararam que estabelecem metas de longo prazo e se esforçam para alcançá-las e 43% possuem o hábito de elaborar um orçamento familiar. Entre os resultados positivos, 73% dos brasileiros afirmaram que antes de comprar algo consideram se podem pagar e 65% responderam que pagam as contas em dia.

O terceiro contexto para que haja a cidadania financeira é a proteção do consumidor de serviços financeiros. No Brasil as relações de consumo são tuteladas pela Lei nº 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor que em seu artigo 3ª, afirma a sua aplicação às relações de consumo envolvendo banco e correntista no § 2º ao dispor que “serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária [...], para que não restasse dúvidas sobre o assunto, em 2004 o Superior Tribunal de Justiça (STJ) editou a Súmula 297 que ratificou que o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras.

Embora o BCB não componha o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) ele exercer um importante papel como regulador e fiscalizador das instituições financeiras em operação no Brasil. De acordo com o Banco Mundial apud BCB:

... os benefícios da inclusão financeira podem ser neutralizados ou reduzidos se consumidores: i) não puderem transacionar em um ambiente regulatório que forneça garantias suficientes, como proteção de depósitos/fundos, transparência

efetiva e resolução de conflitos acessível; ii) não puderem selecionar o produto ou serviço financeiro mais adequado às suas necessidades; e iii) não estiverem protegidos contra fraudes e outros abusos de mercado [...] uma proteção do consumidor forte ajuda a garantir que a crescente utilização dos serviços financeiros beneficie os consumidores e não crie riscos indevidos para eles (BANCO MUNDIAL apud BCB, 2018. p. 18).

A participação no diálogo sobre o sistema financeiro, significa a democratização das escolhas, diretrizes e políticas, assim como, tudo aquilo que envolva o interesse da sociedade e o sistema financeiro. Para isto é necessário a criação de canais que promovam “o diálogo entre reguladores, instituições financeiras, associações da sociedade civil, instituições que representam o consumidor, mídia, pesquisadores, influenciadores digitais, educadores, Fintechs, representantes do varejo, entre outros.” (BCB, 2018. p. 41).

Um exemplo de engajamento da sociedade nas decisões sobre o sistema financeiro nacional são os seminários, debates, consultas e reuniões com grupos da sociedade civil organizada para tratar sobre o uso das criptomoedas e sobre a implementação da blockchain no sistema financeiro brasileiro.

Com essa exposição sobre os três contextos necessários para que haja a cidadania financeira, passa-se a analisar a inclusão financeira. É impossível garantir qualquer nível de cidadania se antes não se promover a inclusão dos indivíduos, no Estado Social busca-se garantir a equidade dos cidadãos através do acesso universal, ou seja de todos, aos direitos difusos e garantias constitucionais, Fábio Konder Comparato (1993. p. 87) leciona que “a ideia-mestra da nova cidadania consiste em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a ideia de participação”.

De acordo com o Relatório Jornada Brasil cidadania financeira – 2018, até em dezembro de 2017, aproximadamente 140 milhões de adultos estavam bancarizados (87% da população), em 2005 havia 39,2% da população sem acesso a serviços bancários, os desbancarizados, indivíduos excluídos do mercado de serviços financeiros.

Em 2005 mais da metade dos adultos da Região Nordeste e Norte não possuíam relacionamento bancário (BCB. 2017, p. 3), o que representava um enorme atraso econômico e social, pois estas pessoas estavam alheias à possibilidade de tomarem crédito, de investirem em pequenos negócios, de financiarem um imóvel, contratar consórcio de bens e serviços, adquirir uma previdência privada ou seguro de vida, programas sociais de fomento à agricultura

familiar, ou seja, excluídas de todas as comodidades e demais serviços prestados pelas instituições financeiras.

