

3º PRÊMIO SECAP DE LOTÉRIAS

Concurso de Monografias

2019

**A REGULAÇÃO DE LOTÉRIAS NO BRASIL
E ASPECTOS DE RESPONSABILIDADE
SOCIAL CORPORATIVA DAS LOTÉRIAS**

COLETÂNEA DE MONOGRAFIAS PREMIADAS

Realização



Idealização

SECRETARIA DE
AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO,
ENERGIA E LOTERIA

SECRETARIA ESPECIAL DE
FAZENDA

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

Apoio



Patrocínio





3º PRÊMIO SECAP DE LOTERIAS 2019

A REGULAÇÃO DE LOTERIAS NO BRASIL E ASPECTOS DE
RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA DAS LOTERIAS

COLETÂNEA DE MONOGRAFIAS PREMIADAS

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Ministro, Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETARIA-EXECUTIVA

Secretário-Executivo, Marcelo Pacheco dos Guarany

SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA

Secretário Especial, Waldery Rodrigues Júnior

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA

Secretário, Pedro Calhman de Miranda

Subsecretaria de Prêmios e Sorteios

Subsecretário, Waldir Eustáquio Marques Júnior

Coordenação-Geral de Regulação de Promoção Comercial

Coordenadora-Geral, Marina Harumi Okubo

Coordenação-Geral de Regulação de Loteria

Coordenador-Geral Substituto, Altair Mendanha de Oliveira

Membros da coordenação participantes:

Adaura Ferreira Martins/Adriana Alves dos Santos/Alexandre de Oliveira Lima Loyo/Antônia Alberlania Ferreira Rufino/Astrogildo Silva Queiroz/Fabiane Monteiro Souza/Flávia Zancanaro de Pinto Ferreira/Francisco Wagne Oliveira Silva/Gabriel Bezerra da Silva Couto/Heloísa da Silva Pinto/Itamar de Carvalho Pereira/Jacqueline Marques de Souza Ferreira/Jéssica Santana de Araújo/Kelvin Gabriel da Costa Coelho/Letícia Soeiro/Maria Cristina Costa Baldez/Ricardo Almeida Muller/Rubens Cesínio Paiva Belfort/Silvia Pereira de Oliveira/Talita Nunes de Paiva.

REALIZAÇÃO

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP)

Presidente, Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento, Guilherme Alberto Almeida de Almeida

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV)

Presidente, Carlos Ivan Simonsen Leal

Professor Titular da Ebape/FGV e Coordenador do Projeto 3º Prêmio Secap de Loterias 2019, Paulo Motta

Gerente do Projeto, Patrícia Nachard

Coordenadora do Prêmio, Viviane Henderson

PATROCÍNIO

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)

Presidente, Pedro Duarte Guimarães

EDIÇÃO

Coordenação editorial, Patrícia Nachard e Viviane Henderson

Diagramação, Heonir Soares Valentim

Revisão, Sonja Cavalcanti

ENDEREÇO:

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA

Esplanada dos Ministérios

Bloco P - 2º andar - Sala 211

Tel.: +55 61 3412 2358/2360 / 1802

E-mail: secap@economia.gov.br

<https://www.gov.br/economia/>

Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Economia

3º Prêmio Secap de loterias : concurso de monografias 2019 : monografias premiadas : a regulação de loterias no Brasil e aspectos de responsabilidade social corporativa das loterias [livro eletrônico] / Ministério da Economia, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. — Brasília : Enap, 2020.
262 p. : il. : 25 cm.

ISBN 978-65-88735-02-2

1. Regulação — Brasil. 2. Loterias — Brasil. 3. Empresa — Responsabilidade social — Brasil. 4. Infraestrutura — Brasil. 5. Agências reguladoras — Brasil. 6. Loterias — Regulamentação — Brasil. I. Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria.

CDD 341.378

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) ou do Ministério da Economia (ME). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Ministério da Economia
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

**3º PRÊMIO
SECAP DE
LOTÉRIAS**
Concurso de Monografias
2019

A REGULAÇÃO DE LOTÉRIAS NO BRASIL
E ASPECTOS DE RESPONSABILIDADE
SOCIAL CORPORATIVA DAS LOTÉRIAS

**COLETÂNEA DE
MONOGRAFIAS PREMIADAS**

Brasília-DF
2020

Sumário

7 | Prefácio

9 | Apresentação

Tema | A regulação de loterias no Brasil
e aspectos de responsabilidade
social corporativa das loterias

1ª Lugar
11

**O PERFIL DOS APOSTADORES DE LOTERIA NO BRASIL:
ANÁLISE DE *BOX-COX DOUBLE-HURDLE MODEL* COM
MICRODADOS DA POF 2017-2018**

CHARLES HENRIQUE CORREA

Mestre em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais
(UFMG) e Analista do Banco Central do Brasil

2ª Lugar
61

**POLÍTICAS PÚBLICAS, REGULAÇÃO E PRÁTICAS DE
RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA:
PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE
LOTÉRICA NO BRASIL APÓS A CONCESSÃO DA LOTEX**

ADRIANA FIOROTTI CAMPOS

Doutora em Ciências em Planejamento Energético pelo Programa de
Planejamento Energético/COPPE/UFRJ e Professora da Universidade
Federal do Espírito Santo (UFES)

3ª Lugar
115

**MERCADO DE LOTERIAS NO BRASIL:
CONCORRÊNCIA, GOVERNANÇA E RESPONSABILIDADE SOCIAL
NA ERA DE *BLOCKCHAIN***

ROBERTO DOMINGOS TAUFICK

Mestre em Direito, Ciência e Tecnologia pela Stanford Law School
e Coordenador – Ministério da Justiça e Segurança Pública

Menção
Honrosa
167

UMA ANÁLISE DAS LOTERIAS DE SORTEIOS DE NÚMEROS COM BASE NA ECONOMIA COMPORTAMENTAL

ROBERTO BRÁS MATOS MACEDO

Mestre e Doutor em Economia pela Universidade Harvard (EUA). Economista, Professor e Consultor — aposentado pela Universidade de São Paulo (USP), nela leciona como voluntário. Atua como consultor independente nas áreas de economia e ensino superior

Menção
Honrosa
193

RASTREAMENTO DO TRANSTORNO DO JOGO: UM PANORAMA SOBRE OS APOSTADORES ESPORTIVOS BRASILEIROS

ALLISON SILVA DOS SANTOS

Graduado em Psicologia pelo Centro Universitário do Maranhão (Uniceuma) e Agente Comunitário de Saúde na Prefeitura Municipal de Itapecuru-Mirim (MA)

237

Regulamento

247

Fotos e vídeo da Cerimônia de Premiação

Prefácio

O setor de loterias no Brasil já é responsável por movimentar valores significativos na economia brasileira. Somente a Caixa Econômica Federal arrecadou R\$ 16,7 bilhões em 2019, com repasse social de quase R\$ 8 bilhões para áreas como saúde, educação, segurança e esportes, entre outras. Ademais, trata-se de um setor em franca expansão, inserindo-se paulatinamente no mundo digital, com a possibilidade real de multiplicar o seu faturamento nos próximos anos e com a oportunidade de também incrementar os repasses sociais.

A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do Ministério da Economia é o órgão regulador das Loterias Federais no Brasil e desenvolve suas atribuições legais buscando elevar a eficiência do mercado de loterias, considerando a relevância dos recursos advindos das loterias federais para diversos segmentos sociais beneficiados.

Nesse sentido, o 3º Prêmio Secap de Loterias é uma oportunidade para que estudiosos sobre o tema possam apresentar suas ideias e propostas para a melhoria do setor de loterias. Nesta edição do concurso o tema escolhido foi “A Regulação de Loterias no Brasil e Aspectos de Responsabilidade Social Corporativa das Loterias”.

Das 28 monografias participantes, cinco foram premiadas pela Comissão Julgadora, que destacou a elevada qualidade dos trabalhos apresentados.

A monografia de Charles Henrique Correa, *O perfil dos apostadores de loteria no Brasil: análise de Box-Cox Double-Hurdle Model com microdados da POF 2017-2018* foi agraciada com o primeiro lugar. Em síntese, o trabalho busca traçar o perfil dos apostadores brasileiros, considerando gênero, raça, renda, idade e localização geográfica. A monografia sugere que quanto maior a renda do apostador, maior a probabilidade de gastos. Em sua parte final, o estudo apresenta a preocupação com o jogo responsável, propondo políticas e práticas como a promoção da educação financeira dos apostadores e uma avaliação do impacto dessas políticas.

A monografia classificada em segundo lugar, *Políticas públicas, regulação e práticas de responsabilidade social corporativa: propostas para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da Lotex*, de Adriana Fiorotti Campos, abordou como temática principal a Responsabilidade Social Corporativa. O estudo

apresentou uma série de propostas como, por exemplo, a criação de uma agência reguladora com autonomia política e financeira; a necessidade de maior transparência ao divulgar, de forma padronizada, dados dos agentes regulados; e a importância da atuação, por parte dos agentes regulados, de acordo com os Princípios do Jogo Responsável.

A inovação tecnológica é o ponto central da monografia classificada em terceiro lugar, *Mercado de loterias no Brasil: concorrência, governança e responsabilidade social na era de blockchain*, de Roberto Domingos Taufick. O autor introduz na discussão regulatória de loterias no Brasil a possibilidade de implantação de uma regulação algorítmica em *blockchain*. O estudo defende que essa tecnologia seria capaz de permitir a redução de custos de regulação, preservar a privacidade dos jogadores e ao mesmo tempo garantir o acesso das autoridades reguladoras aos dados necessários para o cumprimento das obrigações legais, com potencial de facilitar o acesso às apostas de forma responsável.

A Comissão Julgadora concedeu duas menções honrosas. A primeira para a monografia *Uma análise das loterias de sorteios de números com base na economia comportamental*, de Roberto Brás Matos Macedo, que explorou como a economia comportamental pode se tornar um instrumento útil para a Responsabilidade Social Corporativa. Nesse sentido, o autor propõe quatro Estímulos a Melhores Escolhas (EMEs) à Caixa Econômica Federal como sugestão para melhoria do ambiente do jogo responsável no Brasil.

A segunda monografia agraciada com Menção Honrosa tratou do tema do transtorno do jogo. Allison Silva dos Santos, com o estudo *Rastreamento do transtorno do jogo: um panorama sobre os apostadores esportivos brasileiros*, realizou pesquisa com uma amostra de apostadores esportivos para tentar compreender a incidência do transtorno do jogo entre os apostadores e as características pessoais associadas a esse transtorno, como gênero, idade e escolaridade. O trabalho é muito interessante para melhor compreender o perfil das pessoas que sofrem desse transtorno.

As demais monografias também apresentaram temas relevantes e que merecem destaque, como a questão das apostas *on-line*, o impacto social das loterias, em especial para a segurança pública e a educação, uma comparação internacional da proteção aos apostadores e propostas para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da Lotex.

Dada a escassez de literatura sobre o tema Loterias, pode-se afirmar que o 3º Prêmio Secap de Loterias cumpriu efetivamente o seu objetivo de estimular trabalhos e pesquisas sobre esse tema, reconhecendo estudos relevantes e aplicáveis pela Administração Pública.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Nelson Leitão Paes
Subsecretário da Secap

Apresentação

É uma grande satisfação para a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), do Ministério da Economia, reunir nesta coletânea as monografias premiadas e as menções honrosas do 3º Prêmio Secap de Loterias, realizado em 2019.

Idealizado pela Secap em 2016, e hoje em sua terceira versão, o 3º Prêmio Secap de Loterias, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pela Fundação Getulio Vargas (FGV), contou com o patrocínio da Caixa Econômica Federal – Loterias CAIXA e com o apoio da Comissão Especial de Direito dos Jogos Esportivos, Lotéricos e Entretenimento, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Este concurso de monografias objetiva incentivar estudos e pesquisas sobre o tema Loterias, com ênfase nas áreas de Regulação e de Responsabilidade Social Corporativa. Este concurso permite ainda estimular o debate na comunidade acadêmica brasileira e na sociedade em geral e formar um repositório de ideias, além de premiar trabalhos de elevada qualidade técnica e que tenham aplicabilidade na Administração Pública.

A Comissão Julgadora foi composta por especialistas de notório saber nas áreas do concurso. Os examinadores foram: José Luiz Pagnussat, Presidente da Comissão Julgadora e Professor da Enap; Nelson Leitão Paes, Subsecretário da Secap; Edilson Carrogi Ribeiro Vianna, Vice-Presidente da CEF; Magno José Santos de Sousa, Jornalista e Presidente do Instituto Brasileiro Jogo Legal (IJL); e Fabiano Jantalia, Professor e Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

As monografias foram analisadas com base nos critérios de qualidade técnica, relevância e oportunidade dos temas abordados, bem como em sua aplicabilidade e potencial de contribuição para a Administração Pública.

Nesta terceira edição do Prêmio Secap de Loterias, foram inscritas 28 monografias, com pequeno aumento em relação a 2018, quando foram inscritas 26 monografias. A maioria das monografias inscritas é de elevada qualidade, confirmando o sucesso desta terceira edição. As inscrições vieram de quatorze unidades da

federação e de todas as regiões brasileiras, com destaque para as regiões Sudeste (43%), Centro-Oeste (25%) e Nordeste (21%). Entre as unidades da federação, a maior participação foi de São Paulo, com sete monografias e, em seguida, do Distrito Federal (com cinco monografias), Espírito Santo (três) e Bahia e Minas Gerais (duas). A grande maioria dos autores inscritos possui curso de pós-graduação (75%), sendo seis com doutorado (21%), dez com mestrado (36%) e cinco com especialização (18%). A maioria dos trabalhos foi individual (23); apenas cinco trabalhos foram apresentados em grupo, com um total de seis coautores, totalizando 34 (trinta e quatro) candidatos entre autores e coautores.

Foram agraciados os três primeiros colocados, a saber: Charles Henrique Correa (1º lugar), Adriana Fiorotti Campos (2º lugar) e Roberto Domingos Taufick (3º lugar). A Roberto Brás Matos Macedo e Allison Silva dos Santos couberam as Menções Honrosas. A Cerimônia de Premiação do concurso de monografias 3º Prêmio Secap de Loterias foi realizada no dia 28 de agosto de 2020, às 14h30.

Espera-se que este prêmio se consolide ainda mais como um importante espaço para disseminação do conhecimento sobre as loterias perante a comunidade acadêmica brasileira e a sociedade em geral, e que as monografias inscritas nesta edição contribuam para a constante atualização do marco regulatório das Loterias Federais e para o estímulo às melhores práticas da Responsabilidade Social Corporativa.

Pedro Calhman de Miranda
Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

Tema

A regulação de loterias no Brasil e aspectos de responsabilidade social corporativa das loterias

**O PERFIL DOS APOSTADORES DE LOTERIA NO BRASIL:
ANÁLISE DE *BOX-COX DOUBLE-HURDLE MODEL* COM
MICRODADOS DA POF 2017-2018**

1º Lugar

CHARLES HENRIQUE CORREA

Mestre em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Analista do Banco Central do Brasil

Resumo

O jogo responsável abrange políticas e práticas para a proteção dos apostadores, especialmente de pessoas vulneráveis, e para a prevenção ao jogo compulsivo. Nesse sentido, é importante o conhecimento do tamanho, das características e da composição demográfica do mercado de apostadores. Com base em dados da Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018, analisaram-se os gastos da população em nove modalidades lotéricas no Brasil: Mega-Sena, Dupla-Sena, Lotomania, Lotofácil, Quina, Loteca, Lotogol, Timemania e Loteria Federal. Os resultados mostraram que, em um ano, quase 6 milhões de pessoas apostaram na loteria (4% da população adulta). A Mega-Sena foi a loteria preferida dos apostadores; quase 4 milhões apostaram nessa modalidade. Mais de 80% das pessoas apostaram somente em uma modalidade, principalmente os apostadores da Mega-Sena. Entre apostadores das demais modalidades, uma proporção maior apostou entre uma e três modalidades. Em média, entre apostadores, há maior proporção de homens, brancos, pessoas de referência na família, entre 50 e 64 anos de idade, do meio urbano, da região Sudeste, com trabalho no setor privado e renda pessoal de até dois salários mínimos. Além disso, a proporção de pagadores de juros rotativos aumenta de 4% entre não apostadores para 7% entre apostadores; a proporção de consumidores de álcool mais que duplica de 7% para 15%; e a proporção de consumidores de tabaco triplica de 3% para 9% na mesma comparação. Cada apostador gastou em média 65 reais mensais na loteria, sendo os apostadores da Mega-Sena e da Loteria Federal aqueles com maiores gastos médios. Os apostadores mais velhos chegaram a gastar quase o dobro dos mais jovens. Por fim, na presença de variáveis de controle, a análise multivariada mostrou que quanto maior a renda, maior a probabilidade de mais gastos com loteria. Os homens mais velhos de referência da família não só apresentaram maior probabilidade de participação no mercado de loterias como, em média, também apresentaram probabilidade de maiores gastos. Por sua vez, indivíduos com gastos com álcool, tabaco e juros rotativos apresentaram maior probabilidade de participação em apostas, mas não apresentaram evidências de probabilidade de maiores gastos. Por fim, este estudo levanta possibilidades de políticas e práticas de jogo responsável como, por exemplo, a promoção da educação financeira dos apostadores, a avaliação do impacto das políticas de jogo responsável e a prevenção e monitoramento da participação de menores de idade em loterias.

Palavras-chave: Jogo responsável. Loterias. Pesquisa de Orçamento Familiar.

Sumário

INTRODUÇÃO	17
1 O JOGO RESPONSÁVEL.	19
2 FATORES DE PARTICIPAÇÃO E CONSUMO EM JOGOS E APOSTAS.	24
3 DADOS E METODOLOGIA	27
4 RESULTADOS.	29
4.1 Análise descritiva	29
4.1.1 Loteria e participação	29
4.1.2 Loteria e gastos	37
4.1.3 Loteria e jovens	41
4.2 Análise multivariada.	42
5 SUGESTÕES DE PRÁTICAS E POLÍTICAS	46
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.	49
REFERÊNCIAS	49
APÊNDICE	57

Lista de tabelas

Tabela 1. Número absoluto e relativo de apostadores e não apostadores adultos, por modalidade lotérica, 2017-2018	30
Tabela 2. Número absoluto e relativo de pessoas adultas, por número de modalidades lotéricas, 2017-2018.	31
Tabela 3. Número absoluto e relativo de apostadores adultos, por número de modalidades lotéricas e tipo de apostador, 2017-2018.	31
Tabela 4. Número absoluto e relativo de apostadores, por modalidade lotérica e tipo de apostador, 2017-2018	33
Tabela 5. Quantidade de pessoas por grupos demográficos, 2017-2018	34
Tabela 6. Quantidade de pessoas por grupos demográficos.	36
Tabela 7. Quantidade de pessoas por tipo de gasto, 2017-2018	37
Tabela 8. Gasto médio anual em loteria, por modalidade lotérica, em reais, 2017-2018.	37
Tabela 9. Gasto médio anual em loteria dos apostadores por grupos demográficos, 2017-2018	39
Tabela 10. Número de pessoas com menos de 18 anos com gastos em loteria, 2017-2018	42
Tabela 11. Box-Cox Double Hurdle Model para gastos totais em loteria, 2017-2018	45
Tabela 12A. Tabela descritiva de variáveis independentes, 2017-2018	57

INTRODUÇÃO

O jogo responsável abrange políticas e práticas para a proteção de jogadores e apostadores, especialmente de pessoas vulneráveis, e a prevenção ao jogo compulsivo. Essa preocupação fica mais evidente com o volume de dinheiro nesse mercado: jogos e apostas arrecadaram 283 bilhões de dólares no mundo em 2017 (WLA, 2018). No Brasil, nesse mesmo ano, as Loterias CAIXA alcançaram o Nível 3 na prática do jogo responsável tal como definido pela Associação Mundial de Loterias, o que evidenciou o esforço e o avanço brasileiro em aspectos de responsabilidade social corporativa no mercado de apostas lotéricas.

Willmann (1999) descreve em profundidade a história das loterias, desde as evidências encontradas no Velho Testamento e no Império Romano até a sua emergência mais recente em vários países no século 20. As loterias seriam uma importante fonte de renda para o Estado e um exemplo de contraponto à hipótese econômica da utilidade esperada (FRIEDMAN; SAVAGE, 1948). Para Amaral (2005), o motivo da aposta reside no prazer em apostar – com o aumento da utilidade do agente – ou na expectativa de reais chances de acerto. No Brasil, Durães (2018) discute se o apostador seria um consumidor (com a aplicação do Código de Defesa do Consumidor) na perspectiva jurídica.

Para Van der Laan (2018), a loteria brasileira se iniciou em 1784, com a captação de recursos para a construção de um prédio público em Vila Rica – atual Ouro Preto – em Minas Gerais. Não demorou para que fosse estabelecida a relação entre loterias e o financiamento de causas sociais, como hospitais e orfanatos. Em outras palavras, a finalidade das loterias passou a ser os financiamentos em benefício da sociedade. Amaral (2005) cita ainda a construção de obras como o Monumento do Ipiranga em São Paulo, a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro e a Igreja do Bonfim em Salvador.¹ O Ipea (2010) conta com mais detalhes a história da loteria brasileira.

Já Barbosa (2017) apresentou a evolução da legislação sobre loterias nas fases embrionária, republicana, estatizante e pós-1988. A Constituição Federal de 1988 destaca que compete privativamente à União legislar sobre sorteios (art. 22, XX) e que a receita de concursos de prognósticos participará do financiamento da seguridade social (art. 195, III). Taufick (2018) argumenta que a classificação das loterias como serviços públicos teve fundamentação jurídica, não econômica. Além disso, desde o Decreto-Lei nº 759, de 1969, unificou-se a exploração dos serviços de loterias federais na Caixa Econômica Federal.

Atualmente, as Loterias CAIXA se dividem em quatro tipos: loterias de prognósticos numéricos (Mega-Sena, Dupla-Sena, Lotomania, Lotofácil, Quina), loterias de prognósticos esportivos (Loteca e Lotogol), loterias de prognóstico especial (Time-mania) e loteria de bilhete (Loteria Federal). Por ordem na linha do tempo, aparece-

1 No exterior, Gomes (2017) destaca a construção das instituições Harvard, Yale, Princeton e Columbia e Amaral (2005) cita a Ópera House em Sydney, Austrália.

ram a Loteria Federal em 1962, a Quina em 1994, a Mega-Sena em 1996, a Lotomania em 1999, a Dupla-Sena em 2001, a Loteca e a Lotogol em 2002, a Lotofácil em 2003 e a Timemania em 2008.² As Loterias CAIXA completaram 55 anos em 2017 com uma arrecadação de quase R\$ 14 bilhões e repasses de mais de R\$ 6,5 bilhões para o esporte, a seguridade social, o financiamento estudantil, a cultura, a saúde e a segurança da população (CAIXA, 2017).

Também em 2017, as Loterias CAIXA alcançaram o Nível 3 – segundo nível mais alto – na prática do jogo responsável pela Associação Mundial de Loterias. O certificado atesta o enquadramento da CAIXA nas normas internacionais sobre loterias federais. Em 2006, a Associação Mundial de Loterias formalizou seu compromisso com a responsabilidade social corporativa por meio da adoção dos Princípios do Jogo Responsável (com sete princípios) e do Arcabouço do Jogo Responsável (com quatro níveis e dez elementos) como forma de proteger os jogadores ao redor do mundo. De forma geral, o Programa de Jogo Responsável desenvolve práticas e políticas de prevenção ao jogo compulsivo e à proteção de pessoas vulneráveis, como menores de idade.

Forsstöm, Hesser e Carlbring (2016) enfatizam que o jogo excessivo tem sérias consequências financeiras e psicológicas, o que torna o jogo responsável uma estratégia de proteção de riscos. Paes (2018) destaca que é importante identificar quem é o típico jogador para pensar o tratamento do jogo compulsivo. Farrell (2018) encontra evidências de que o bem-estar individual diminui com o aumento dos transtornos de jogos. Para Layton e Worthington (1999), os fatores socioeconômicos possuem uma influência significativa na probabilidade de envolvimento do domicílio em apostas. A literatura ressalta a relação positiva entre apostar na loteria e ser homem (TAVARES *et al.*, 2010; TAN *et al.*, 2010; KAIZELER; FAUSTINO, 2010; WONG *et al.*, 2013), renda (WORTHINGTON *et al.*, 2003; ABDEL-GHANY; SHARPE, 2001; TAN *et al.*, 2010; CASTRÉN *et al.*, 2017; FARREL; WALKER, 1999), região geográfica (WORTHINGTON *et al.*, 2003; ABDEL-GHANY; SHARPE, 2001; TAVARES *et al.*, 2010), ser a pessoa de referência no domicílio (LAYTON; WORTHINGTON, 1999; WORTHINGTON *et al.*, 2003) e grau de educação financeira (BECCHETTI; BELLUCCI; ROSSETTI, 2018). Entre jogadores com problemas de jogo compulsivo, também existem evidências de maior transtorno mental (WINSLOW, 2010; CUNNINGHAM-WILLIAMS *et al.*, 1998; MEDEIROS *et al.*, 2016), uso de substâncias (TACKETT *et al.*, 2017; WORTHINGTON *et al.*, 2003; KAIROUZ; NADEAU, 2011; CASTRÉN *et al.*, 2017) e problemas financeiros (MATTHEWS; VOLBERG, 2013; MCCOMB; LEE; SPRENKLE, 2009; DICKSON-SWIFT; JAMES; KIPPEN, 2005). Por fim, a participação de menores de idade em jogos preocupa em virtude da comprovação de adolescentes como um público especialmente vulnerável (SPRITZER *et al.*, 2011).

Nesse cenário, o conhecimento do perfil de apostadores de loteria é importante no entendimento da dinâmica do mercado lotérico brasileiro para o estabelecimento e a continuidade de práticas e políticas eficientes de jogo responsável. Van der Laan

2 Barbosa (2017) ressalta a base jurídica de criação de cada modalidade.

(2018) levanta a hipótese de grande substitutibilidade entre os produtos lotéricos tendo em vista os preços muito similares. Lima e Resende (2006) observaram evidências de expectativas racionais entre apostadores da Mega-Sena, mas não na Quina. Cardoso e Silva (2017) argumentam que o perfil de apostadores da Mega e da Quina pode ser bem distinto, já que a segunda loteria envolve uma arrecadação bem menor e menos investimento em mídia. No entanto, não só as pesquisas quanto à inter-relação entre participação e gastos nas modalidades lotéricas são escassas, como faltam estudos detalhados sobre fatores demográficos e socioeconômicos associados a essa participação e consumo, o que poderia auxiliar no delineamento de estratégias de jogo responsável.

Este estudo avalia o perfil de participação e gastos da população brasileira no mercado de loterias com base na Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018. Incluem-se estatísticas de participação nas nove modalidades lotéricas, participação por número de modalidades, distribuição cruzada dos apostadores entre as modalidades, participação por grupos demográficos e socioeconômicos, estatísticas de gasto médio por modalidade e por grupos demográficos e socioeconômicos e ainda mensuração do número de jovens menores de idade com gastos em loterias. Por último, um modelo estatístico evidencia os fatores associados à participação e ao consumo no mercado de loterias.

Além desta introdução, o trabalho inclui dois capítulos teóricos com a apresentação do tema Jogo Responsável (capítulo 1) e a revisão da literatura sobre os fatores associados à participação e ao consumo de jogos e apostas (capítulo 2). Em seguida, apresentam-se os aspectos metodológicos da pesquisa e a descrição dos dados (capítulo 3). No quarto capítulo, os resultados são divididos em duas seções. A primeira apresenta estatísticas descritivas sobre a participação e o nível de gastos, incluindo um tópico sobre a participação de menores de idade. A segunda seção reúne os gastos em loterias e os fatores contextuais de cada indivíduo em um modelo de regressão estatística para a mensuração do impacto e da significância individual de cada variável após o controle estatístico pelas demais covariáveis. Em seguida, o quinto capítulo apresenta sugestões de políticas e práticas para a continuidade e evolução do jogo responsável. Por fim, as considerações finais sumarizam os principais pontos do estudo no último capítulo.

1 O JOGO RESPONSÁVEL

O artigo seminal de Blaszczynski, Ladouceur e Shaffer (2004) introduziu o primeiro arcabouço estratégico para a adoção e a implementação de iniciativas de jogo responsável e de minimização de danos. Tal arcabouço, conhecido como “modelo Reno”, se propôs a direcionar as iniciativas de desenvolvimento do jogo responsável e estimular e fortalecer o diálogo sobre o conceito de jogo responsável e as iniciativas relacionadas ao tema. Segundo os autores, “jogo responsável” se refere a práticas e políticas para a prevenção e redução de danos potenciais relacionados ao jogo. Incluem-se como práticas e políticas as intervenções para a proteção do consumidor, a conscientização e a educação dos consumidores e da comunidade e o acesso ao tratamento eficaz.

Para Reilly (2017), os programas de jogo responsável buscam a mudança de uma postura reativa de tratamento de transtornos de jogos para uma postura proativa de prevenção de doenças e mitigação dos efeitos sobre a saúde. No entanto, ainda seriam escassas as evidências científicas sobre a efetividade dos programas de jogo responsável. As evidências sugeririam um campo de estudo ainda nascente com atividades de jogo responsável limitadas a um pequeno conjunto.

Ladouceur *et al.* (2017) estudaram a bibliografia empírica – com revisão de pareceristas – sobre o jogo responsável para verificar as evidências científicas de eficácia de iniciativas e programas de jogo responsável na prevenção ou minimização dos danos relacionados a jogos. Os autores detectaram cinco áreas estratégicas: programas de autoexclusão, monitoramento de características comportamentais, estabelecimento de limites de jogos, funcionalidades de jogos específicas para jogo responsável e treinamento de funcionários no local de jogo. A revisão revelou que os programas de autoexclusão demonstraram alguma eficácia, embora com limitações, os indicadores comportamentais foram inconclusivos e o estabelecimento de limites, as funcionalidades e o treinamento apresentaram efeitos parciais.

Já Wood *et al.* (2017) desenvolveram uma Escala de Jogo Positivo para analisar a eficácia das estratégias de jogo responsável e otimizar os recursos em ações mais efetivas. Com a consulta de trinta jogadores e dez especialistas na matéria, os autores criaram uma escala para a definição de crenças e comportamentos sobre jogo responsável para a geração dos itens de análise (vinte itens de crenças e treze itens de comportamento). Forsström, Hesser e Carlbring (2016) avaliaram 9.528 apostadores *on-line* que se voluntariaram para usar uma ferramenta de jogo responsável. A ferramenta consistia na avaliação de risco do jogador, na comunicação do risco de jogo excessivo e no aconselhamento/estratégias para reduzir as atividades de jogos. Em geral, a ferramenta teve um alto uso inicial e um baixo uso repetido.

Por sua vez, Tong (2018) estudou o *gap* entre a consciência sobre o jogo responsável e as práticas de jogo. A consciência sobre o jogo responsável foi alta entre o público, mas o conhecimento de práticas específicas foi baixo, o que poderia ser uma explicação para a alta taxa de transtornos de jogos apesar dos programas de jogo responsável. Para os autores, a promoção do jogo responsável precisa ser mais específica e orientada ao comportamento.

Engebø (2019) investigou como apostadores analisavam dez medidas específicas de jogo responsável como uma ajuda ao controle de seus gastos em apostas. Os preditores de uma crença positiva sobre o efeito das medidas de jogo responsável foram: ser mulher, ser jovem, jogar somente aleatoriamente, ter um risco moderado ou ter problemas com jogos, reportar alto impacto das propagandas de apostas e traços de personalidade de agradabilidade, abertura e neuroticismo. Para os autores, as crenças positivas indicam necessidade de medidas externas para minimizar e reduzir problemas, enquanto as crenças negativas refletem um desejo de jogar sem empecilhos, assumir risco ou acreditar no autocontrole.

Hing *et al.* (2017) pesquisaram a adoção das estratégias de jogo responsável pelo consumidor e como isso variou entre grupos de riscos em apostas. Os resultados apontaram que o conhecimento do jogo responsável era alto em todos os grupos de risco, embora os grupos de mais baixo risco demonstrassem maior probabilidade de uso das estratégias de jogo responsável. Com isso, os autores contribuíram para o entendimento da adoção das estratégias em diferentes grupos.

Fora do meio acadêmico, muitos países passaram a adotar os Princípios do Jogo Responsável e o Arcabouço do Jogo Responsável da Associação Mundial de Loterias. A Associação é uma organização que promove os interesses das loterias autorizadas pelos Estados em mais de oitenta países-membros nos seis continentes. Todos os membros precisam aderir aos padrões de responsabilidade social, jogo responsável e gestão de risco e segurança. Em 2006, a organização formalizou seu compromisso com a responsabilidade social corporativa por meio da adoção dos Princípios do Jogo Responsável e do Arcabouço do Jogo Responsável como forma de proteger os jogadores ao redor do mundo.

Os Princípios do Jogo Responsável complementam as atividades e as políticas de cada jurisdição na busca de um equilíbrio entre receita, entretenimento e expectativa do cliente em sete pontos (WLA, 2019):

1. os membros adotarão medidas equilibradas e razoáveis para atingir os objetivos de proteção dos interesses dos clientes e grupos vulneráveis e de defesa da ordem pública dentro da jurisdição;
2. os membros assegurarão que as práticas e os procedimentos reflitam uma combinação da regulação governamental, autorregulação dos operadores e responsabilidade individual;
3. os membros desenvolverão suas práticas de jogo responsável com a máxima compreensão das informações relevantes e das análises de pesquisas documentadas;
4. os membros trabalharão com os *stakeholders* – incluindo governos, organizações não governamentais, reguladores, pesquisadores, profissionais de saúde pública e público em geral – para compartilhar informação, desenvolver pesquisas e promover o jogo responsável o mais amplamente possível, bem como para encorajar o melhor entendimento do impacto social dos jogos;
5. os membros promoverão somente os jogos responsáveis e legais em todas as atividades, incluindo o desenvolvimento, a venda, o *marketing* dos produtos e das atividades; e farão esforços para assegurar o mesmo comprometimento de seus agentes;
6. os membros providenciarão ao público informação de maneira precisa e equilibrada para capacitar os indivíduos a tomar decisões em jogos na jurisdição da loteria, considerando (a) que o *marketing* das atividades e produtos lotéricos estejam sujeitos à autorregulação do operador e promovam as práticas de jogo responsável e decisões fundamentadas e (b) que os indivíduos devam estar providos de informação

precisa sobre os jogos e seus riscos, com, por exemplo, a organização de programas educativos;

7. os membros farão esforços para monitorar, testar e revisar as atividades e as práticas de jogo responsável.

Por sua vez, o Arcabouço do Jogo Responsável consiste em quatro níveis:

1. compromisso: todos os membros da Associação Mundial de Loterias aceitam os Princípios do Jogo Responsável;
2. autoavaliação e análise de lacunas: os membros realizam uma autoavaliação para determinar os programas de jogo responsável na instituição a fim de cumprir todos os princípios;
3. planejamento e implementação: os membros desenvolvem um plano, um cronograma e um orçamento para a implementação dos programas específicos de jogo responsável;
4. melhoramento contínuo: os membros implementam programas específicos no dia a dia, em um processo de melhoramento contínuo.

Além disso, dez elementos norteiam o Arcabouço do Jogo Responsável com programas reais de implementação (WLA, 2019; CAIXA, 2019):

1. pesquisa: apoiar e divulgar pesquisas relacionadas ao jogo responsável sempre em constante atualização;
2. programa para empregados: capacitar todos os colaboradores seguindo as melhores práticas mundiais;
3. programa para revendedores: capacitar os revendedores de sua organização de acordo com o jogo responsável;
4. design do jogo: investir em *design* de jogos voltado exclusivamente para o público adulto;
5. canais remotos de jogo: proteger apostadores que usam meios digitais, como *tablets*, *laptops* ou *smartphones*, considerando as melhores práticas mundiais;
6. comunicação por propaganda e marketing: divulgar peças publicitárias, de comunicação ou *marketing* que falem do jogo consciente;
7. educação dos jogadores: informar os riscos e danos do vício em jogo;
8. orientação para tratamento: oferecer aos jogadores e ao público informações sobre tratamentos ao jogo compulsivo;
9. engajamento de stakeholders: identificar grupos de interesses, beneficiados ou não pelo Programa de Jogo Responsável, para reconhecer a melhor forma de integração desses grupos ao programa;

10. avaliação e relatórios: monitorar e avaliar as ações do Programa de Jogo Responsável de forma contínua, considerando indicadores de desempenho.

Nesse contexto, a Caixa Econômica Federal implementou o Programa de Jogo Responsável com um conjunto de práticas e iniciativas sobre o tema, tendo alcançado o Nível 3 em 2017 na classificação internacional da Associação Mundial de Loterias. Como programa para empregados, em 2016, houve a contratação de duas organizações para desenvolvimento de conteúdo e soluções de educação a distância para os empregados por meio da Universidade Corporativa CAIXA. Como programa para empresários lotéricos, houve a adesão de 7.108 deles e 2.153 atendentes lotéricos em um programa de educação a distância para promover o conhecimento do Código de Conduta (CAIXA, 2016). Em 2017, a CAIXA realizou a 1ª Semana do Jogo Responsável com o objetivo de consolidação dessa cultura para o fortalecimento da confiança dos apostadores.

O relatório *A sorte em números 2016* enfatizou ainda a “Pesquisa de prevalência de transtorno do jogo e de jogo problemático”. Sob a supervisão do pesquisador prof. dr. Hermano Tavares, do Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas em São Paulo, a pesquisa abordou 23.123 apostadores das Loterias CAIXA em 494 lotéricas de todos os estados brasileiros e em meio urbano e rural para a mensuração do percentual de apostadores com transtorno de jogo no Brasil.

No meio digital, o *site* Jogo Responsável (<https://www.caixa.gov.br/jogo-responsavel/Paginas/default.aspx>) reuniu informações e orientação sobre jogos e apostas. O conceito de jogo responsável é destacado como um conjunto de ações adotado por quem administra loterias e apostas com o objetivo de evitar que menores de 18 anos façam apostas e de orientar sobre prevenção e tratamento aos danos relacionados com jogos, bem como um conjunto de práticas de responsabilidade social corporativa, com orientações segmentadas para a indústria de jogos, loterias e apostas. As principais informações sobre o jogo responsável destinadas ao leitor são:

- a razão maior das loterias é angariar recursos para contribuir com o bem-estar social;
- informações de proteção ao consumidor: probabilidades de ganho e avisos de que o jogo excessivo pode causar dano;
- orientação aos apostadores que porventura tenham qualquer comportamento indesejável na relação com as apostas (compulsão) a procurar programas de saúde;
- informação de que os produtos lotéricos são exclusivamente destinados ao público adulto (conforme a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, art. 81, inciso VI);
- como administradora das Loterias Federais, a CAIXA fornece ao público apostador loterias seguras e confiáveis;
- preocupação com a redução do impacto ambiental nas suas atividades.

Dentre as ações divulgadas pela instituição no *site*, destacam-se ainda:

- *programa para revendedores*: treinamento dos empresários lotéricos em parceria com a equipe das Loterias CAIXA para engajar a rede varejista no jogo responsável;
- *design*: adoção do serviço GamGard a partir de 2014 para avaliação e alinhamento dos produtos lotéricos da CAIXA dentro de critérios de avaliação de risco;
- *jogos remotos*: disponibilização de canais remotos de apostas para maiores de 18 anos de idade com limite de horário e valor apostado e possibilidade de aposta na Mega-Sena via Internet Banking da CAIXA;
- *transparência*: divulgação de fatos e números das loterias federais pelo relatório *A sorte em números* desde 2009.

Ademais, o *site* destaca que um jogador responsável possui informações sobre as reais probabilidades de ganhar ou perder; desfruta das experiências de apostar em condições de baixo risco; aposta para se divertir e não somente para ganhar dinheiro ou afastar problemas; não tenta perseguir ou recuperar as perdas; não pede dinheiro emprestado para jogar; não permite que os jogos afetem sua relação com a família e amigos; seu hábito de apostar é do conhecimento de amigos e parentes; e não destina tempo ou dinheiro que deveria ter destinação diferente da loteria, nunca usando o dinheiro destinado às despesas mensais, renda da casa ou alimentação.

Por fim, o *site* apresenta um teste *on-line* de autoavaliação para apostadores em jogos de azar com critérios de avaliação da existência de transtorno do jogo por meio da escala de rastreio NODS-CLiP* Short Problem Gambling Screen (VOLBERG, 2011). Também informa-se o canal telefônico 0800 – 726-0207 para orientações sobre loterias (opção 7) e jogo responsável (opção 3) e as instituições com profissionais especializados para o tratamento de doenças relacionadas aos jogos, como o Hospital das Clínicas do Instituto de Psiquiatria da USP (Programa Ambulatorial do Jogo Patológico), a Associação Viver Bem, o Proad (Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes) da Universidade Federal de São Paulo, a Santa Casa de Misericórdia e os *sites* Jogadores Anônimos (<http://www.jogadoresanonimos.org.br/>) e portal Vira o Jogo (<http://virajogo.org.br/portal/>).