Para Amartya Sen (2010, págs. 150 e 151), o argumento mais imediato em favor da liberdade de transações de mercado baseia-se na importância fundamental da própria liberdade. Existem boas razões para comprar e vender, para trocar e para buscar um tipo de vida que possa prosperar com base nas transações. Negar essa liberdade seria, em si, uma grande falha da sociedade. Esse reconhecimento fundamental é anterior a qualquer teorema.

Como visto, nos últimos anos o Brasil tem conseguido aumentar a inclusão financeira, esse resultado decorre da ação e interação de vários atores do mercado, da sociedade civil e do governo. Do ponto de vista jurídico é importante ressaltar as diversas modernizações regulatórias do Sistema Financeiro Nacional pelo Banco Central do Brasil no desenvolvimento de um ambiente jurídico propício para a concretização da cidadania financeira, entre a quais podemos citar o aprimoramento do marco regulatório das cooperativas de crédito, entre as décadas de 1990 e 2000 e o aperfeiçoamento da regulamentação dos correspondentes bancários, com o aumento do escopo de serviços e agentes envolvidos.

Outra medida importante foi o estabelecimento normativo, em 2003, da obrigatoriedade de as instituições financeiras aplicarem em operações de microcrédito produtivo orientado, no mínimo, 2% de seus depósitos à vista, sob pena de recolhimento dos valores ao BC (depósito compulsório, sem remuneração); criação das chamadas “contas simplificadas”, em 2004, isentas da cobrança de tarifas e com processo de abertura simplificado, com menor grau de exigência em termos de documentação, até o limite de R\$3.000; edição de normativos a partir dos anos 2000, com objetivo de aprimorar a qualidade dos serviços financeiros e aumentar a transparência na prestação de serviços financeiros, como a obrigatoriedade da divulgação de todos os custos envolvidos nas operações de crédito (CET).

Mais recentemente, dando continuidade à Agenda BC+, disciplinou a realização de operações de empréstimo e de financiamento entre pessoas, Sociedade de Crédito Direto (SCD) e Sociedade de Crédito entre Pessoas (SEP) por meio de plataforma eletrônica (fintechs, startups que utilizam recursos tecnológicos para oferecer e otimizar serviços financeiros) autorizadas pelo Decreto nº 9.544 de 2018 a terem participação estrangeira em até 100% do capital

social. Essas fintechs disputam mercado com os bancos tradicionais oferecendo os serviços mais eficientes através do uso da alta tecnologia promovendo a concorrência e ampliando o acesso a serviços financeiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988, também denominada de “Constituição Cidadã” ampliou os direitos e garantias sociais, tomou contornos não apenas formais, mas também materiais, tendo como missão permanente a concretização desses direitos através de normas programáticas e pragmáticas, que não se esgotam apenas na Constituição, mas estão espraiadas pelas diversas normas infraconstitucionais.

O constituinte enxergando no Sistema Financeiro Nacional o papel de promotor do desenvolvimento social e econômico, e conseqüentemente de criar condições para o que hoje se denominou de “cidadania financeira”, incluiu no Texto Constitucional o art. 192, que dispõe que o sistema financeiro nacional foi “estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem[...]”

O Banco Central do Brasil autarquia responsável pelo Sistema Financeiro Nacional adotou como agenda programática, desde 2013, a meta de garantir o exercício de direitos e deveres que permitam ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros, tendo como meios para o exercício desses direitos e deveres a inclusão financeira, a educação financeira, a proteção do consumidor de serviços financeiros e a sua efetiva participação nos canais de diálogo sobre o sistema financeiro, para ao fim alcançar o que se conceituou de cidadania financeira.

A partir dessa metodologia a referida autarquia passou produzir uma série de regulações com o intuito de corrigir as falhas do setor bancário que se originaram a partir de 1964/65, quando foram instituídos mecanismos que visavam “concentrar e estabilizar” o sistema bancário, mas que não foram capazes de criar mecanismo para o acesso dos indivíduos a esses serviços e nem de estimular a concorrência.