2 FATORES DE PARTICIPAÇÃO E CONSUMO EM JOGOS E APOSTAS

A proteção de pessoas vulneráveis e com problemas de jogo compulsivo passa pelo conhecimento do perfil de jogadores e apostadores. Tavares (2014) faz uma chamada para um debate aberto sobre o tema das apostas no Brasil. A taxa de prevalência de jogo compulsivo seria similar à de outros países, com uma progressão mais rápida de jogo regular para jogo problemático entre mulheres de meia-idade e adolescentes

homens. As opções de tratamento combinariam promoção da qualidade de vida e o tratamento de comorbidades psiquiátricas e psicoterápicas.

No exterior, Tan *et al.* (2010) verificaram os determinantes da participação e consumo de apostas entre domicílios não islâmicos na Malásia com base em dados da pesquisa de orçamento familiar 2005-2006 e num modelo de seleção de amostras de Heckman. O modelo incluiu covariáveis de etnia, escolaridade, posição no trabalho, renda familiar, situação urbana/rural, tamanho do domicílio, sexo e idade da pessoa de referência da família. Os resultados evidenciaram que as pessoas com maior probabilidade de participação e consumo foram chineses, de maior renda, homens de referência do domicílio, jovens e domicílios “sem colarinho branco”.

Worthington *et al.* (2003) analisaram os determinantes demográficos e socioeconômicos em diferentes modalidades de apostas com base em 6.892 domicílios na pesquisa de orçamento familiar australiana em um modelo de mínimos quadrados ordinários. Os fatores incluíram variáveis de renda familiar, composição e estrutura familiar, status de bem-estar, sexo/gênero, idade, etnia e localização geográfica. Os autores verificaram que os determinantes variaram bastante entre modalidades e que a composição do domicílio e a região demográfica foram significativas para explicar os gastos em apostas.

Castrén *et al.* (2017) também pesquisaram os fatores associados a gastos em apostas com base em uma *survey* na Finlândia em 2015. Os resultados indicaram que ser homem estava associado a um maior gasto em relação à renda líquida e que pessoas de mais baixa renda contribuíram proporcionalmente mais para as apostas. Também estiveram associadas a maiores gastos as covariáveis de frequência de apostas, severidade das apostas e apostas *on-line*.

Já Sanscartier *et al.* (2017) tentaram identificar grupos de jogadores com padrões similares entre estudantes de 18 a 25 anos de idade em uma universidade canadense com base em um modelo de análise de classes latentes. Os resultados destacaram quatro perfis de apostadores: mulheres em jogos casuais, mulheres em jogos de sorte, homens em jogos de estratégia e homens em jogos de forma intensiva. Os apostadores em jogos de estratégia pareceram buscar uma fonte de emoção; os jogos para apostadores de jogos de sorte pareceram ser apenas um sintoma de questões relacionadas à depressão, ansiedade, uso de substância e baixa autoestima. Os apostadores de sorte tiveram maior probabilidade de serem motivados por razões financeiras na comparação com apostadores casuais.

Com relação a aspectos de saúde, Tackett *et al.* (2016) avaliaram a comorbidade entre problemas com jogos e álcool entre jovens adultos e concluíram que existe um fator comum subjacente a comportamentos de vício. Lorains e Colishaw (2011) também encontraram comorbidade com dependência de nicotina, transtorno de uso de substâncias, transtornos de humor e transtornos de ansiedade, o que dificultaria o tratamento de jogo compulsivo e requeria um tratamento específico para diferentes tipos de apostadores.

Com relação a dificuldades financeiras, Matthews e Volberg (2013) observaram que as dívidas financeiras de 33 famílias com apostadores em Singapura eram muito altas. McComb, Lee e Sprenkle (2009) destacaram que as consequências financeiras das apostas podem incluir dívidas no cartão de crédito, empréstimos bancários, dívidas ilegais e com família e amigos. O dano financeiro realizado em minutos poderia tomar semanas ou anos para a reparação financeira. Para Dickson-Swift, James e Kippen (2005), os problemas com jogos podem minar a situação financeira familiar e comprometer a saúde física e emocional de todos os membros.

No Brasil, Tavares *et al.* (2010) encontraram associação entre jogo problemático e gênero, idade, escolaridade, emprego, região de origem e região metropolitana em dados da *Pesquisa nacional brasileira sobre padrões de consumo de álcool*. Os jovens, homens, desempregados e sem estar estudando pareceram ser um grupo de risco severo de apostas problemáticas. Medeiros *et al.* (2016) analisaram 406 mulheres brasileiras e 275 mulheres americanas com transtorno de jogos e constataram que as apostadoras brasileiras reportaram uma maior taxa de apostas em bingos e tiveram maior probabilidade de histórico de transtorno depressivo. Oliveira e Silva (2001) estudaram 171 pessoas com apostas em bingo, videopôquer e corrida de cavalos. Os resultados mostraram que o bingo concentrou mais mulheres, o videopôquer concentrou mais homens e apostadores solteiros e a corrida de cavalo concentrou pessoas de menor renda. Por fim, ainda no Brasil, Tavares *et al.* (2001) evidenciaram maior progressão do transtorno de jogos entre mulheres na comparação com homens.

Além da preocupação com adultos nos jogos e apostas, existe ainda a preocupação com os jovens. Calado, Alexandre e Griffiths (2017) realizaram uma revisão sistemática de 44 pesquisas desde 2000 sobre apostas entre adolescentes, inclusive com pesquisas brasileiras. Os resultados indicaram que as loterias estão entre os jogos e apostas mais populares entre os jovens, sendo que 0,2% a 12,3% dos jovens preencheram o critério para apostas problemáticas, o que poderia ser uma fração pequena mas significativa de pessoas com problemas em apostas. Existiram ainda evidências de maior prevalência de problemas entre jovens na comparação com adultos. Com relação ao perfil demográfico, os problemas pareceram mais prováveis entre adolescentes homens, de minoria étnica, com pais apostadores, entre adolescentes que não viviam com os dois pais e entre adolescentes mais velhos. Além disso, os autores destacaram uma relação clara entre comportamento de apostas e abuso de substâncias e uma maior probabilidade de apostas *on-line*, o que poderia ser explicado por características como acessibilidade, conveniência e anonimato.

No Brasil, a venda de loteria para menores de idade é proibida segundo a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, art. 81, inciso VI. No entanto, em pesquisa com 661 adolescentes representativos da população entre 14 e 17 anos de idade no Brasil, Spritzer *et al.* (2011) encontraram uma prevalência de 6,9% entre os adolescentes na participação em jogos e apostas, incluindo loterias, sendo que 1,6% foram classificados como apostadores patológicos ou com problemas. Entre os fatores associados ao problema com apostas estão ser do sexo masculino, não estar estudando e baixa religiosidade. Além disso, houve uma rápida progressão entre a idade de entrada na

aposta e o primeiro problema com aposta (em média, menos de quatro meses), o que demonstraria uma maior vulnerabilidade dos adolescentes aos efeitos das apostas.

Dessa forma, a literatura revela como a participação e o consumo de jogos e apostas podem estar muito associados a grupos demográficos e socioeconômicos específicos. De forma especial, a identificação de grupos mais vulneráveis pode auxiliar no desenvolvimento de estratégias de jogo responsável para garantir um mercado lotérico com responsabilidade social. O próximo capítulo mostra os dados e a metodologia utilizados neste estudo para o levantamento do perfil dos apostadores brasileiros.

3 DADOS E METODOLOGIA

A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) é uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o orçamento doméstico e as condições de vida da população brasileira. Com abrangência geográfica nacional, a coleta da POF 2017-2018 refere-se ao período entre junho de 2017 e julho de 2018 sobre as estruturas de consumo, gastos, rendimentos e variação patrimonial das famílias (IBGE, 2019). O desenho amostral da pesquisa possibilita resultados em nível nacional, regional e por situação rural/urbana. A amostra abrange 5.504 unidades primárias de amostragem, o que corresponde a um número esperado de 69.660 domicílios.

As estimativas populacionais neste estudo consideram o desenho amostral da POF por meio do pacote *survey* em R; dessa forma, as conclusões do estudo são generalizadas para a população brasileira. Por simplificação, algumas tabelas não apresentam o erro-padrão da estimativa populacional. Nesse caso, a estimativa ou a proporção populacional aparece com um sinal de exclamação “!” no caso de erro-padrão entre 30% (exclusivo) e 50% (inclusivo) para ressaltar a alta incerteza da estimativa. Além disso, um sinal de “np” (não publicado) aparece em substituição à estimativa no caso de erro-padrão maior que 50%. Em se tratando de *survey* com respostas por autodeclaração dos indivíduos, cabe ressaltar que os dados podem sofrer vieses de confiabilidade de memória, conveniência social e honestidade nas respostas (CALADO; ALEXANDRE; GRIFFITHS, 2017).

A base de dados representa a população adulta com 18 anos ou mais de idade, salvo no tópico específico sobre a população menor de idade. A variável “cor/raça” foi reclassificada como brancos (brancos e amarelos), negros (pretos e pardos) e indígenas. A variável “renda familiar” corresponde ao rendimento bruto total mensal da família,³ sendo o salário mínimo de referência da pesquisa igual a R\$ 954,00. Na modelagem econométrica, a variável “condição na família” foi reduzida a uma *dummy* para a pessoa de referência na família a fim de otimizar o número de parâmetros estimados. As informações de trabalho consideram somente o trabalho principal do indivíduo, e os gastos com itens (tabaco, álcool, saúde mental, produtos financeiros, modalidades lotéricas) foram anualizados – seguindo Armstrong e Carroll (2017) e

3 A palavra “família” no texto se refere à Unidade de Consumo.

Abdel-Ghany e Sharpe (2001) – com a aplicação do fator de anualização sobre os gastos deflacionados. Com exceção das modalidades lotéricas, todos os demais gastos foram transformados em variáveis *dummy* iguais a 1 em caso de existência de gastos.

Entraram na análise somente as variáveis com microdados disponíveis no *site* do IBGE no momento deste estudo, o que não inclui, por exemplo, a informação sobre a escolaridade dos indivíduos. Para Layton e Worthington (1999), os fatores socioeconômicos possuem uma influência significativa na probabilidade de envolvimento do domicílio em apostas. A escolha do conjunto de determinantes demográficos e socioeconômicos nos gastos com jogos e apostas deste estudo se baseou na literatura sobre o tema (TAN *et al.*, 2010; WORTHINGTON *et al.*, 2003; CASTRÉN *et al.*, 2017; SANS-CARTIER *et al.*, 2017; TACKETT *et al.*, 2016; LORAINS; COLISHAW, 2011; LAYTON; WORTHINGTON, 1999). O resumo descritivo das variáveis utilizadas está no apêndice deste trabalho.

Para evitar o efeito de *outliers* no cálculo das médias, os gastos em cada item da loteria foram winsorizados⁴; sendo assim, os dados abaixo do percentil 1 (e diferente de zero) e acima do percentil 99 estão limitados ao valor do percentil 1 e 99, respectivamente. Os gastos correspondem aos itens do questionário de aquisição individual sobre jogos e apostas em nove modalidades lotéricas sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal: Mega-Sena, Dupla-Sena, Lotomania, Lotofácil, Quina, Loteca, Lotogol, Timemania e Loteria Federal. O gasto total em loteria é a soma dos gastos winsorizados de cada modalidade lotérica.

Os gastos com tabaco referem-se a gastos individuais com cigarro, charuto, cigarrilha, fumo desfiado, tabaco, fumo de rolo, palha para cigarro e papel de cigarro. Os gastos com álcool referem-se a gastos com chopp, chope, chopp claro, chopp escuro, cerveja, cerveja preta, cerveja clara, cachaça, pinga, caipirinha, whisky, vodca e conhaque. Os gastos com saúde mental representam o conjunto de gastos com consulta e tratamento psicológico, consulta médica com psiquiatra, clínica psiquiátrica ou para dependentes químicos, remédios para estresse, para depressão, antidepressivo, calmante, ansiolítico, calmante natural e sonífero. Por fim, os gastos com juros rotativos equivalem aos gastos com juros de cheque especial e cartão de crédito. Adota-se a premissa de que os gastos individuais equivalem ao consumo do mesmo indivíduo.

Na análise descritiva, um teste qui-quadrado verifica se há significância estatística na diferença entre jogadores e não jogadores por grupo demográfico. Os níveis de significância estatística consideram um p-valor de 10%, 5% e 1%, sinalizados com um (*), dois (**), ou três (***) asteriscos, respectivamente. As distribuições percentuais podem não somar cem em algumas tabelas em virtude de arredondamento ou casos de estimativas não publicadas (np).

A modelagem econométrica de escolha neste estudo considera a existência de muitas observações iguais a zero para os gastos em loteria. O modelo Tobit (TOBIN,

4 Processo de transformação de valores extremos em valores menos extremos.

1958) foi desenvolvido para lidar com essas soluções de canto típicas de variáveis dependentes em regressões com alta concentração de zeros. No entanto, esse tipo de modelo consideraria que os determinantes do gasto em loteria seriam os mesmos da participação na loteria, o que acaba por ser uma restrição. O *double hurdle model* é uma possibilidade de estimador que supera essa limitação por meio de uma modelagem em dois estágios/equações.

A primeira equação representa a *decisão de participação* dos apostadores: analisam-se as covariáveis associadas à participação dos indivíduos na loteria por meio de uma regressão probit. Nesse caso, a não participação (gasto zero) diz respeito à não relevância da loteria como um item da cesta de consumo do agente. A segunda equação representa a *decisão de consumo* de loteria pelos apostadores por meio de uma regressão tobit, sendo que a ausência de consumo (gasto zero) nesse caso representa uma restrição financeira do agente. Cragg (1971) apresentou um modelo *double hurdle* com independência entre os erros das duas equações. Posteriormente, Blundell e Meghir (1987) introduziram uma versão de correlação entre os termos de erro. Por outro lado, a estimação por máxima verossimilhança seria inconsistente sob problemas de heterocedasticidade e não normalidade. Dessa forma, a especificação do modelo foi flexibilizada para a melhor modelagem da relação de consumo por meio de uma transformação Box-Cox de dois parâmetros (BOX; COX, 1964; JONES; YEN, 2000), além de possibilitar a correlação entre os termos de erro das duas equações.

Nesse caso, o impacto de cada covariável pode ter magnitude e significância estatística diferente nas duas equações. O mesmo grupo de regressões nas duas equações, no entanto, torna difícil a identificação dos parâmetros, o que requer uma restrição de exclusão. Assumiu-se que a primeira equação aborda os fatores não econômicos na decisão de participação (ARISTEI; PIERONI, 2008; NEWMAN; HENCHION; MATTHEWS, 2003; YEN, 2005) e, portanto, os fatores econômicos influenciam somente o nível do gasto na segunda equação.

4 RESULTADOS

4.1 Análise descritiva

4.1.1 Loteria e participação

Em uma população adulta de 154 milhões de pessoas, quase 6 milhões de pessoas apostaram na loteria (4% da população adulta) em um ano, entre meados de 2017 e meados de 2018 (tabela 1). De longe, a Mega-Sena foi a loteria mais demandada pelos apostadores: quase 70% dos jogadores (4 milhões de pessoas) apostaram nessa modalidade lotérica. O número de apostadores na Mega-Sena é maior que a soma de todos os apostadores nas demais modalidades. Lima e Resende (2006) sugerem que a Mega-Sena possui um perfil distinto de apostadores, já que recebe maior cobertura da mídia que as demais modalidades. Em segundo e terceiro lugar em número de apostadores, apareceram a Lotofácil, com 1,4 milhão de apostadores, e a Quina, com

819 mil apostadores. As modalidades de prognóstico esportivo, Loteca e Lotogol, apresentaram o menor número de apostadores, embora as estimativas possuam maior grau de incerteza (em termos proporcionais do erro-padrão).

Tabela 1. Número absoluto e relativo de apostadores e não apostadores adultos, por modalidade lotérica, 2017-2018

Tipo de jogo	N	Erro-padrão	% da população	% dos apostadores
População adulta total	154.613.615	1.096.953	100,0%	
População de não jogadores	148.767.369	1.054.904	96,2%	
População de jogadores	5.846.246	164.373	3,8%	100,0%
Mega-Sena	4.031.571	141.108	2,6%	69,0%
Dupla-Sena	47.531	10.504	0,0%	0,8%
Lotomania	438.189	33.354	0,3%	7,5%
Lotofácil	1.439.169	71.931	0,9%	24,6%
Quina	819.264	51.036	0,5%	14,0%
Loteca	22.350	6.611	0,0%	0,4%
Lotogol	10.901 np	5.795	0,0%	0,2%
Timemania	45.332	8.511	0,0%	0,8%
Loteria Federal	260.299	31.205	0,2%	4,5%

Nota: Sem dupla contagem de jogadores em múltiplas modalidades lotéricas. Por isso, a soma das porcentagens (dos jogadores) na desagregação não soma cem. Optou-se por manter a estimativa visível da Lotogol nesta tabela mesmo com erro-padrão acima de 50%.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

Dos 6 milhões de apostadores, 5 milhões – ou 83% dos apostadores – apostaram somente em uma única modalidade (tabela 2). Os demais apostadores se distribuíram basicamente entre duas modalidades (772 mil pessoas) e três modalidades (155 mil pessoas), sendo que o número de pessoas diminuiu com o aumento do número de modalidades apostadas. Menos de 10 mil pessoas apostaram em cinco modalidades. Além disso, a incerteza (proporcional) sobre a quantidade de apostadores nesses grupos de maior número de modalidades aumenta exponencialmente com o aumento do número de modalidades, o que requer cuidado na análise das estimativas populacionais.

Tabela 2. Número absoluto e relativo de pessoas adultas, por número de modalidades lotéricas, 2017-2018

	N	Erro-padrão	% dos apostadores	% da população
Não jogam	148.767.368	1.054.904	—	96,2%
Jogam 1 modalidade	4.861.028	153.029	83,2%	3,1%
Jogam 2 modalidades	772.302	45.562	13,2%	0,5%
Jogam 3 modalidades	155.820	21.802	2,7%	0,1%
Jogam 4 modalidades	45.713	10.644	0,8%	0,0%
Jogam 5 modalidades	9.634 !	4.156	0,2%	0,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

Na análise do número de modalidades lotéricas por apostadores de cada modalidade (tabela 3), os resultados evidenciam que, em média, os apostadores da Mega-Sena são os mais fiéis: 81% de quem apostou na Mega-Sena não apostou em outra modalidade. Nas demais modalidades, uma proporção maior aposta entre uma e três modalidades. Por exemplo, mais de 267 mil apostadores da Quina (41% dos 377 mil apostadores) gastaram dinheiro com duas modalidades lotéricas (a Quina e mais uma segunda modalidade). Assim como no agregado, a análise por tipo de apostador evidenciou que, quanto maior o número de modalidades, menor a quantidade de apostadores, o que demonstra um padrão similar dos apostadores entre modalidades lotéricas distintas. Na Lotomania, por exemplo, 50% dos jogadores apostaram em uma modalidade, 29% em duas modalidades, 14% em três modalidades, 5% em quatro modalidades e 2% em cinco modalidades.

Tabela 3. Número absoluto e relativo de apostadores adultos, por número de modalidades lotéricas e tipo de apostador, 2017-2018

Apostador	1	2	3	4	5	6	Média
Mega-Sena	3.257.701	590.940	131.629	41.031	8.523 !	np	1,3
	(80,8%)	(14,7%)	(3,3%)	(1%)	(0,2%)		
Dupla-Sena	19.785 !	11.045 !	np	7.871 !	np	np	1,9
	(51,1%)	(28,5%)		(20,3%)			
Lotomania	216.977	126.522	60.901	23.383 !	8.658 !	np	1,8
	(49,7%)	(29%)	(14%)	(5,4%)	(2%)		
Lotofácil	799.443	467.020	129.630	33.375	np	np	1,6
	(55,9%)	(32,7%)	(9,1%)	(2,3%)			

CONTINUA ►

Apostador	1	2	3	4	5	6	Média
Quina	376.534	267.607	118.478	45.263	9.634 !	np	1,8
	(58,5%)	(41,5%)	(14,5%)	(5,5%)	(1,2%)		
Loteca	11.585 !	4.627 !	np	np	0	0	1,3
	(71,5%)	(28,5%)					
Lotogol	np	np	np	np	0	0	np
Timemania	11.778 !	np	9.454 !	10.560 !	5.196 !	np	2,9
	(31,8%)		(25,6%)	(28,5%)	(14%)		
Loteria Federal	165.826	66.307	11.703 !	np	np	0	1,4
	(68%)	(27,2%)	(4,8%)				

Nota: As porcentagens, que somam cem na linha, e a média consideram somente as estimativas populacionais visíveis na tabela.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

Mas, se o apostador da Quina apostou em média em duas modalidades, qual seria sua segunda modalidade lotérica de escolha? A tabela 4 evidencia a matriz de distribuição cruzada dos apostadores entre múltiplas modalidades lotéricas. À exceção das loterias de prognóstico esportivo, cujas estimativas populacionais não foram robustas, os resultados mostraram que, em todas as modalidades lotéricas, a maior proporção dos apostadores escolheu a Mega-Sena ou a Lotofácil como segunda opção. Cerca de 40% dos apostadores da Quina e da Timemania apostaram também na Mega-Sena. Somente entre apostadores da Dupla-Sena, a Mega-Sena perdeu espaço para a Lotofácil.

Aliás, a Lotofácil apareceu como a segunda opção de maior concentração de apostadores: 28% dos apostadores da Lotomania também apostaram na Lotofácil. Entre os apostadores da Mega-Sena, 11% apostaram na Lotofácil. Em todos os casos, a Loteria Federal concentrou a menor proporção de apostadores, o que pode ser um indício de que os apostadores de prognósticos numéricos tenderam a diversificar as apostas entre as modalidades desse mesmo ramo de loteria.

Tabela 4. Número absoluto e relativo de apostadores, por modalidade lotérica e tipo de apostador, 2017-2018

	Apostador da Mega-Sena	Apostador da Dupla-Sena	Apostador da Lotomania	Apostador da Lotofácil	Apostador da Quina	Apostador da Loteca	Apostador da Lotogol	Apostador da Timemania	Apostador da Loteria Federal
Mega-Sena	4.031.571	12.772 !	134.511	457.558	331.662	np	np !	18.052	50.380
	100%	27%	31%	32%	40%			40%	19%
Dupla-Sena	12.772 !	47.531	6.522 !	16.495 !	15.997 !	0	0	9.596 !	np
	0%	100%	1%	1%	2%			21%	
Lotomania	134.511	6.522 !	438.189	121.197	71.943	np	0	10.904 !	10.904 !
	3%	14%	100%	8%	9%			24%	5%
Lotofácil	457.558	16.495 !	121.197	1.439.169	195.596	np	np	17.906	47.207 !
	11%	35%	28%	100%	24%			40%	18%
Quina	331.662	15.997 !	71.943	195.596	819.264	np	np	28.185	33.284
	8%	34%	16%	14%	100%			62%	13%
Loteca	np	0	5.040 np	np	np	22.350	np	0	0
			1%			100%			
Lotogol	np	0	0	np	np	np	10.901	0	0
							100%		
Timemania	18.052 !	9.596 !	10.904 !	17.906	28.185	0	np	45.332	np
	0%	20%	2%	1%	3%			100%	
Loteria Federal	50.380	np	11.730 !	47.207 !	33.284	0	np	2.066 np	260.299
	1%		3%	3%	4%			5%	100%

Nota: As porcentagens consideram somente as estimativas populacionais visíveis na tabela.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

Após a análise do tamanho da população nas modalidades lotéricas, verificou-se o perfil dos apostadores em comparação com não apostadores, a fim de entender quem são as pessoas que optaram por apostar dinheiro na loteria. Os resultados apontaram diferenças estatisticamente significativas no perfil demográfico e socioeconômico de apostadores e não apostadores. Os apostadores são, em média, homens que são a pessoa de referência da família. Mais de 73% dos apostadores são homens, enquanto, na população de não apostadores, os homens representam 46%. As pessoas de referência na família correspondem a 66% da população de apostadores e 44% da população de não apostadores.

Tabela 5. Quantidade de pessoas por grupos demográficos, 2017-2018

	Apostadores		Não apostadores		Qui
	N	%	N	%	
Sexo					
Homem	4.292.377	73%	68.755.297	46%	1413,8***
Mulher	1.553.869	27%	80.012.072	54%	
Cor					
Branços	3.170.496	54%	66.804.514	45%	170,51***
Negros	2.644.643	45%	80.870.801	54%	
Indígenas	22.458	0%	572.908	0%	
Sem declaração	np	0%	519.146	0%	
Grupo de idade					
18 a 29 anos	583.234	10%	36.584.426	25%	951,22***
30 a 49 anos	2.059.013	35%	58.141.435	39%	
50 a 64 anos	2.204.752	38%	33.576.843	23%	
65 anos ou mais	999.246	17%	20.464.665	14%	
Situação do domicílio					
Urbano	5.474.988	94%	127.586.150	86%	246,91***
Rural	371.258	6%			
Região					
Norte	257.671	4%	11.715.242	8%	456,48***
Nordeste	996.214	17%	39.837.141	27%	
Sudeste	2.743.308	47%	64.489.412	43%	
Sul	1.227.969	21%	21.600.888	15%	
Centro-Oeste	621.083	11%	11.124.686	7%	

CONTINUA ►

	Apostadores		Não apostadores		Qui
	N	%	N	%	
Condição na família (em relação à pessoa de referência)					
Pessoa de referência	3.857.630	66%	65.090.446	44%	1006,8***
Cônjuge ou companheiro(a) de sexo diferente	1.121.353	19%	42.225.150	28%	
Cônjuge ou companheiro(a) do mesmo sexo	15.104	0%	193.235	0%	
Filho(a) da pessoa de referência e do cônjuge	260.705	4%	15.186.009	10%	
Filho(a) somente da pessoa de referência	297.322	5%	11.780.345	8%	
Filho(a) somente do cônjuge	18.390	0%	1.293.313	1%	
Genro ou nora	24.416	0%	1.734.999	1%	
Pai, mãe, padrasto ou madrasta	65.623	1%	3.227.024	2%	
Sogro(a)	9.463	0%	705.477	0%	
Neto(a)	32.644	1%	1.805.071	1%	
Bisneto(a)	0	0%	18.212	0%	
Irmão ou irmã	85.736	1%	2.552.748	2%	
Avô ou avó	0	0%	167.999	0%	
Outro parente	36.164	1%	1.895.077	1%	
Agregado(a) – não parente que não compartilha despesas	8.050	0%	204.036	0%	
Convivente – não parente que compartilha despesas	13.648	0%	606.071	0%	
Pensionista	0	0%	np	0%	
Empregado(a) doméstico(a)	0	0%	74.178	0%	
Parente do(a) empregado(a) doméstico(a)	0	0%	np	0%	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

A proporção de brancos e negros se inverte na população de apostadores: 54% da população de não apostadores são negros e é exatamente essa a proporção de brancos entre os apostadores. O perfil etário dos apostadores é mais velho que a população de não apostadores: a proporção de jovens de 18 a 24 anos entre os apostadores caiu 15 pontos percentuais (de 25% entre não apostadores para 10% entre apostadores) e, nessa mesma magnitude, aumentou a proporção de pessoas de 50 a 64 anos entre apostadores (de 23% entre não apostadores para 38% entre apostadores). Em termos geográficos, os apostadores são mais urbanos e constituem uma maior proporção na região Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Em relação a grupos de renda e trabalho, existe uma maior proporção de apostadores nas faixas de maior renda, tanto em termos da renda pessoal quanto da renda familiar do indivíduo. Os trabalhadores domésticos representam uma menor fração dos apostadores na comparação com não apostadores, o que poderia estar correlacionado com a renda.

Tabela 6. Quantidade de pessoas por grupos demográficos

	Apostadores		Não apostadores		Qui
	N	%	N	%	
Renda pessoal					
Até 1.908 reais	2.297.446	39%	66.172.957	44%	1157,4***
Mais de 1.908 a 2.862 reais	696.637	12%	11.232.242	8%	
Mais de 2.862 a 5.724 reais	750.443	13%	9.777.078	7%	
Mais de 5.724 a 9.540 reais	282.703	5%	2.801.126	2%	
Mais de 9.540 a 14.310 reais	192.455 !	3%	1.201.107	1%	
Mais de 14.310 a 23.850 reais	55.586	1%	799.103	1%	
Mais de 23.850 reais	30.269 !	1%	337.005	0%	
Missing	1.540.708	26%	56.446.751	38%	
Renda da família					
Até 1.908 reais	571.916	10%	29.530.412	20%	772,74***
Mais de 1.908 a 2.862 reais	721.848	12%	26.002.105	17%	
Mais de 2.862 a 5.724 reais	1.892.589	32%	48.439.701	33%	
Mais de 5.724 a 9.540 reais	1.195.023	20%	23.412.098	16%	
Mais de 9.540 a 14.310 reais	664.182	11%	10.717.836	7%	
Mais de 14.310 a 23.850 reais	492.509	8%	6.412.669	4%	
Mais de 23.850 reais	308.177	5%	4.252.548	3%	
Ocupação no trabalho principal					
Trabalhador Doméstico	159.480	3%	7.165.678	5%	657,27***
Militar	120.850 np	2%	716.565	0%	
Empregado do setor privado	1.919.594	33%	43.371.066	29%	
Empregado do setor público	522.642	9%	10.586.070	7%	
Empregador	255.464	4%	3.246.592	2%	
Conta própria	1.281.650	22%	25.288.851	17%	
Trabalhador não remunerado	45.858	1%	1.945.796	1%	
Missing	1.540.708	26%	56.446.751	38%	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

Destaca-se uma proporção maior de apostadores com gastos em álcool, tabaco e juros rotativos. A proporção de consumidores de álcool mais que dobra entre os apostadores: 15% entre apostadores contra 7% dos não apostadores. Já a proporção de consumidores de tabaco triplica entre os apostadores: 9% entre apostadores contra 3% entre não apostadores. Além disso, a proporção de pagadores de juros rotativos também aumenta entre apostadores: 7% entre apostadores e 4% entre não apostadores. Por fim, não houve diferença estatisticamente significativa na proporção de pessoas em tratamento mental entre apostadores e não apostadores.

Tabela 7. Quantidade de pessoas por tipo de gasto, 2017-2018

	Apostadores		Não apostadores		Qui
	N	%	N	%	
Gastos com álcool	903.158	15,4%	10.862.872	7,3%	449,43***
Gastos com tabaco	505.993	8,7%	4.114.549	2,8%	569,6***
Gastos com saúde mental	347.405	5,9%	7.733.615	5,2%	5.319
Gastos com juros rotativos	426.536	7,3%	5.310.775	3,6%	185,00***

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

4.1.2 Loteria e gastos

Em média, os indivíduos gastaram 781 reais em apostas lotéricas durante um ano, o que corresponde a aproximadamente 65 reais mensais (tabela 8). Os apostadores da Mega-Sena gastaram menos que os da Loteria Federal: o gasto médio anual na Mega-Sena e na Loteria Federal foi, respectivamente, 692 e 775 reais. Vale lembrar que os bilhetes da Loteria Federal geralmente são mais caros que uma aposta na Mega-Sena. Em 2018, um bilhete na Loteria Federal custava pelo menos 15 reais aproximadamente, enquanto uma aposta simples na Mega-Sena custava 3,50 reais. A incerteza estatística na estimativa do gasto em Loteca não possibilita uma avaliação mais clara, embora o gasto médio tenha se sobressaído.

Tabela 8. Gasto médio anual em loteria, por modalidade lotérica, em reais, 2017-2018

Tipo de aposta	Média	Erro-padrão
Total	780,94	29,19
Mega-Sena	691,80	37,81
Dupla-Sena	np	-
Lotomania	417,81	31,74
Lotofácil	643,86	36,62
Quina	472,07	28,91

CONTINUA ►

Tipo de aposta	Média	Erro-padrão
Loteca	639,57 !	232,81
Lotogol	221,71	20,01
Timemania	485,95	93,34
Loteria Federal	775,48	93,16

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

Por grupo demográfico, o gasto médio total em loteria foi maior entre os homens, que apostam um valor mais de 60% maior que as mulheres (871 reais entre homens contra 531 reais entre mulheres). Os brancos e as pessoas de referência na família também tiveram maiores gastos. Nos grupos etários mais avançados, há uma tendência de aumento do gasto médio. Os jovens gastaram por volta de 40 reais por mês e os mais idosos chegaram a gastar o dobro, 80 reais. Tendo em vista a possibilidade de maior renda entre pessoas de mais idade, a análise multivariada possibilitará verificar se a idade de fato impacta os gastos em loteria mesmo entre pessoas de renda similar.

De forma geral, o valor da aposta aumentou nos grupos de maior renda pessoal ou familiar. Em relação à condição no mercado de trabalho, destacaram-se os gastos dos militares e empregadores. Geograficamente, os resultados apontaram para um maior valor médio de apostas no meio urbano e entre pessoas do Centro-Oeste e Nordeste. Por fim, os gastos foram maiores entre consumidores de tabaco, álcool e pessoas em tratamento mental. Por outro lado, as pessoas com problemas financeiros apresentaram um menor gasto em apostas.

Essa análise descritiva é importante para verificar a participação e o consumo de loteria por grupos demográficos específicos. Por outro lado, a análise multivariada pode esclarecer melhor os fatores associados a uma maior probabilidade de participação e consumo, dado que pode haver uma correlação espúria entre as covariáveis. Por exemplo, parece razoável a hipótese de que pessoas com maior renda talvez apresentem maiores gastos na loteria. Nesse caso, pessoas mais velhas ou do meio urbano podem apresentar maior consumo não diretamente por um fator de idade ou geográfico, mas sim por uma possibilidade de que indivíduos mais velhos e do meio urbano apresentem maior renda. No próximo capítulo, o modelo estatístico possibilitará estabelecer a relação entre loteria e cada covariável de forma a evitar efeitos de correlação espúria.

Tabela 9. Gasto médio anual em loteria dos apostadores por grupos demográficos, 2017-2018

	Média	Erro-padrão
Sexo		
Homem	871,15	37,62
Mulher	531,74	22,01
Cor		
Branços	813,25	33,12
Negros	743,58	51,80
Indígenas	698,96	130,52
Sem declaração	571,00	66,88
Grupo de idade		
18 a 29 anos	504,17	31,68
30 a 49 anos	672,61	27,77
50 a 64 anos	876,09	59,48
65 anos ou mais	955,75	75,42
Situação do domicílio		
Urbano	789,81	30,97
Rural	650,11	41,69
Região		
Norte	711,05	53,92
Nordeste	791,06	47,12
Sudeste	722,85	33,55
Sul	749,82	47,28
Centro-Oeste	1.111,80	163,44
Condição na família (em relação à pessoa de referência)		
Pessoa de referência	875,79	41,14
Cônjuge ou companheiro(a) de sexo diferente	653,90	34,39
Cônjuge ou companheiro(a) do mesmo sexo	386,08 !	136,73
Filho(a) da pessoa de referência e do cônjuge	513,77	43,07
Filho(a) somente da pessoa de referência	516,34	41,15
Filho(a) somente do cônjuge	684,66	94,20
Genro ou nora	431,80	104,80
Pai, mãe, padrasto ou madrasta	435,92	57,35

CONTINUA ►

	Média	Erro-padrão
Condição na família (em relação à pessoa de referência)		
Sogro(a)	552,21	48,14
Neto(a)	475,81	92,70
Bisneto(a)	0,00	0,00
Irmão ou irmã	759,37	128,75
Avô ou avó	0,00	0,00
Outro parente	446,14	98,72
Agregado(a) – não parente que não compartilha despesas	270,31	66,90
Convivente – não parente que compartilha despesas	340,03 !	102,95
Pensionista	0,00	0,00
Empregado(a) doméstico(a)	0,00	0,00
Parente do(a) empregado(a) doméstico(a)	0,00	0,00
Renda pessoal		
Até 1.908 reais	587,50	21,68
Mais de 1.908 a 2.862 reais	759,75	48,34
Mais de 2.862 a 5.724 reais	879,25	52,24
Mais de 5.724 a 9.540 reais	1.105,11	119,69
Mais de 9.540 a 14.310 reais	1.650,74	347,56
Mais de 14.310 a 23.850 reais	2.238,19	390,27
Mais de 23.850 reais	1.170,39 !	375,47
Missing	802,72	50,61
Renda da família		
Até 1.908 reais	547,58	36,91
Mais de 1.908 a 2.862 reais	552,06	30,20
Mais de 2.862 a 5.724 reais	644,36	27,71
Mais de 5.724 a 9.540 reais	829,20	46,34
Mais de 9.540 a 14.310 reais	839,52	61,06
Mais de 14.310 a 23.850 reais	1.360,29	203,98
Mais de 23.850 reais	1.349,56	135,50
Ocupação no trabalho principal		
Trabalhador Doméstico	491,51	63,04
Militar	1.909,23	399,93

CONTINUA ►

	Média	Erro-padrão
Ocupação no trabalho principal		
Empregado do setor privado	711,69	30,63
Empregado do setor público	834,47	60,27
Empregador	1.028,85	110,37
Conta própria	713,18	34,78
Trabalhador não remunerado	883,39 !	282,31
Missing	802,72	50,61
Dummies de gastos		
Gastos com fumo (não = 0)	761,63	22,10
Gastos com fumo (sim = 1)	886,58	135,82
Gastos com álcool (não = 0)	776,598	31,25048
Gastos com álcool (sim = 1)	826,732	64,87192
Gastos com saúde mental (não = 0)	779,125	30,54047
Gastos com saúde mental (sim = 1)	809,625	87,8196
Gastos com juros rotativos (não = 0)	781,598	30,9959
Gastos com juros rotativos (sim = 1)	772,543	62,72293

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

4.1.3 Loteria e jovens

A participação de jovens menores de idade em jogos e apostas não é novidade. Para Calado, Alexandre e Griffiths (2016), a loteria está entre os jogos mais populares entre os jovens, sendo as apostas esportivas um dos jogos preferidos entre jovens com problemas em jogos. Shaffer e Hall (2001) alertam para uma maior taxa de prevalência de problemas com jogo entre jovens na comparação com adultos. Isso poderia estar relacionado ao maior comportamento de risco durante a adolescência, o que tende a se reduzir durante a fase adulta (ARNETT, 1992). Para Kang *et al.* (2019), o nível do problema com jogos e apostas entre adolescentes esteve relacionado a fatores como a presença de facilidades de acesso e ao envolvimento com apostadores.

Neste estudo, houve evidência de participação de adolescentes nas modalidades lotéricas. Os resultados apontam que a grande parte dos adolescentes com gastos em loterias esteve concentrada na faixa etária de 17 anos, mais de 80% dos adolescentes, ou seja, adolescentes muito próximos da maioridade (tabela 10). Skokauskas e Satkeviciute (2017) e Suris *et al.* (2011) – citados por Calado, Alexandre e Griffiths (2017) – encontraram maior probabilidade de problemas com jogo entre adolescentes mais velhos. Os dados evidenciaram ainda a maior prevalência de homens, corroborando resultados da literatura (FRÖBERG *et al.*, 2015).

Tabela 10. Número de pessoas com menos de 18 anos com gastos em loteria, 2017-2018

	N	%
10 anos de idade	np	—
11 anos de idade	—	—
12 anos de idade	np	—
13 anos de idade	—	—
14 anos de idade	np	—
15 anos de idade	np	—
16 anos de idade	np	—
17 anos de idade	13.310 !	82%
Homem	14.735 !	75%
Mulher	4.962 !	25%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

Por outro lado, as estimativas populacionais apresentaram uma alta incerteza estatística, o que restringe a maior desagregação dos dados e ressalta o cuidado na análise dos resultados. No entanto, em uma pesquisa também representativa do Brasil, Spritzer *et al.* (2011) estimaram em 1,6% a prevalência de jogo patológico em adolescentes entre 14 e 17 anos de idade, o que não foi muito inferior às estimativas de pesquisas internacionais com amostragem similar. Os problemas e os jogos patológicos estiveram associados a homens fora da escola e de baixa religiosidade, com maior preferência por jogos de cartas e com idade média de início em jogos mensais aos 13,9 anos. O intervalo entre o início no jogo regular e a situação de prejuízo causado pelo jogo foi muito inferior entre os adolescentes homens que entre homens adultos, o que ressaltou os adolescentes como uma população mais vulnerável ao jogo. Por outro lado, Calado, Alexandre e Griffiths (2017) afirmaram que a taxa de prevalência de jogos problemáticos entre jovens no mundo varia de 1,6 a 5,6%, sendo o Brasil e a Dinamarca os países com menores taxas graças provavelmente à legislação e ao acesso a locais de jogos/apostas.

4.2 Análise multivariada

O exercício econométrico possibilitou a estimação conjunta da participação e do consumo no mercado de loterias no Brasil para a população adulta. A primeira e segunda equação revelam os fatores associados a uma maior probabilidade de participação e de maior gasto na loteria, respectivamente (tabela 11). Nesse caso, o impacto do fator pode ter magnitude e significância estatística diferente nas duas equações. O mesmo grupo de regressões nas duas equações, no entanto, torna difícil a identificação dos parâmetros, o que requer uma restrição de exclusão. Assume-se que a primeira equação aborda os fatores não econômicos na decisão de participação (ARISTEI;

PIERONI, 2008; NEWMAN; HENCHION; MATTHEWS, 2003; YEN, 2005) e, portanto, os fatores econômicos influenciam somente o nível do gasto na segunda equação. Dessa forma, na primeira equação, não se consideraram as variáveis de mercado de trabalho (renda e condição de ocupação). Ademais, o modelo foi estimado com o gasto total em loteria, ou seja, a soma do gasto do indivíduo nas nove modalidades lotéricas.