Nesse sentido, criaram-se resoluções exigindo dessas instituições informações precisas e acessíveis aos consumidores, fomentando um ambiente de promoção do desenvolvimento econômico e social através do acesso ao microcrédito, desenvolveu-se arranjos regulatórios que permitem a entrada de novas modalidades de instituições financeiras em um mercado dominado por apenas

alguns poucos grandes conglomerados financeiros, que através da inovação tecnológica conseguem melhor atender as necessidades financeiras dos consumidores, principalmente classe “c” e “d”, ao mesmo tempo em que alcança uma escala maior de indivíduos não atendidos pelos bancos tradicionais.

Assim, conclui-se que o Banco Central do Brasil vem exercendo relevante papel na implementação da “cidadania financeira” dentro de suas atribuições de regulador do Sistema Financeiro Nacional. A temática ainda está em desenvolvimento e não é um conceito acabado, mas representa uma política em desenvolvimento não só no Brasil, mas em várias outras democracias que vêm na inclusão financeira, na educação financeira, na proteção do consumidor de serviços financeiros e na sua efetiva participação nos canais de diálogo sobre o sistema financeiro caminhos para se alcançar a maturidade no exercício inclusivo da cidadania financeira.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. 4. Ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. p. 26.

ARAÚJO, Luiz Alberto D’Ávila de; JORGE NETO, Paulo de Melo. **Risco e competição bancária no Brasil**. Rev. Bras. Econ., Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, 2007. p. 199. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003471402007000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 Nov. 2018.

ALMEIDA. Daniel B. de Castro; JÚNIOR, Frederico G. Jayme, **Bancos e concentração no brasil: um estudo com dados em painel para os estados (1995-2004)**, in Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia – ANPEC. 2007. p. 2. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A007.pdf> Acesso em 26 Nov. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **O pioneirismo da Constituição do México de 1917**. In: FIX-ZAMUDIO, H.; FERRER, E. G. (Coord.) *Influencia extranjera y trascendencia internacional*. México: Secretaria de Cultura Instituto Nacional de Estudios Históricos de Las Revoluciones de México. 2017. p. 15.

BRASIL. **Inclusão financeira nas regiões e unidades da federação (UFs), com ênfase no Espírito Santo**. BCB, Brasília. 2017. p. 3.

BRASIL. **O que é cidadania financeira? Definição, papel dos atores e possíveis ações**. BCB. Brasília. 2018. p. 18.

BRASIL. **Relatório Cidadania Financeira 2018**. Banco Central do Brasil. Disponível: <https://bcb.gov.br/Nor/relicidfin/index.html>. Acesso em 23 nov. 2018.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de; SICSU, Joao, **Economia Monetária e Financeira**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2007. p. 230.

COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania**. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, 1993. p. 87. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451993000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 nov. 2018.

DURÁN, Clemente Ruiz, **Los desbancarizados: el problema de los mercados financieros segmentados**. Comercio Exterior, vol. 54, núm. 7, México, junho de 2005. p. 567.

GRAU, Eros Roberto, **A ORDEM ECONÔMICA - NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 (Interpretação e crítica)**. Malheiros Editores. Ed 17. São Paulo – SP. 2010. p. 320.

KUMAR, Anjali. Banco Mundial, **Brazil Access to Financial Services in Urban Areas Summary of Survey Results**, junho de 2002. p. 2.

ROQUE, Sebastião José. Direito bancário. Editora Ícone. São Paulo. 2013. p. 22.

SARTEA, Claudio. **El derecho al desarrollo: una cuestión de justicia y solidaridad**. Dikaion, v. 23, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/4275/3900>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAVARES, Martus A. R. **Concentração bancária no Brasil: uma evidência empírica**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 25, n. 4, 1985. p. 56. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003475901985000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 nov. 2018.

OCDE-INFE **International Survey of Adult Financial Literacy Competencies**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/finance/financial-education/oecd-infe-survey-adult-financial-literacy-competencies.htm>>. Acesso em 20 nov. 18.