Os resultados evidenciam que consumidores de álcool e tabaco possuíram uma maior probabilidade de participação na loteria. Castrén *et al.* (2017) também encontraram uma relação positiva entre gasto em apostas e consumo de álcool e tabaco. Tackett *et al.* (2017) ressaltaram a existência de um fator comum por trás de comportamentos de vício. Worthington *et al.* (2003) citam evidências de que os apostadores com problemas no jogo estão frequentemente mais associados a problemas com álcool e abuso de substâncias, depressão, suicídio e perda de tempo no trabalho e estudos. Kairouz e Nadeau (2011) encontraram ainda maior coocorrência de uso de álcool com apostas *on-line*. No entanto, neste estudo, embora houvesse evidência de maior participação entre apostadores, não houve evidência de que consumidores de álcool e tabaco apresentassem uma probabilidade de maior gasto na loteria.

As pessoas em tratamento mental não apresentaram uma maior probabilidade de participação e consumo de loteria, reforçando as evidências da análise descritiva. Castrén *et al.* (2017) também não encontraram relação de maior gasto em apostas com a autopercepção de saúde mental. No entanto, Cunningham-Williams *et al.* (1998) e Winslow (2010) ressaltaram a relevância de comorbidades psiquiátricas com jogo patológico. Analisando mulheres brasileiras e americanas, Medeiros *et al.* (2016) constataram ainda que as apostadoras brasileiras tinham maior probabilidade de apresentar um histórico de transtorno depressivo.

Por sua vez, os pagadores de juros rotativos em cheque especial e cartão de crédito possuíram maior probabilidade de participação na loteria. Os resultados, no entanto, não permitem uma conclusão sobre a direção da relação entre dificuldades financeiras e participação na loteria. Por outro lado, não houve evidência de que esses pagadores gastassem mais em apostas que pessoas sem gastos com juros. De qualquer forma, seria interessante o estudo mais aprofundado da vida financeira de apostadores, dado o possível impacto de problemas financeiros em seu bem-estar pessoal e familiar (MATTHEWS; VOLBERG, 2013; MCCOMB; LEE; SPRENKLE, 2009; DICKSON-SWIFT; JAMES; KIPPEN, 2005).

Os homens possuíram não só uma maior probabilidade de participação no mercado de loterias como também uma probabilidade de maior média de gastos. Com base em dados brasileiros, Tavares *et al.* (2010) destacaram o maior risco de homens para o desenvolvimento de jogo patológico. Ao analisar a relação entre gênero e apostas, Wong *et al.* (2013) revelaram aspectos de impulsividade e risco como fatores mediadores das diferenças de gênero no engajamento em apostas. Tan *et al.* (2010) também encontraram que homens tinham maior probabilidade de participação e consumo em apostas entre vários grupos étnicos. Em um estudo *cross-country*, Kaizeler e

Faustino (2010) acharam uma associação positiva e significativa entre razão homem-mulher e gastos com loteria.

Nessa mesma linha, está o comportamento no mercado de loterias das pessoas de referência na família. Esse público possui maior probabilidade de participação e maior média de gastos, mesmo após o controle pelas demais covariáveis. Layton e Worthington (1999) encontraram evidências de que um homem referência do domicílio tinha maior probabilidade de se envolver com gastos em apostas. Para Worthington *et al.* (2003), domicílios com a pessoa de referência entre 50 e 69 anos de idade gastaram relativamente mais.

Em se tratando de idade, essa variável também apresentou uma relação positiva tanto com a participação quanto com o gasto em loterias. Para Abdel-Ghany e Sharpe (2001), a idade da pessoa de referência também esteve positivamente relacionada a gastos com loteria. Castrén *et al.* (2017) e Farrel e Walker (1999) também acharam influência da idade nos gastos com apostas. Tavares *et al.* (2010) ressaltaram os jovens como grupo de maior risco para o jogo patológico. Com relação à cor/raça, os negros apresentaram menor probabilidade de participação que os brancos, mas a variável cor/raça não apresentou significância estatística com relação aos gastos na loteria. Por outro lado, para Barry *et al.* (2010), negros tiveram maior probabilidade de apresentar problemas com jogo patológico.

Geograficamente, as pessoas do meio urbano possuíram uma maior probabilidade de participação, embora não houvesse uma diferença de média de gastos estatisticamente significativa na comparação com apostadores do meio rural. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste possuíram maior probabilidade de participação na comparação com pessoas do Norte. Por outro lado, Sul e Sudeste possuíram uma probabilidade de menor gasto em loteria. Tavares *et al.* (2010) encontraram uma menor probabilidade de indivíduos nascidos na região Sul e Sudeste de apresentarem problemas no jogo, mas os moradores da região metropolitana apresentaram uma maior chance de serem jogadores patológicos. Worthington *et al.* (2003) e Abdel-Ghany e Sharpe (2001) também encontraram evidências de que a localização regional possui associação com gastos em apostas.

Com relação às questões de mercado de trabalho, a condição de trabalho não apresentou evidência de relevância estatística para explicar a variabilidade dos gastos em loteria. Por outro lado, em média, a renda familiar do consumidor influenciou positivamente os gastos. Os indivíduos de maior renda são também os de probabilidade de maior gasto na comparação com pessoas de baixa renda e esse efeito é crescente com o aumento da renda familiar. Para Worthington *et al.* (2003), o perfil dos apostadores de loteria reflete um pequeno viés para indivíduos entre 50 e 64 anos de idade com renda mais alta. Abdel-Ghany e Sharpe (2001), Tan *et al.* (2010), Castrén *et al.* (2017) e Farrel e Walker (1999) também encontraram relação entre renda e participação e/ou gastos em apostas.

Tabela 11. Box-Cox Double-Hurdle Model para gastos totais em loteria, 2017-2018

	Participação		Consumo	
	Coef.	Desv.	Coef.	Desv.
Consumidor de tabaco	0,207 ***	0,023	-0,009	0,037
Consumidor de álcool	0,437 ***	0,030	0,074	0,046
Paciente de saúde mental	0,008	0,033	0,040	0,062
Pagador de juros rotativos	0,264 ***	0,032	0,007	0,051
Homem	—		—	
Mulher	-0,454 ***	0,016	-0,312 ***	0,033
Branco	—		—	
Negro	-0,082 ***	0,016	-0,030	0,028
Indígenas	-0,127	0,114	-0,022	0,206
Sem declaração	-0,419 **	0,180	-0,237	0,455
18 a 29 anos	—		—	
30 a 49 anos	0,313 ***	0,024	0,098 **	0,049
50 a 64 anos	0,499 ***	0,025	0,228 ***	0,051
65 anos ou mais	0,415 ***	0,028	0,265 ***	0,060
Pessoa de referência	0,186 ***	0,016	0,101 ***	0,030
Urbano	—		—	
Rural	-0,320 ***	0,020	-0,018	0,039
Norte	—		—	
Nordeste	0,002	0,026	-0,069	0,050
Sudeste	0,138 ***	0,026	-0,156 ***	0,051
Sul	0,309 ***	0,029	-0,114 **	0,056
Centro-Oeste	0,314 ***	0,029	0,026	0,053
Até 1.908 reais			—	
Mais de 1.908 a 2.862 reais			0,039	0,051
Mais de 2.862 a 5.724 reais			0,119 ***	0,044

CONTINUA ►

	Participação		Consumo	
	Coef.	Desv.	Coef.	Desv.
Mais de 5.724 a 9.540 reais			0,338 ***	0,050
Mais de 9.540 a 14.310 reais			0,345 ***	0,057
Mais de 14.310 a 23.850 reais			0,549 ***	0,062
Mais de 23.850 reais			0,736 ***	0,071
Trabalhador Doméstico			—	
Militar			0,036	0,135
Empregado do setor privado			-0,047	0,079
Empregado do setor público			0,007	0,086
Empregador			0,124	0,099
Conta própria			-0,055	0,080
Trabalhador não remunerado			0,059	0,139
Missing			-0,022	0,080
Constante	-2,174 ***	0,032	-0,315 ***	0,103
Sigma			0,819 ***	0,010
Tr			-0,183 ***	0,019
Log-Lik			-21933	
N	130.867		130.867	

Nota: nível de significância a ***1%, **5% e *10%. O hífen representa a categoria de referência. A variável renda se refere à renda familiar.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

5 SUGESTÕES DE PRÁTICAS E POLÍTICAS

Tendo em vista as evidências desta pesquisa e o envolvimento das Loterias CAIXA em um Programa de Jogo Responsável, este capítulo aborda possíveis iniciativas para continuidade, evolução ou implementação de ações de jogo responsável. Dessa forma, a lista levanta possibilidades de forma exemplificativa, as quais demandam validação e discussões mais profundas sobre a necessidade e a viabilidade de cada ação.

➤ Desenvolvimento de pesquisa sobre a educação financeira dos apostadores de loteria

Becchetti, Bellucci e Rossetti (2018) encontraram uma relação negativa entre apostas e grau de educação financeira. A pesquisa considerou três perguntas de educação financeira de Lusardi e Mitchell (2014) e revelou que os apostadores poderiam avaliar mal as consequências das apostas em seu bem-estar econômico devido ao baixo grau de educação financeira. Por isso, seria necessário o investimento em educação financeira dos apostadores. No Brasil, o BCB (2017) pesquisou o nível de conhecimento financeiro da população com as mesmas perguntas em uma análise por grupos demográficos. A Anbima (2019) também realizou um raio X do investidor em 2019 com perguntas para avaliação do desempenho dos investidores.

Nesse sentido, a mensuração do grau de educação financeira entre apostadores com base em Lusardi e Mitchell (2014) poderia revelar se os apostadores possuem um entendimento claro dos conceitos básicos financeiros e ver se a participação e o consumo no mercado de loteria são influenciados pelo nível de educação financeira da população, dado que houve evidências de maior proporção de pagadores de juros rotativos entre apostadores. Também seria interessante observar o comportamento financeiro, as atitudes financeiras e as características socioeconômicas dos apostadores. A metodologia de mensuração estaria alinhada com pesquisas sobre educação financeira no Brasil e no mundo, o que permitiria mais alinhamento e comparabilidade com as pesquisas de educação financeira nas demais áreas de estudo.

➤ Iniciativas de educação financeira para público geral e específico

Heiskanen (2017) cita a capacidade financeira como um conceito útil para a prevenção e o tratamento de problemas com o jogo, considerando um contexto mais amplo que o tratamento somente com terapia. Hurla *et al.* (2017) destacam ferramentas e métodos de educação financeira para desenvolver iniciativas de jogo responsável. As três recomendações dos autores são: (1) intervenções com informações para o público geral (como programas de treinamento e campanhas de conscientização); (2) intervenções customizadas para os indivíduos baseadas em dados comportamentais (como *feedback just in time* e mensagens/alertas personalizadas); e (3) intervenções sociais baseadas nas interações entre os pares (como compartilhamento de aplicativos móveis).

No Brasil, a inclusão de ações na Semana Nacional de Educação Financeira poderia ser uma primeira tentativa de programas de educação financeira para o público geral, com informação e orientação sobre loteria: o funcionamento, a arrecadação, a destinação dos fundos, os riscos para o apostador, a probabilidade de ganho nas modalidades, o jogo compulsivo e as práticas de jogo responsável.

Programas de educação financeira para pessoas em centros de tratamento de jogo compulsivo também poderiam ser uma possibilidade de atuação para um público específico e mais vulnerável, inclusive com efeitos para pessoas com problemas em

outras formas de jogo que não a loteria. Nesse caso, a implementação de um programa-piloto e o monitoramento das iniciativas permitiriam um estudo de avaliação do impacto das ações.

Ademais, com base em uma pesquisa americana, Oliveira (2017) aponta que cerca de um terço dos ganhadores de grandes prêmios conseguiram perder a fortuna em poucos anos. A disponibilização ou direcionamento de cursos de educação financeira *on-line* poderia favorecer a maior consciência financeira dos apostadores; nesse caso, o curso virtual facilitaria uma maior cobertura da população. Além disso, a divulgação *on-line* da existência de profissionais como planejadores, educadores e consultores financeiros poderia auxiliar eventuais ganhadores da loteria na alocação do patrimônio em consumo e investimento de forma sustentada no longo prazo.

↳ Avaliação de impacto de políticas de jogo responsável

Tendo em vista a implementação mais recente de programas e iniciativas de jogo responsável pelo mundo, a literatura ainda carece de evidências científicas sobre a eficácia de tais medidas (LADOUCEUR *et al.*, 2017). Nesse sentido, é importante desenvolver formas de mensuração da eficácia e eficiência das ações de jogo responsável a fim de contribuir para a otimização de recursos, o estabelecimento de um conjunto de ações mais robusto, a continuidade, o acompanhamento e os ajustes nas estratégias ao longo do tempo e consequentemente a avaliação do desempenho das iniciativas. Forsstöm, Hesser e Carlbring (2016) mostram uma possibilidade de pesquisa *on-line* com participação voluntária de apostadores em ferramentas de jogo responsável. Diferentemente das pesquisas *cross-section* como a POF, existe ainda a possibilidade de desenvolvimento de pesquisas longitudinais de acompanhamento dos indivíduos para melhor mensuração e identificação do impacto das políticas de jogo responsável na consciência, atitudes e comportamentos dos apostadores.

↳ Fomento ao levantamento de bases de dados e pesquisas sobre jogos e apostas

As pesquisas sobre o estudo das loterias em uma amostra representativa da população brasileira ainda são incipientes, o que requer mais estudos para confirmar as evidências científicas e detalhar a influência das características da população na participação e no consumo no mercado de loterias. A continuidade deste estudo, por exemplo, poderia envolver a mensuração de efeitos de idade e coorte no mercado de loterias, os determinantes das diferenças por gênero, a comorbidade de jogos compulsivos e vícios em álcool/tabaco, os determinantes da participação de jovens em jogos e apostas, o papel da educação financeira dos indivíduos na explicação dos gastos em loteria e o impacto de iniciativas de educação financeira na vida de apostadores.

Nesse cenário, a continuidade da premiação de monografias sobre o tema poderia fomentar novas pesquisas. Além disso, com o advento das loterias *on-line*, a base de dados dos apostadores *on-line* pode ser uma fonte de pesquisa sobre a frequência e o volume de apostas, o número de acessos e as modalidades lotéricas de aposta, a

fim de monitorar indícios de jogo compulsivo e estabelecer estratégias de jogo responsável.

📌 Prevenção e monitoramento da participação de menores de idade em loterias, especialmente *on-line*

Calado, Alexandre e Griffiths (2017) destacam que o Brasil possui uma das menores taxas de prevalência de problemas com jogo entre adolescentes. No entanto, tendo em vista as evidências de participação de menores na loteria, seria importante manter esforços para a conscientização da população sobre os riscos da participação de adolescentes em jogos. A maior informatização dos jogos e das apostas, com o início das apostas na loteria pela internet, também deveria estar no radar do maior monitoramento da participação dos jovens. Calado, Alexandre e Griffiths (2017) ressaltam a possibilidade de atração dos jovens para o meio virtual pelas maiores características de anonimato e conveniência.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O jogo responsável se tornou uma medida de responsabilidade social corporativa das loterias. Nesse caso, o conhecimento do número e do perfil de apostadores é fundamental para o estabelecimento de políticas e práticas de jogo responsável. A revisão da literatura ressaltou os trabalhos nacionais e internacionais sobre a história e o arcabouço do jogo responsável, bem como os determinantes demográficos e socioeconômicos de jogadores e apostadores. A metodologia econométrica possibilitou ainda a avaliação dos dados brasileiros da Pesquisa de Orçamento Familiar considerando a amostragem complexa dos dados e o excesso de zeros na variável dependente da regressão estatística. Os resultados forneceram evidências importantes sobre o tamanho do mercado de apostadores em nove modalidades lotéricas da CAIXA. Além disso, a identificação do perfil dos apostadores confirmou que fatores demográficos e socioeconômicos influenciaram a probabilidade de participação e consumo de apostas. Dessa forma, as evidências embasaram algumas sugestões de práticas e políticas de jogo responsável para o público geral e específico.

REFERÊNCIAS

ABDEL-GHANY, M.; SHARPE, D. L. **Lottery expenditures in Canada: regional analysis of purchase**, amount of purchase, and incidence. *Family and Consumer Sciences Research Journal*, v. 30, n. 1, p. 64-78, 2001.

AMARAL, J. R. **As Loterias Federais brasileiras: um estudo da arrecadação e de sua previsão**. *Dissertação* (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

ARISTEI, D.; PIERONI, L. A double-hurdle approach to modelling tobacco consumption in Italy. *Applied Economics*, v. 40, n.19, p. 2.463-2.476, 2008.

ARMSTRONG, A.; CARROLL, M. Gambling activity in Australia. Melbourne: **Australian Gambling Research Centre**, Australian Institute of Family Studies, 2017.

ARNETT, J. Reckless behavior in adolescence: a developmental perspective. *Developmental Review*, v. 12, p. 339-373, 1992.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS **FINANCEIROS E DE CAPITAIS. (ANBIMA). Raio X do investidor brasileiro**, 2. ed., 2019. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-2019.htm#. Acesso em: 14 nov. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Série Cidadania Financeira: Estudos sobre Educação, Proteção e Inclusão. Brasília: BCB, 2017. Nº 5: **Competências em educação financeira**: descrição de resultados da pesquisa da Rede Internacional de Educação Financeira adaptada e aplicada ao Brasil.

BARBOSA, F. J. Marco regulatório das loterias no Brasil: reflexões sobre o presente e contribuições para o futuro. In: SEAE (org.). Prêmio Seae de Loterias 2017. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: **FGV**, 2018.

BARRY, D. T.; STEFANOVICS, E. A.; DESAI, R. A.; POTENZA, M. N. Differences in the associations between gambling problem severity and psychiatric **disorders among black and white adults**: findings from the national epidemiologic survey on **alcohol and related** conditions. *The American Journal on Addictions*, v. 20, n. 1, p. 69-77, 2010.

BECHHETTI, L.; BELLUCCI, D.; ROSSETTI, F. Gamblers, scratchers and their financial education. *Economia Politica*, v. 35, n. 1, p. 127-162, 2018.

BLASZCZYNSKI, A.; LADOUCEUR, R.; SHAFFER, H. J. A science-based framework for responsible gambling: the Reno model. **Journal of Gambling Studies**, v. 20, n. 3, Fall 2004.

BLUNDELL, R.; MEGHIR, C. Bivariate alternatives to the Tobit Model. **Journal of Econometrics**, v. 34, p. 179-200, 1987.

BOX, G. E. P.; COX, D. R. An analysis of transformations. **Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)**, v. 26, n. 2, p. 211-252, 1964.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA). **A sorte em números 2016**. Brasília: CEF, 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA). **A sorte em números 2017**. Brasília: CEF, 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA). **Programa do Jogo Responsável**. Brasília: CEF, 2019. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/jogo-responsavel/Paginas/default.aspx>. 2019. Acesso em: 14 nov. 2019.

CALADO, F.; ALEXANDRE, J.; GRIFFITHS, M. D. Prevalence of adolescent problem gambling: a systematic review of recent research. **J. Gambl. Stud.**, v. 33, p. 397-424, 2017. DOI 10.1007/s10899-016-9627-5.

CANALE, N.; VIENO, A.; TER BOGT, T.; PASTORE, M.; SICILIANO, V.; MOLINARO, S. Adolescent gambling-oriented attitudes mediate the relationship between perceived parental knowledge and adolescent gambling: implications for prevention. **Prev. Sci.**, v. 17, p. 970-980, 2016.

CARDOSO, V. S.; SILVA, M. R. M. Demanda por loterias no Brasil: um estudo econométrico. In: SEAE (org.). **Prêmio Seae de Loterias 2017**. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018.

CASTRÉN, S.; KONTTO, J.; ALHO, H.; SALONEN, A. H. The relationship between gambling expenditure, sociodemographics, health-related correlates and gambling behaviour: a cross-sectional population-based survey in Finland. **Addiction**, v. 113, n.1, p. 91-106, 2017.

CHANG, J. Y. Types of gambling and factors influencing adolescent gambling behavior. **Ment. Health Soc. Work**, v. 37, p. 348-381, 2011.

CRAGG, J. Some statistical models for limited dependent variables with application to the demand for durable goods. **Econometrica**, v. 39, n. 5, p. 829-844, 1971.

CUNNINGHAM-WILLIAMS, R. M.; COTTLER, L. B.; COMPTON, W. M.; SPITZNAGEL, E. L. Taking chances: problem gamblers and mental health disorders – results from the St. Louis Epidemiologic Catchment Area Study. **American Journal of Public Health**, v. 88, n. 7, 1998.

DICKSON-SWIFT, V. A.; JAMES, E. L.; KIPPEN, S. The experience of living with a problem gambler: spouses and partners speak out. **Journal of Gambling Issues**, v. 13, 2005.

DOWLING, N.; MERKOURIS, S.; GREENWOOD, C.; OLDENHOF, E.; TOUMBOUROU, J.; YOUSSEF, G. J. Early risk and protective factors for problem gambling: a systematic review and meta-analysis of longitudinal studies. **Clin. Psychol. Rev.**, v. 51, p. 109-124, 2017.

DURÃES, H. V. Contratualidade e relação jurídica de consumo na exploração de loteria pela União: o apostador é consumidor nos termos do CDC? In: SEFEL (org.). **2º Prêmio Sefel de Loterias**: concurso de monografias, 2018. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2019.

ENGEBO, J.; TORSHEIM, T.; MENTZONI, R. A.; MOLDE, H.; PALLESEN, S. Predictors of gamblers beliefs about responsible gambling measures. **J. Gambl. Stud.**, v. 35, n. 4, p. 1375-1396, 2019.

FARRELL, L. Understanding the relationship between subjective wellbeing and gambling behavior. **J. Gambl. Stud.**, v. 34, p. 55-71, 2018.

FORSTRÖM, D.; HESSER, H.; CARLBRING, P. 2016 Usage of a responsible gambling tool: a descriptive analysis and latent class analysis of user behavior. **J. Gambl. Stud.**, v. 32, p. 889-904, 2016.

FRIEDMAN M.; SAVAGE, L. J. The utility analysis of choices involving risk. **Journal of Political Economy**, v. 56, n. 4, p. 279-304, 1948.

FRÖBERG, F.; ROSENDAHL, I. K.; ABBOTT, M.; ROMILD, U.; TENGSTRÖM, A.; HALLQVIST, J. The incidence of problem gambling in a representative cohort of Swedish female and male 16-24 years-old by sociodemographic characteristics, in comparison with 25-44 years-old. **J. Gambl. Stud.**, v. 31, p. 621-641, 2015.

GOMES, D. V. A proteção dos consumidores-apostadores na comercialização das loterias: a imposição do dever de informar em busca do jogo responsável. In: SEAE (org.). **Prêmio Seae de Loterias 2017**. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018.

GRIFFITHS, M. D. **Adolescent gambling**. London: Routledge, 1995.

HEISKANEN M. **Problem gamblers and money unbalanced budgets and financial recovery**. Academic Dissertation. Department of Social Research. University of Helsinki, 2017.

HING, N.; SPROSTON, K.; TRAN, K.; RUSSELL, A M T. Gambling Responsibly: Who Does It and To What End? **J. Gamb.I Stud.**, 2017, v. 33, p. 149-165, 2017.

HURLA, R.; KIM, M.; SINGER, E.; SOMAN, D. Applying findings from financial literacy to encourage responsible gambling. **Research paper in 9Gambling Research Exchange Ontario**. Behavioural Economics in Action at Rotman, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 – primeiros resultados**. Brasília: IBGE, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). In: CANTON, Ana Maria (org.). **A rede lotérica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

JONES, A. M.; YEN, S. T. A Box-Cox Double-Hurdle Model. **The Manchester School**, v. 68, n. 2, p. 203-221, March 2000.

KAIROUZ, S.; PARADIS, C.; NADEUA, L. Are online gamblers more at risk than offline gamblers? **Cyberpsychology, behavior, and social networking**, v. 00, n. 00, 2011.

KAIZELER, M. J.; FAUSTINO, H. C. Demand for lottery products: an international study. **Revista de Economia e Administração**, v. 9, n. 1, p. 1-16, jan./mar. 2010.

KANG, K.; OK, J. S.; KIM, H.; LEE, K. S. The gambling factors related with the level of adolescent problem gambler. **Int. J. Environ. Res. Public Health.**, v. 16, n. 12, 2019.

KRISTIANSEN, S. G.; JENSEN, S. M. Prevalence and correlates of problematic gambling among Danish adolescents. **International Journal of Social Welfare**, v. 23, p. 89-99, 2014.

LADOUCEUR, R.; SHAFFER, PAIGE; BLASZCZYNSKI, ALEX; SHAFFER, HOWARD J. Responsible gambling: a synthesis of the empirical evidence. **Addiction Research & Theory**, v. 25, n. 3, p. 225-235, 2017.

LAYTON, A.; WORTHINGTON, A. The impact of socio-economic factors on gambling expenditure. **International Journal of Social Economics**, v. 26, n. 1-3, p. 430-440, 1999.

LIMA, M. A.; RESENDE, M. Testes de racionalidade para loterias, **Economia Aplicada**, v. 10, p. 181-191, 2006.

LORAINS, F. K.; COWLISHAW, S.; THOMAS, S. A. Prevalence of comorbid disorders in problem and pathological gambling: systematic review and meta-analysis of population surveys. **Addiction**, v. 106, p. 490-498, 2011.

LUSARDI, A.; MITCHELL, O. S. Financial literacy around the world: an overview. **Journal of Pension Economics and Finance**, v. 10, n. 4, p. 497-508, 2014.

LYNCH, W. J.; MACIEJEWSKI, P. K.; POTENZA, M. N. Psychiatric correlates of gambling in adolescents and young adults grouped by age at gambling onset. **Arch. Gen. Psychiatry**, v. 61, p. 1116-1122, 2004.

MATHEW, M.; VOLBERG, R. Impact of problem gambling on financial, emotional and social well-being of Singaporean families. **International Gambling Studies**, v.13, n. 1, p.127-140, 2013.

MCCOMB, J. L.; LEE, B. K.; SPRENKLE, D. J. Conceptualizing and treating problem gambling as a family issue. **Journal of Marital and Family Therapy**, v. 35, n. 4, p. 415-431, 2009.

MEDEIROS, G. C.; LEPPINK, E.; YAEMI, A.; MARIANI, M.; TAVARES, H.; GRANT, J. Gambling disorder in older adults: a cross-cultural perspective. *Compr. Psychiatry*, v. 58, p. 116-121, 2015.

MEDEIROS, G. C.; LEPPINK, E. W.; REDDEN, S. A.; YAEMI, A.; MARIANI, M.; TAVARES, H.; GRANT, J. E. A cross-cultural study of gambling disorder: a comparison between women from Brazil and the United States. *Revista Brasileira de Psiquiatria*, v. 38, n. 1, p. 53-57, 2016.

NEWMAN, C.; HENCHION, M.; MATTHEWS, A. A double-hurdle model of Irish household expenditure on prepared meals. **Applied Economics**, v. 35, p. 1053-1061, 2003.

OLIVEIRA, L. F. L. Semeando a sorte: regulação econômica, tributação e estímulo à poupança no mercado lotérico brasileiro. In: SEAE (org.). **Prêmio Seae de loterias 2017**. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018.

OLIVEIRA, M. P. M. T.; SILVA, M. T. A. A comparison of horse-race, bingo, and video poker gamblers in **Brazilian gambling settings**. *Journal of Gambling Studies*, v. 17, n. 2, 2001.

PAES, N. L. O “duplo dividendo” da regulação das apostas esportivas pela internet. In: SEFEL (org.). **2º Prêmio Sefel de Loterias: concurso de monografia**, 2018. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2019.

REILLY, C. **Responsible gambling: a review of the research**. Beverly, MA: National Center for Responsible Gaming, 2017.

SANSCARTIER, M. D.; EDGERTON, J. D.; ROBERTS, L. W. A latent class analysis of gambling activity patterns in a Canadian university sample of emerging adults: socio-demographic, motivational, and mental health correlates. **J. Gambl. Stud.**, v. 34, p. 863-880, 2018.

SHAFFER, H. J.; HALL, M. N. Updating and refining prevalence estimates of disordered **gambling behaviour in the United States and Canada**. *Canadian Journal of Public Health*, v. 92, p. 168-172, 2001.

SKOKAUSKAS, N.; SATKEVICIUTE, R. **Adolescent pathological gambling in Kaunas, Lithuania**. *Nordic Journal of Psychiatry*, v. 61, p. 86-91, 2007.

SPRITZER, D. T.; ROHDE, L. A.; BENZANO, D. B.; LARANJEIRA, R. R.; PINSKY, I.; ZALESKI, M. et al. Prevalence and correlates of gambling problems among a

nationally representative sample of Brazilian adolescents. *J. Gambl. Stud.*, v. 27, p. 649-661, 2011.

SURÍS, J.-C.; AKRE, C.; PETZOLD, A.; BERCHTOLD, A.; SIMON, O. La problématique *des jeux d'argent* chez les adolescents du Canton de Neuchâtel (Raisons de santé, 192). Lausanne: Institut universitaire **de médecine sociale et préventive**, 2011.

TACKETT, J. L.; KRIEGER, H.; NEIGHBORS, C.; RINKER, D.; RODRIGUEZ, L.; EDWARD, G. Comorbidity of alcohol and gambling problems in emerging adults: a bifactor model conceptualization. *J. Gambl. Stud.*, v. 33, p. 131-147, 2017.

TAN, A. K. G.; YEN, S. T.; NAYGA JR, R M. Sociodemographic determinants of gambling participation and expenditures: evidence from Malaysia. *International Journal of Consumer Studies*, v. 34, p. 316-325, 2010.

TAUFICK, R. D. Contratos de distribuição: desenvolvendo concorrência intramarcas nos mercados de jogos. *In: SEFEL (org.). 2º Prêmio Sefel de Loterias: concurso de monografias*, 2018. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2019.

TAVARES, H.; CARNEIRO, E.; SANCHES, M.; PINSKY, I.; CAETANO, R.; ZALESKI, M. Gambling in Brazil: **lifetime prevalences** and socio-demographic correlates. *Psychiatry Res.*, v. 180, p. 35-41, 2010.

TAVARES, H.; ZILBERMAN, M. L.; BEITES, F. J.; GENTIL, V. Gender differences in gambling progression. *J. Gambl. Stud.*, v. 17, p. 151-159, 2001.

TAVARES, H. Gambling in Brazil: a call for an open debate. *Addiction*, v. 109, n. 12, 1972-1976, 2014.

TOBIN, J. Estimation of relationships for limited dependent variables. *Econometrica*, v. 26, p. 24-36, 1958.

TONG, K.; HUNG, E. P. W.; LEI, C. M. W.; WU, A. M. S. Public awareness and practice of responsible gambling in Macao. *J. Gambl. Stud.*, v. 34, p. 1261-1280, 2018.

VAN DER LAAN, C. R. A regulação de loterias e a responsabilidade social no financiamento das entidades filantrópicas. *In: SEFEL (org.). 2º Prêmio Sefel de Loterias: concurso de monografia*, 2018. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2019.

VOLBERG, R. A.; MUNCK, I. M.; PETRY, N. M. A quick and simple screening method for pathological and problem gamblers in addiction programs and practices. *The American Journal on Addictions*, v. 20, p. 220-227, 2011.

WILLMANN, G. The history of lotteries. Stanford, CA: Stanford University, ago. 1999. Disponível em: <http://willmann.com/~gerald/history.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

WINSLOW, M.; SUBRAMANIAM, M.; QIU, S.; LEE, A. Sociodemographic profile and psychiatric comorbidity of subjects with pathological gambling. *Annals Academy of Medicine*, v. 39, n. 2, 2010.

WLA (WORLD LOTTERY ASSOCIATION). The year 2018 in review. Annual Report, 2018. Disponível em: <https://www.world-lotteries.org/media-news/publications/annual-reports>. Acesso em: 14 nov. 2019.

WONG, G.; ZANE, N.; SAW, A.; CHAN, A.K.K. Examining gender differences for gambling engagement and gambling problems among emerging adults. *J. Gambl. Stud.*, v. 29, n. 2, p. 171-189, June 2013.

WOOD, R. T. A.; SHORTER, G. W.; GRIFFITHS, M. D. Rating the suitability of responsible gambling features for specific game types: a resource for optimizing responsible gambling strategy. *Int. J. Ment. Health Addiction*, v. 12, p. 94-112, 2014.

WOOD, R. T. A.; WOHL, M. J. A.; TABRI, N.; PHILANDER, K. Measuring responsible gambling amongst players: development of the positive play scale. *Front. Psychol.*, v. 8, p. 227, 2017.

WORLD LOTTERY ASSOCIATION (WLA). Responsible Gaming 2019. Disponível em: <https://www.world-lotteries.org/services/responsible-gaming/principles>. Acesso em: 14 nov. 2019.

WORTHINGTON, A. C.; BROWN, K.; CRAWFORD, M.; PICKERNELL, D. Socioeconomic and demographic determinants of household gambling in Australia. Discussion paper n. 156. School of Economics and Finance. Brisbane, Qld: Queensland University of Technology, 2003.

YEN, S. T. A multivariate sample-selection model: estimating cigarette and alcohol demands with zero observations. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 87, p. 453-466, 2005.

APÊNDICE

Tabela 12A. Tabela descritiva de variáveis independentes, 2017-2018

	N	%
Sexo		
Homem	73.047.674	47%
Mulher	81.565.941	53%
Cor		
Branços	69.975.010	45%
Negros	83.515.444	54%
Indígenas	595.366	0%
Sem declaração	527.795	0%
Grupo de idade		
18 a 29 anos	37.167.660	24%
30 a 49 anos	60.200.448	39%
50 a 64 anos	35.781.595	23%
65 anos ou mais	21.463.911	14%
Situação do domicílio		
Urbano	133.061.138	86%
Rural	21.552.477	14%
Região		
Norte	11.972.913	8%
Nordeste	40.833.355	26%
Sudeste	67.232.720	43%
Sul	22.828.857	15%
Centro-Oeste	11.745.770	8%
Condição na família (em relação à pessoa de referência)		
Pessoa de referência	68.948.076	45%
Cônjuge ou companheiro(a) de sexo diferente	43.346.503	28%
Cônjuge ou companheiro(a) do mesmo sexo	208.339	0%
Filho(a) da pessoa de referência e do cônjuge	15.446.714	10%

CONTINUA ►

	N	%
Condição na família (em relação à pessoa de referência)		
Filho(a) somente da pessoa de referência	12.077.667	8%
Filho(a) somente do cônjuge	1.311.703	1%
Genro ou nora	1.759.415	1%
Pai, mãe, padrasto ou madrastra	3.292.647	2%
Sogro(a)	714.940	0%
Neto(a)	1.837.715	1%
Bisneto(a)	18.212	0%
Irmão ou irmã	2.638.484	2%
Avô ou avó	167.999	0%
Outro parente	1.931.241	1%
Agregado(a) – não parente que não compartilha despesas	212.086	0%
Convivente – não parente que compartilha despesas	619.718	0%
Pensionista	7.840	0%
Empregado(a) doméstico(a)	74.178	0%
Parente do(a) empregado(a) doméstico(a)	137	0%
Renda pessoal		
Até 1.908 reais	68.470.403	44%
Mais de 1.908 a 2.862 reais	11.928.879	8%
Mais de 2.862 a 5.724 reais	10.527.520	7%
Mais de 5.724 a 9.540 reais	3.083.828	2%
Mais de 9.540 a 14.310 reais	1.393.561	1%
Mais de 14.310 a 23.850 reais	854.689	1%
Mais de 23.850 reais	367.274	0%
Missing	57.987.459	38%
Renda da família		
Até 1.908 reais	30.102.328	19%
Mais de 1.908 a 2.862 reais	26.723.953	17%
Mais de 2.862 a 5.724 reais	50.332.290	33%

CONTINUA ►

	N	%
Renda da família		
Mais de 5.724 a 9.540 reais	24.607.121	16%
Mais de 9.540 a 14.310 reais	11.382.018	7%
Mais de 14.310 a 23.850 reais	6.905.178	4%
Mais de 23.850 reais	4.560.725	3%
Ocupação no trabalho principal		
Trabalhador Doméstico	7.325.158	5%
Militar	837.415	1%
Empregado do setor privado	45.290.660	29%
Empregado do setor público	11.108.712	7%
Empregador	3.502.056	2%
Conta própria	26.570.501	17%
Trabalhador não remunerado	1.991.654	1%
Missing	57.987.459	38%
Dummies de gastos		
Gastos com fumo (sim = 1)	11.766.030	8%
Gastos com álcool (sim = 1)	4.620.542	3%
Gastos com saúde mental (sim = 1)	8.081.020	5%
Gastos com juros rotativos (sim = 1)	5.737.311	4%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF 2017-2018.

Tema

A regulação de loterias no Brasil e aspectos de responsabilidade social corporativa das loterias

POLÍTICAS PÚBLICAS, REGULAÇÃO E PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA: PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE LOTÉRICA NO BRASIL APÓS A CONCESSÃO DA LOTEX

2^o Lugar

ADRIANA FIOROTTI CAMPOS

Doutora em Ciências em Planejamento Energético pelo Programa de Planejamento Energético/COPPE/UFRJ e Professora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Resumo

O mercado de loterias brasileiro está iniciando um processo de abertura com a concessão comum da Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex) para o Consórcio Estrela Instantânea e com a criação da modalidade lotérica Apostas de Quota Fixa (ainda não regulamentada). Até o momento, somente a Caixa Econômica Federal (CEF) explora esse mercado no Brasil. Ou seja, com a entrada de agentes privados no setor, os custos de transação serão ampliados, e a regulação, a fiscalização e a normalização ficarão mais difíceis. Outro ponto do setor que merece destaque é a responsabilidade social corporativa por conta tanto dos vultosos montantes de repasse de parcela da arrecadação para as *good causes* (saúde, educação, cultura, segurança pública, seguridade social), quanto da exigência da aplicação dos Princípios do Jogo Responsável por parte das empresas que exploram essa atividade. Nesse contexto, o objetivo do trabalho monográfico é apresentar propostas para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex). Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho empreendeu uma revisão bibliométrica dos principais livros, teses, dissertações e monografias e pesquisa documental – relatórios e legislação – com ênfase nas áreas de políticas públicas, de regulação do mercado de loterias e de responsabilidade social corporativa. Por fim, apresentam-se propostas para o prosseguimento do desenvolvimento desse mercado, a saber: a criação de uma agência reguladora com autonomia política e financeira; uma maior fiscalização e monitoramento por parte do agente regulador; uma maior transparência ao divulgar, de forma padronizada, dados dos agentes regulados; e a atuação dos agentes regulados de acordo com os Princípios do Jogo Responsável.

Palavras-chave: Políticas públicas. Regulação. Responsabilidade social corporativa. Reestruturação do mercado de loterias. Lotex.

Sumário

INTRODUÇÃO	67
1 CONTEXTUALIZAÇÃO	68
1.1 Segmento de loteria no Brasil	68
1.1.1 Breve histórico	68
1.1.2 Mercado de loteria no Brasil	73
1.1.2.1 Fundamento legal	73
1.1.2.2 Regulação	77
1.1.2.3 Mercado: agentes, produtos e dados setoriais	79
1.1.2.4 Lotex como o divisor de águas da atividade lotérica no Brasil	83
1.1.2.5 Responsabilidade social corporativa no mercado brasileiro de loterias.	85
2 PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE LOTÉRICA NO BRASIL APÓS A CONCESSÃO DA LOTEX.	87
2.1 Políticas públicas, regulação e responsabilidade social corporativa: alguns apontamentos para a discussão	88
2.1.1 Políticas públicas.	88
2.1.2 Regulação	89
2.1.3 Responsabilidade social corporativa.	92
2.2 Proposições de aprimoramento do novo desenho de mercado do setor de loterias no brasil	97
2.3 Limitações da análise	98
3 CONCLUSÃO.	99
REFERÊNCIAS	101
ANEXOS	111

Lista de figuras

Figura 1. Brasil: estrutura do mercado nacional de loterias	77
Figura 2. Caixa Econômica Federal: produtos lotéricos.	80
Figura 3. Caixa Econômica Federal: loterias por unidade da federação – 2017 . . .	81
Figura 4. Brasil: Arrecadação e repasse das loterias federais e participação da Arrecadação no PIB (%) – 2013-2018	83
Figura 5. Governança regulatória, eficiência e desempenho setorial	93
Figura 6. Repasse de loterias no mundo e no Brasil (%), por destinação	93
Figura 7A. Modelo de negócio da Lotex: estimativa de arrecadação total, receita bruta, repasses sociais e arrecadação tributária	114

Lista de quadros

Quadro 1. Brasil: resumo do fundamento legal de loterias	76
Quadro 2. Destinação da arrecadação das loterias, países selecionados da América Latina e Caribe	93
Quadro 3A. Brasil: resumo do fundamento legal e estrutura de mercado da Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex)	113

Lista de tabelas

Tabela 1. Repasses das Loterias CAIXA – 2018 (Dados em R\$ 1.000,00)	82
Tabela 2. Lotex: dados da concessão.	85
Tabela 3A. Brasil: destinação dos recursos das loterias por modalidade – Portaria MF nº 30/2008	111
Tabela 4A. Brasil: destinação dos recursos das loterias por modalidade – Lei nº 13.756/2018	112

INTRODUÇÃO

A loteria surgiu no Brasil em 1784 como um meio de levantar fundos para a construção de um novo prédio da Casa de Câmara e Cadeia de Vila Rica (atual Ouro Preto), em Minas Gerais. De lá para cá, o setor já foi explorado pelo setor privado e pelo setor público, sendo que com o Decreto-Lei nº 204/1967, ainda em vigor, o mercado de loterias no Brasil passou a ter a configuração atual, com algumas modificações. A União tem a titularidade e exclusividade da única modalidade de aposta permitida no Brasil e a operação das loterias federais é, até o momento (março de 2020), de *exclusividade* da Caixa Econômica Federal. As duas exceções são a concessionária que irá operar a Loteria Instantânea Exclusiva – (Lotex), cuja operação poderá ser iniciada ainda em meados do ano de 2020, e a modalidade lotérica Apostas de Quota Fixa, que poderá ser operada por uma autorizada ou por uma concessionária (ainda não regulamentada).

Por sua vez, a regulação setorial cabe à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do Ministério de Economia (Decreto nº 9.745/2019). Ou seja, o regulador e o regulado são do Ministério da Economia, o que pode ocasionar conflito regulatório. Até o momento, por conta do monopólio estatal da Caixa Econômica Federal, ainda não foi identificado esse problema. Entretanto, com a entrada da concessionária da Lotex, por exemplo, a regulação setorial por parte de um regulador que não seja independente pode ser questionada. Além da questão regulatória, deve-se levar em consideração a responsabilidade social corporativa, já que a concessão da Lotex terá atuação exclusiva do setor privado e poderá ser realizada tanto em ambiente físico como virtual. O jogo *on-line* merece uma atenção maior do agente regulador, por conta da maior dificuldade de monitoramento e fiscalização, especialmente em aspectos relacionados ao vício de jogadores vulneráveis (jogador patológico, crianças e adolescentes), do jogo ilegal e do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Atualmente, encontra-se em construção um novo desenho mercadológico-regulatório-institucional da atividade lotérica no Brasil. A concessão da Lotex ao setor privado e a criação da modalidade Apostas de Quota Fixa podem ser consideradas um divisor de águas. Mas ainda é um processo em formação. Nesse contexto, o objetivo da monografia em tela é apresentar propostas para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da Loteria Instantânea Exclusiva – Lotex. Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho empreendeu uma revisão bibliométrica dos principais livros, teses, dissertações e monografias, além de pesquisa documental – relatórios e legislação – com ênfase nas áreas de políticas públicas, de regulação do mercado de loterias e de responsabilidade social corporativa.

Este trabalho monográfico foi dividido em quatro partes. Além desta introdução, no capítulo 1, contextualizou-se a atividade lotérica no Brasil a partir de um breve histórico, de sua fundamentação legal-regulatório-institucional e da apresentação da estruturação do mercado nacional (agentes setoriais, produtos lotéricos e alguns dados pertinentes). No capítulo 2, num primeiro momento, foram apresentados alguns apontamentos referentes à discussão de políticas públicas, de regulação e de respon-

sabilidade social corporativa. Logo em seguida, apresentaram-se algumas propostas para a promoção do desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil no contexto de abertura ao setor privado. Na última seção do capítulo 2, são apresentadas algumas limitações do trabalho monográfico e sugestões para pesquisas futuras. Por fim, foram feitas algumas conclusões.

I CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1 Segmento de loteria no Brasil

1.1.1 Breve histórico

A loteria surgiu no Brasil em 1784 como um meio de levantar fundos para a construção de um novo prédio da Casa de Câmara e Cadeia de Vila Rica (atual Ouro Preto), em Minas Gerais. O então governador-geral da capitania das Minas Gerais, dom Luís da Cunha Menezes, encaminhou à Câmara Municipal um projeto para autorizar a realização do sorteio na cidade. O projeto foi aprovado, estabelecendo-se então as regras para a realização dos sorteios, e a extração ocorreu em outubro de 1784.¹ A partir dessa experiência, houve uma difusão das loterias no Brasil, apesar de as extrações somente serem autorizadas em favor de santas casas, hospitais, abrigos, orfanatos e outras entidades de natureza assistencial (BUENO *apud* BARBOSA, 2018).

Com a mudança da Corte Portuguesa para o Brasil no ano de 1808, houve um aumento importante no número de extrações lotéricas. Elas eram autorizadas por vários motivos, entre eles, a construção ou manutenção de prédios de entidades assistenciais ou culturais. Já havia, naquele momento, uma preocupação com a seriedade dos sorteios; todavia, destaca-se que o tratamento jurídico ao tema da loteria era incipiente. O texto abaixo apresenta essa ideia:

Já na época, era marcante a *preocupação com a lisura dos sorteios*. Apesar disso, o *tratamento legislativo* dado à matéria na época, de modo geral, era *eminentemente pontual, quase casuístico*, expressando-se na forma de proibições momentâneas de novas concessões e extrações, de autorizações para casos específicos ou do estabelecimento de regras superficiais para as vendas de bilhetes e para as realizações dos sorteios (CANTON *apud* BARBOSA, 2018, p. 10, grifo nosso).

Décadas depois, em 1830, foi instituído o Código Criminal do Império do Brasil (Lei nº 16/1830), que no seu art. 166 determinou que o funcionário público que praticasse os jogos proibidos no desempenho de suas funções seria exonerado. “Além disso, a posse de casa de tavolagem para prática de jogos proibidos pelas posturas municipais foi incluída nos crimes policiais contra os bons costumes no art. 214” (SEFEL/CADE, 2018, p. 40). No ano de 1831, com a abdicação de dom Pedro I e a instituição

1 “Foram vendidos três mil bilhetes, confeccionados à mão e distribuídos mediante sorteio” (SEFEL/CADE, 2018, p. 39).

de uma Regência Provisória (regência do padre Diogo Antônio Feijó), proibiram-se as concessões e as extrações de loterias. Esse ato foi justificado pelo descontrole nas concessões. Essa proibição vigorou até novembro de 1837, quando foram sancionados os Decretos nº 153 e nº 154, que autorizaram a extração de loterias em favor do Teatro da Praia de D. Manuel e do Teatro Fluminense no Rio de Janeiro (CANTON, 2010).²

De acordo com Barbosa (2017b), o primeiro ato a disciplinar de forma mais consistente as loterias no Brasil foi o Decreto nº 357/1844. Ele regulava a extração de loterias em todo o Império, deste modo: (1) as autorizações para a realização das extrações ou a concessão por tempo determinado em favor dos agentes privados eram conferidas pela Coroa, por meio da Assembleia Geral ou de órgãos específicos; (2) houve a criação dos encarregados da extração das loterias; (3) houve a imposição de limites e condições tanto para a venda dos bilhetes como para a própria realização dos sorteios. Com a Lei nº 1.099/1860, foram proibidas as loterias e as rifas de quaisquer espécies que não fossem autorizadas por lei, estabelecendo-se pesadas sanções de natureza penal e cível. Adicionalmente, a lei determinou que o governo seria o concedente das loterias por meio de decreto do Ministério da Fazenda (BARBOSA, 2018).

Um ano após a Proclamação da República,³ o Decreto nº 847/1890 promulgou o “novo” Código Penal. No art. 367, estabeleceu-se que estavam proibidas *loterias e rifas*, de qualquer espécie, *não autorizadas por lei*, ainda que corressem anexas a qualquer outra autorizada. E nos arts. 369 e 370 os *jogos de azar* foram definidos e classificados como contravenção. Em tal decreto, não foram proibidas as apostas de corridas a pé ou a cavalo, ou outras semelhantes.⁴

No Brasil, porém, as loterias somente passaram a ser fonte de receita para o orçamento público federal a partir de 1896 (tal fato é primordial para o entendimento da regulação setorial, que será debatida mais adiante na monografia em tela). Os concessionários de serviço de loteria, que eram, naquele momento, em sua grande maioria, particulares, passaram a ter que recolher aos cofres do Tesouro percentuais específicos sobre o capital de cada concurso ou sobre os valores dos bilhetes vendidos. Poucos anos depois, foi editado o Decreto nº 3.638/1900,⁵ que facultou aos estados a autorização do funcionamento de loterias em seus territórios. Entretanto, tal decreto

2 Dando prosseguimento ao movimento de maior controle das loterias por parte do governo, “em novembro de 1840, meses depois de declarada a maioridade de dom Pedro II, foi editado o Decreto nº 57, que procurou disciplinar as vendas de bilhetes e as extrações de loteria. Em 11 de agosto de 1841 o Decreto nº 92 introduziu normas para aumentar o controle do governo sobre a loteria. As novas regras, no entanto, só foram acatadas no Rio de Janeiro: nas províncias as loterias continuaram a ser concedidas com irregularidades” (CANTON, 2010). Duas décadas depois, com o objetivo de melhorar a fiscalização da atividade, foi editado por dom Pedro II o Decreto nº 2.936/1862; criou-se, assim, a figura do fiscal de loterias, cuja nomeação era feita pelo Ministro da Fazenda (BARBOSA, 2018).

3 A Proclamação da República no Brasil foi no dia 15 de novembro de 1889.

4 “Art. 370. Consideram-se *jogos de azar* aqueles em que o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte. Paragrapho unico. Não se comprehendem na proibição dos jogos de azar as apostas de corridas a pé ou a cavalo, ou outras semelhantes” (BRASIL, 1900, grifo nosso).

5 “Em 9 de abril de 1900 surgiu novo regulamento para elas: foi o Decreto nº 3.638, que disciplinou as atividades lotéricas no Rio de Janeiro, então Distrito Federal. Pelas novas regras, os detentores das concessões (na época, grupos privados) tiveram o prazo de concessão reduzido de dez para sete anos, e, posteriormente, para cinco” (CANTON, 2010, p. 17).

determinou que as loterias seriam regidas por leis federais e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda (CANTON, 2010; BARBOSA, 2018).

Segundo a Sefel/Cade (2018), com o Decreto nº 21.143/1932, modernizaram-se as loterias e o processo tornou-se mais transparente, com a adoção das seguintes medidas: (1) utilização de instrumentos precisos (urnas transparentes, esferas todas numeradas, etc.); (2) maior controle da União; (3) determinação do destino do produto líquido – para obras de caridade; (4) determinação de 70% da arrecadação para a premiação; (5) as loterias concedidas pela União e pelos Estados constituíam serviço público; (6) estabelecimento do conceito de loterias; (7) supervisão da atividade lotérica conferida à Fiscalização-Geral de Loterias; (8) previsão de que fiscalização semelhante deveria ser exercida pelos governos estaduais sobre as loterias que concedessem;⁶ e (9) as loterias estaduais somente poderiam circular no âmbito das unidades federativas.

No decorrer dos anos, ampliou-se a preocupação com o regime de concessões das loterias no Brasil. O Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Lei de Contravenções Penais) determinou que a exploração ou realização de jogos com aposta não autorizados pelo governo seria contravenção. Deve-se citar também o Decreto-Lei nº 9.215/1946, que restaurou a vigência do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941⁷ e que revogou todas as licenças ou autorizações concedidas por autoridades federais, estaduais ou municipais para o estabelecimento ou exploração de jogos de azar.⁸

A mudança que iria ter mais destaque adviria com o Decreto-Lei nº 6.259/1944: concedeu-se à União e aos estados⁹ *poder exclusivo* para executar as loterias ou autorizar sua exploração. Em 1961, com o Decreto nº 50.954/1961, foi transferida às Caixas Econômicas Federais a administração exclusiva das loterias federais; por sua vez, foi somente a partir do Decreto nº 1.146/1962 que efetivamente se implementou a Administração do Serviço de Loteria Federal e comercializaram-se bilhetes de loterias diretamente pelas Caixas Econômicas Federais.¹⁰ Anos depois,

6 “Apesar dessa aparente competência concorrente, o Decreto nº 21.143, de 1932, consolidou uma clara sujeição da atuação dos Estados e das loterias por estes concedidas às normas editadas pela União. Além de revogar expressamente ‘toda a legislação existente sobre loterias, federais ou estaduais’ (art. 1º) e estabelecer regras pormenorizadas para ambas as loterias, o decreto estabelecia que ‘exclusivamente os bilhetes da loteria federal terão livre curso em todo o território nacional, ficando a circulação das loterias estaduais circunscrita aos limites dos Estados concedentes’ (art. 7º). Ademais, o decreto estabeleceu importantes restrições à concessão de loterias pelos Estados e permitiu que a União declarasse a rescisão dos contratos de concessão firmados por tais entes federados” (BARBOSA, 2018, p. 12-13).

7 “Art. 1º Fica restaurada em todo o território nacional a vigência do *artigo 50* e seus parágrafos da Lei das Contravenções Penais (*Decreto-lei nº 3.688, de 2 de outubro de 1941*)” (BRASIL, 1946, grifo nosso).

8 “Art. 3º Ficam declaradas nulas e sem efeito tôdas as licenças, concessões ou autorizações dadas pelas autoridades federais, estaduais ou municipais, com fundamento nas leis ora revogadas, ou que, de qualquer forma, contenham autorização em contrário ao disposto no artigo 50 e seus parágrafos da Lei das Contravenções Penais” (BRASIL, 1946).

9 “A exploração direta das loterias foi a opção firmada por alguns estados. A partir do permissivo legal, foram então criados, no âmbito das administrações públicas estaduais, alguns órgãos ou entes voltados para a exploração da atividade, sob denominações variadas. Esse foi o caso, por exemplo, de Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, que, após a edição de suas respectivas leis e decretos estaduais, tiveram suas estruturas próprias de comercialização de loterias ‘ratificadas’ por meio de decretos federais” (BARBOSA, 2018, p. 15).

10 “Ocorreu, no dia 15 de setembro de 1962, o *primeiro sorteio da Loteria Federal* realizado sob o novo modelo. A CAIXA empregou o pessoal subordinado ao último concessionário, de modo a superar a inexperiência no processo, mas não utilizou o mesmo

mediante o Decreto-Lei nº 204/1967, as loterias passaram a ser consideradas como *serviço público exclusivo de titularidade da União, não suscetível de concessão*. Tal decreto-lei também proibiu a criação de novas loterias estaduais, mantendo as loterias estaduais que já existiam, limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação do próprio decreto-lei. Daí para frente foram criadas algumas modalidades lotéricas que existem até hoje (ver quadro 1 e figura 2).

Dando prosseguimento ao modelo estatal da atividade lotérica no Brasil, em 1969, foram unificadas as diferentes Caixas Econômicas que existiam à época e, mediante o Decreto-Lei nº 759/1969, o Poder Executivo foi autorizado a constituir a *Caixa Econômica Federal* (CEF), instituição financeira organizada sob a forma de empresa pública, que tinha por finalidade, entre outras citadas, “explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal nos termos da legislação pertinente” (BRASIL, 1969b).

A Constituição Federal de 1988 limitou-se a definir a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios^{11,12} e a imposição de destinação de parte das receitas das loterias para o financiamento da seguridade social.¹³ A Carta Magna não estabeleceu qualquer regra acerca de alíquotas ou da forma de cálculo de tal contribuição. Assim, grande parte dos elementos definidores do regime jurídico aplicável às loterias está no âmbito infraconstitucional, como pode ser observado no texto a seguir:

Em decorrência de tal opção política, praticamente todos os contornos e elementos definidores do regime jurídico aplicável às loterias no Brasil situam-se no âmbito infraconstitucional e são definidos: (i) pelo Congresso Nacional, por meio de lei; (ii) pelo presidente da República, no uso das atribuições regulamentar e de organização da Administração federal que lhe são atribuídos pelo art. 84, incisos IV e VI, alínea “a” da Constituição; e (iii) pelos órgãos e entidades federais a quem a lei ou o próprio Chefe do Poder Executivo atribuem competência para tanto (BARBOSA, 2018, p. 21).

equipamento: substituiu os antigos globos de vidro por acrílico, fabricados por encomenda, e ampliou a rede de lotéricas herdada” (SEFEL/CADE, 2018, p. 46, grifo nosso).

11 “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XX – sistemas de consórcios e sorteios;

[...]” (BRASIL, 1988).

12 Cf. Brasil (2007) (Súmula Vinculante 2).

13 “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

[...]

III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

[...]” (BRASIL, 1988).

Por conta do processo de desestatização vigente em 2020, destaca-se aqui o lançamento, em 22 de agosto de 1991, da Loteria Instantânea (conhecida por “raspadinha”). Em um primeiro momento, o Decreto nº 99.268/1990 autorizou a CEF a executar e explorar os serviços de Loteria Federal na modalidade instantânea.¹⁴ Anos depois, em março de 2015, por conta de problemas em seu funcionamento, a produção e o fornecimento desse produto foram suspensos. No ano seguinte, por meio do Decreto nº 8.897/2016, o decreto de autorização da Loteria Instantânea foi revogado.¹⁵ Este seria o início do processo de desestatização do setor de loterias no Brasil.

Nos últimos anos, inseriu-se a ideia de desestatização da Loteria Instantânea mediante a promulgação da Lei nº 13.155/2015, antes mesmo da revogação do Decreto nº 99.268/1990, como pôde ser visto no parágrafo anterior. Este seria um divisor de águas entre o modelo ainda vigente de monopólio da Caixa Econômica Federal e a abertura de mercado. Em um primeiro momento, janeiro de 2016, criou-se a Caixa Instantânea S. A.¹⁶ (subsidiária da CEF), que teria 51% de suas ações vendidas a um grupo internacional com expertise nessa modalidade lotérica.

Todavia, com a mudança de governo por conta do *impeachment* de Dilma Rousseff, o processo de desestatização foi modificado. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a partir de estudos, sugeriu que a *concessão comum da Lotex* para uma empresa privada seria a melhor opção. De acordo com a Sefel/Cade, os motivos elencados para a tomada de decisão pela *ausência* da participação da CEF na concessão eram, a saber:

- (i) o fato de a prestação desse serviço público ser executada por conta e risco da concessionária vencedora do processo licitatório;
- (ii) a ausência de qualquer subvenção da União, diretamente ou por meio de suas empresas estatais, ficando a concessionária total e integralmente responsável pela viabilização da exploração da LOTEX;
- (iii) a União ser beneficiária majoritária do sucesso da exploração da LOTEX, tendo em vista auferir 16,7% do faturamento dessa loteria, valor este destinado à segurança pública, esporte, cultura e à seguridade social, e, adicionalmente, arrecadar tributos com a operação do concessionário e imposto de renda sobre as premiações;
- (iv) a implantação de ambiente concorrencial para todo o setor nacional de loterias (SEFEL/CADE, 2018, p. 71).

14 “Art. 1º Fica autorizada a *Caixa Econômica Federal* a executar, e explorar, os serviços de Loteria Federal, sob a *modalidade instantânea*, em todo o território nacional” (BRASIL, 1990, grifo nosso).

15 “Em 2014, a Controladoria-Geral da União apontou problemas em seu funcionamento, o que levou o governo a encerrar suas operações logo em seguida” (SEFEL/DACE, 2018, p. 48).

16 A atual denominação da Caixa Instantânea S. A. é Caixa Loterias S. A. Ela é uma subsidiária integral da CEF e seu objeto social é administrar, com exclusividade, os serviços das loterias federais nos termos da legislação específica. A companhia foi criada no contexto do processo de desestatização da Lotex e retirada do processo pelo Decreto nº 9.155/2017, refletindo a decisão do então Ministério da Fazenda (atualmente, Ministério da Economia) de fazer a concessão direta da Lotex, conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.327/2018.

Entre os passos para a concessão da Lotex ao setor privado, inicialmente, ocorreu a contratação de um consórcio (EY/M&P (Moysés & Pires) Sociedade de Advogados/Zancan Advogados)¹⁷ e de uma consultoria (Baker Tilly)¹⁸ para apoiar o BNDES em todas as etapas do processo de desestatização: estudos econômico-financeiros, regulatórios, setoriais, etc.

No modelo de negócio dessa modalidade de loteria, o Consórcio EY/M&P (Moysés & Pires) Sociedade de Advogados/Zancan Advogados apresentou estimativas de receita bruta, de arrecadação tributária e de repasses sociais nos primeiros cinco anos do negócio, como pode ser visto na figura 7A. O objetivo maior era demonstrar as viabilidades econômico-financeira e regulatório-institucional do negócio Loteria Instantânea no Brasil e atrair o capital privado para dar prosseguimento à abertura de mercado.

Anos depois, em 2019, por meio de processo licitatório, o Consórcio Estrela Instantânea¹⁹ obteve a concessão da Lotex. Além disso, com a Lei nº 13.756/2018, criou-se a modalidade lotérica de Quota Fixa (ainda não regulamentada), permitindo a atuação privada na sua operação.

1.1.2 Mercado de loteria no Brasil

1.1.2.1 Fundamento legal

Inicialmente, como supracitado, deve-se frisar que o Decreto-Lei nº 3.688/1941 e o Decreto-Lei nº 9.215/1946 estabeleceram a punição a *particulares* que explorassem jogos de azar e a proibição da prática ou da exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Entretanto, o jogo de azar no Brasil é permitido em algumas circunstâncias, a saber: (1) *sweepstakes* e loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; (2) produtos lotéricos da Caixa Econômica Federal; e (3) loterias estaduais existentes antes do Decreto-Lei nº 204/1967. Esse decreto concedeu à União a exploração exclusiva das loterias e não permitiu mais a criação de loterias estaduais. Todavia, salienta-se que as loterias criadas antes do Decreto-Lei nº 204/1967 podem explorar esse serviço público, sem aumentar as suas emissões.^{20, 21}

17 Entre os principais serviços do consórcio, têm-se: (1) elaboração do plano de negócios; (2) análise jurídica do marco regulatório; (3) avaliação econômico-financeira; (4) modelagem de desestatização; (5) levantamento de potenciais investidores; e (6) minutas do edital e contrato de concessão (BNDES, 2017).

18 A Consultoria Baker Tilly foi contratada para realizar uma segunda avaliação econômico-financeira com base no plano de negócios elaborado pelo Consórcio (EY/M&P (Moysés & Pires) Sociedade de Advogados/Zancan Advogados) (BNDES, 2017).

19 O Consórcio Estrela Instantânea é formado pela norte-americana Scientific Games International (SGI) e pela International Game Technology (IGT), com sede no Reino Unido.

20 “Art 32. Mantida a situação atual, na forma do disposto no presente Decreto-lei, não mais será permitida a criação de loterias estaduais.

§ 1º As loterias estaduais atualmente existentes não poderão aumentar as suas emissões ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação deste Decreto-lei [...]” (BRASIL, 1967).

21 “Em congelamento daquelas loterias estaduais que existiam na época de edição do Decreto-Lei nº 204/67, que autorizou que permanecessem em atividade aquelas loterias em funcionamento na data da sua edição, isto é, as loterias estaduais do Rio Grande do Sul, Pará, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraíba, Paraná, Piauí, Bahia, Santa Catarina, Ceará e Sergipe” (VAN DER LAAN, 2019, p. 12-13).

Acrescenta-se que o art. 22, inciso XX da Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios. O texto abaixo apresenta os principais motivos:

Sustentou que o art. 22-XX da Constituição atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios, indicativo de que o Poder Constituinte Originário atentou-se ao fato de que os *jogos de azar* são responsáveis pela criação de vulnerabilidades diversas, que demandam diferentes níveis de vigilância estatal – de ordem social, econômica e saúde pública. Afirmou inexistir direito absoluto à livre concorrência, sendo admissível a intervenção estatal quando afrontados os interesses da coletividade. Sobre o alegado desrespeito ao princípio da igualdade, argumentou que a existência de leis sobre *jogos de azar* visa a coordenar bens jurídicos antagônicos em nome de toda a coletividade. Registra considerações sobre as consequências deletérias da legalização dos jogos de azar sob a perspectiva da segurança pública, da saúde dos indivíduos, dos gastos públicos e da *ausência de aparato regulatório* (BRASIL, 2019c, p. 3, grifo nosso).

A operação das loterias federais é, até o momento (março de 2020), de *exclusividade* da Caixa Econômica Federal.^{22, 23} As duas exceções são a concessionária que irá operar a Lotex,²⁴ cuja operação poderá ser iniciada ainda em meados do ano de 2020, e a modalidade lotérica de Apostas de Quota Fixa, que poderá ser operada por uma autorizada ou por uma concessionária²⁵ (ainda não regulamentada).²⁶ Salienta-se que, no início do ano de 2020, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia

22 “Art. 1º A Loteria Federal será explorada diretamente pela União.

Art. 2º O serviço da Loteria Federal subordinado ao Ministro da Fazenda, será executado em todo País pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas em colaboração com as Caixas Econômicas Federais” (BRASIL, 1961).

23 “Art 2º A Loteria Federal, de circulação, em todo o território nacional, constitui um serviço da União, executado pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, através da Administração do Serviço de Loteria Federal, com a colaboração das *Caixas Econômicas Federais*.

Parágrafo único. As *Caixas Econômicas Federais*, na execução dos serviços relacionados com a Loteria Federal, obedecerão às normas e às determinações emanadas daquela Administração” (BRASIL, 1967, grifo nosso).

24 “Art. 28. Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir a Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEX, tendo como tema marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, implementada em meio físico ou virtual” (BRASIL, 2015b).

25 “Art. 29. Fica criada a *modalidade lotérica*, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada *apostas de quota fixa*, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional.

§ 1º A modalidade lotérica de que trata o *caput* deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.

§ 2º A *loteria de apostas de quota fixa* será *autorizada ou concedida* pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais.

[...]” (BRASIL, 2018b, grifo nosso).

26 Na minuta do decreto que regulamenta a modalidade lotérica apostas de quota fixa, estabelece-se a concessão, como pode ser visto no art. 10.

“Art. 10. Somente poderá ser beneficiada com a concessão de outorga para explorar (operar) a modalidade lotérica apostas de quota fixa a pessoa jurídica regularmente constituída segundo as leis brasileiras vigentes, com sede e administração no País” (BRASIL, 2020b).

e Loteria (Secap) do Ministério da Economia promoveu consulta pública para coletar sugestões para o aperfeiçoamento da minuta de decreto de regulamentação da exploração da modalidade lotérica Apostas Esportivas de Quota Fixa em território brasileiro (Consulta Pública nº 01/2020). As contribuições deveriam ser enviadas no período compreendido entre os dias 17 de fevereiro e 6 de março de 2020 (BRASIL, 2020a). Já a comercialização é feita por permissionárias.²⁷

Por fim, em 2019, mediante o Decreto nº 9.745/2019, que entre outras coisas aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, estabeleceu-se o Ministério da Economia como ente da Administração Pública com a tutela exclusiva sobre o serviço de loterias no Brasil, sendo o órgão regulador setorial a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria – Secap (anteriormente Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria – Sefel, que tinha substituído a antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico – Seae).²⁸ No quadro 1, é apresentado um resumo da base legal das loterias no Brasil, dos agentes atuantes nesse setor e das modalidades e produtos lotéricos, com respectivas fundamentações legais. Colocar essas informações num único quadro permite uma melhor visualização e compreensão setorial.

27 “Art. 1º Esta Lei estabelece critérios para a contratação e remuneração de *permissionários lotéricos* nesse regime e fixa outras providências relativamente às atividades econômicas complementares que vierem a ser por eles exercidas.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – *permissão lotérica*: a outorga, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos feita pelo poder outorgante à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, para comercializar todas as loterias federais e os produtos autorizados, bem como para atuar na prestação de serviços delegados pela outorgante, nos termos e condições definidos pela legislação e normas reguladoras vigentes;

II – outorgante de serviços lotéricos: a Caixa Econômica Federal (CEF) na forma da lei” (BRASIL, 2013b, grifo nosso).

28 “Art. 35. À *Secretaria Especial de Fazenda* compete:

[...]

n) regulação, autorização, normatização e fiscalização dos segmentos de distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda, captação antecipada de poupança popular e loterias, inclusive *sweepstakes* e outras modalidades de loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; e

[...]

Art. 43. À *Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria* compete:

[...]

X – supervisionar, no âmbito do Governo federal, a política e a regulação de loterias; e

[...]

Art. 46. À *Subsecretaria de Prêmios e Sorteios* compete:

[...]

IV – atuar na regulação, na autorização, na normatização e na fiscalização de todas as modalidades de loterias; e

V – propor, coordenar e executar, no âmbito do Governo federal, a política e a regulação de loterias” (BRASIL, 2019a, grifo nosso).

Quadro 1. Brasil: Resumo do fundamento legal de loterias

Base Legal	Constituição Federal de 1988, art. 22, inciso XX		
	Decreto-Lei nº 6.259/1944 – dispõe sobre os serviços de loterias		
	Decreto-Lei nº 204/1967 – dispõe sobre a exploração do serviço de loterias		
	Decreto-Lei nº 594/1969 – criação da Loteria Esportiva		
	Decreto nº 66.118/1970 – regulamento da Loteria Esportiva		
	Decreto nº 68.703/1971 – regulamenta a aplicação dos recursos da Loteria Esportiva		
	Lei nº 6.717/1979 – criação do concurso de prognósticos de números		
	Lei nº 11.345/2006 – criação do concurso de prognóstico específico		
	Decreto nº 6.187/2007 – regulamenta a Lei nº 11.345/2006		
	Lei nº 12.869/2013 – dispõe sobre o permissionário lotérico		
	Lei nº 13.155/2015 – dispõe sobre a concessão da Lotex ¹		
	Lei nº 13.262/2016 – autoriza o BB e a CEF a constituírem subsidiária		
	Decreto nº 9.155/2017 – dispõe sobre a inclusão da Lotex no PND ²		
Decreto nº 9.327/2018 – regulamenta a Lotex			
Lei nº 13.756/2018 – dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Criação da quota fixa (art. 29)			
Natureza	Serviço público exclusivo da União (Decreto-Lei nº 204/1967)		
Legislador	União (Constituição Federal de 1988, art. 22, inciso XX)		
Operador	Caixa Econômica Federal (Decreto nº 50.954/1961) – Loterias Concessionário ³ (Decreto nº 9.327/2018) – Lotex		
Regulador	Subsecretaria de Prêmios e Sorteios (Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), Secretaria Especial de Fazenda, Ministério da Economia) (Decreto nº 9.745/2019)		
Comerciante	Permissionários em contrato com a Caixa Econômica Federal ou com o concessionário da Lotex		
Modalidade, produto e fundamento	Passiva	Loteria Federal ⁴	Decreto-Lei nº 6.259/1944
	Prognósticos Numéricos	Mega-Sena	Lei nº 6.717/1979
		Quina	
		Dia da Sorte	
		Lotofácil	
		Lotomania	
		Dupla Sena	
	Timemania ⁵	Lei nº 11.345/2006 / Decreto nº 6.187/2007	
	Prognósticos Esportivos (pari-mutuel)	Loteca	Decreto-Lei nº 594/1969 / Dec. nº 68.703/1971
Lotogol			
Loteria Instantânea	Lotex	Lei nº 13.155/2015 Lei nº 13.262/2016 Decreto nº 9.155/2017 Decreto nº 9.327/2018 Lei nº 13.756/2018	
Prognósticos Esportivos (<i>fixed odds</i>)	⁶	Lei nº 13.756/2018	

Fonte: Atualização de Sefel/Cade (2018).

Nota: 1. Lotex – Loteria Instantânea Exclusiva. 2. Programa Nacional de Desestatização. 3. O grupo vencedor foi o Consórcio Estrela Instantânea, formado pela norte-americana Scientific Games International (SGI) e pela International Game Technology (IGT), com sede no Reino Unido. 4. De acordo com a classificação da World Lottery Association (WLA), a modalidade da Loteria Federal é Prognóstico Numérico. 5. Prognóstico Específico. 6. A modalidade Apostas de Quota Fixa no Brasil ainda não foi regulamentada (informação em março de 2020).

1.1.2.2 Regulação

A legislação vigente no caso das loterias no Brasil indica que a *regulação setorial* é primordial para assegurar o interesse público, já que tal atividade é considerada serviço público exclusivo da União.²⁹ Verifica-se, também, que a Lei Penal somente permite a promoção de loterias autorizadas legalmente e com finalidade social (*good causes*). Dessa forma, o Ministério da Economia tem competência regulatória e fiscalizatória da atividade de exploração de loterias autorizadas por lei. Já a competência para coibir as atividades ilegais é dos órgãos de repressão estaduais ou federal.

Hoje, como apresentado no item referente à legislação, cabe especificamente à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do Ministério da Economia, por conta do Decreto nº 9.745/2019, ser o órgão regulador setorial.^{30, 31} Ou seja, o regulador e o regulado são do Ministério da Economia. Até o momento, por conta do monopólio da Caixa Econômica Federal, esse problema ainda não foi identificado. Entretanto, com a entrada da concessionária da Lotex, por exemplo, a regulação setorial por parte de um regulador que não seja independente pode ser questionada. Na figura 1, apresenta-se a estrutura atual do mercado nacional de loterias e a estrutura pretendida pelo Ministério da Fazenda (hoje, Ministério da Economia) a partir da concessão da Lotex.

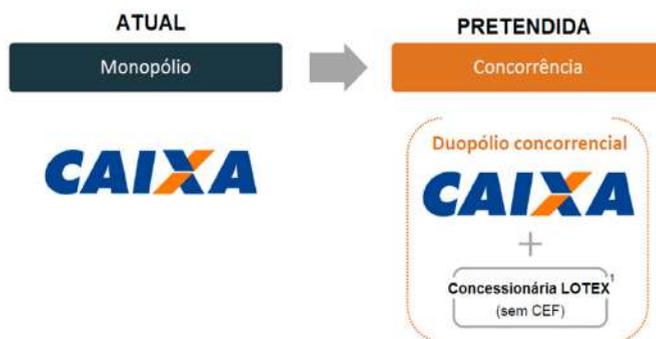


Figura 1. Brasil: estrutura do mercado nacional de loterias

Fonte: Adaptado de Silva (2018).

Nota: 1. O grupo vencedor foi o Consórcio Estrela Instantânea, formado pela norte-americana Scientific Games International (SGI) e pela International Game Technology (IGT), com sede no Reino Unido.

30 A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) tem a competência de supervisionar, no âmbito do Governo federal, a política e a regulação de loterias. E a Subsecretaria de Prêmios e Sorteios tem como competência a atuação na regulação, na autorização, na normatização e na fiscalização de todas as modalidades de loterias e, também, na proposição, na coordenação e na execução da política e da regulação de loterias (BRASIL, 2019a).

31 “[...] as atividades envolvendo jogos com aposta – que não sejam loterias – praticadas de maneira ilegal não dizem respeito às atribuições fiscalizatórias da Sefel [hoje, Secap]. Isso ocorre porque essas atividades não tratam de extrapolação da exploração de loterias autorizadas, mas sim de comércio de produtos ilícitos ou desautorizados, sequer possuindo subsunção à determinada norma do ordenamento jurídico nacional.

Considerando ainda que o jogo ilegal não contempla quaisquer garantias ao público apostador, de maneira a prevenir as mais variadas formas de manipulação ou fraudes de resultados, causando enormes prejuízos ao consumidor (apostador), fica, também, estampada nesta prática o Crime Contra a Economia Popular [...]” (SEFEL/CADE, 2018, p. 95-96).

Ainda com relação à Secap, as atividades regulatórias,³² de autorização, de normatização e de fiscalização³³ do segmento lotérico são realizadas em nível federal. Como citado anteriormente, somente é legalizada, no âmbito estadual, a operação de loterias que estão de acordo com o Decreto-Lei nº 204/1967, ou seja, as loterias estaduais que já existiam, limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação desse decreto-lei. Com a criação e a regulamentação da Loteria Instantânea (Lotex), a Secap também passa a ser o regulador dessa modalidade (BRASIL, 2015b; 2018a). Além disso, no Decreto nº 9.327/2018, estabelece-se a necessidade de a publicidade da Lotex ser condizente com o jogo responsável.³⁴

Dois outros aspectos merecem destaque na atuação da Secap como órgão regulador. O primeiro deles é o incremento do monitoramento do mercado lotérico com o intuito de aumentar o controle social sobre a atividade lotérica no Brasil mediante transparência. Como exemplo, citamos a elaboração do *Boletim de Acompanhamento do Mercado de Loteria* e a criação do Prêmio Secap de Loterias, incentivando a pesquisa nas áreas de regulação e responsabilidade social corporativa na atividade lotérica.

Por sua vez, o segundo aspecto foi a ampliação do potencial de vendas do mercado lotérico, com a proposta da concessão da Lotex ao setor privado (hoje uma realidade, apesar de sua operação ser prevista somente para meados do ano de 2020) e a edição da Lei nº 13.756/2018, que, entre outras coisas, dispôs sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. A promulgação dessa lei também ampliou a transparência setorial, ao inserir, em uma única legislação, os percentuais e as respectivas destinações dos repasses da arrecadação das várias modalidades lotéricas. Vale lembrar que esse foi um dos pontos questionados por conta da dificuldade de análise por parte dos agentes potenciais entrantes no mercado (legislação difusa e não atualizada – por exemplo, em algumas ainda constava o nome de instituições que não mais existem; e base de cálculo da arrecadação das loterias variando de 104,5% a 115%, o que dificultava a obtenção de maior *accountability* na distribuição da arrecadação (ver tabela 3A)).

32 A CEF tem que prestar contas da atividade lotérica. Por meio da Portaria MF nº 94/2014, a operadora estatal deveria encaminhar à Seae (hoje, Secap) relatórios operacionais e gerenciais de cada modalidade lotérica, como pode ser visto no texto a seguir:

“Art. 1º A Caixa Econômica Federal (CAIXA) encaminhará, trimestralmente, a esta Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), relatórios operacionais e gerenciais de cada modalidade de loteria, relativos às movimentações mensais das atividades de loteria, contemplando, no mínimo, as seguintes informações: [...]” (BRASIL, 2014).

33 Quanto à *fiscalização*, o regulador tem algumas atribuições: (1) monitorar mediante servidores da Secap e auditores internos da CEF a realização das apurações de sorteios em auditório da CEF e no “Caminhão da Sorte”; (2) acompanhar os procedimentos realizados na Polícia Federal (exame das esferas numeradas utilizadas nos sorteios, emitindo laudos e atestando a inexistência de dispositivo eletrônico em seu interior) e no INMETRO (verificação da hígidez de cada esfera e seu respectivo diâmetro); e (3) mapear riscos com o intuito de identificar problemas no processo de sorteio e de apuração das loterias federais (SEFEL/CADE, 2018).

34 “Art. 17. A publicidade da LOTEX será feita de forma socialmente responsável e promoverá a conscientização do *jogo responsável*. Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput*, considera-se *jogo responsável* aquele que consiste na aplicação dos princípios de responsabilidade social concernentes à operação da LOTEX, com destaque para a adoção de diretrizes e práticas voltadas para a prevenção do transtorno do jogo, proteção das pessoas vulneráveis, como menores de idade e idosos, e para prevenir a ocorrência de potenciais danos indesejáveis” (BRASIL, 2018a, grifo nosso).

1.1.2.3 Mercado: agentes, produtos e dados setoriais

O mercado de loterias no Brasil está em processo de mudança; a partir do fundamento legal apresentado na subseção acima e resumido no quadro 1, em que se estabelece a *exclusividade da União* para explorar a *loteria como serviço público* e ainda lhe atribui a competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios, temos os seguintes agentes setoriais:

- **União:** tem a titularidade e exclusividade da única modalidade de aposta permitida no Brasil. Ou seja, a União é a fornecedora mediata do produto e do serviço lotérico.
- **Caixa Econômica Federal (CEF):**³⁵ instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa. Um de seus objetivos é administrar os serviços das loterias federais, nos termos da legislação específica.
- **Permissionárias:** pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, para comercializar todas as loterias federais e os produtos autorizados, bem como para atuar na prestação de serviços delegados pela outorgante, nos termos e condições definidos pela legislação e normas reguladoras vigentes.
- **Consórcio Estrela Instantânea:** concessionária da Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex). Ainda não iniciou a sua operação.
- **Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap):**³⁶ atua na regulação, na autorização, na normatização e na fiscalização de todas as modalidades de loterias. Tal secretaria também está apta a, de acordo com a legislação vigente, propor, coordenar e executar, no âmbito do Governo federal, a política e a regulação de loterias.

No início de 2020, a única empresa que opera no mercado de jogos lotéricos no Brasil é a Caixa Econômica Federal (CEF).³⁷ A estatal opera duas modalidades de loteria: (1) *Loterias de Prognósticos Numéricos* (Loteria Federal – Passiva, Mega-Sena, Quina, Dia de Sorte, Lotofácil, Lotomania, Dupla Sena e Timemania – Prognóstico Específico). As Loterias de Prognósticos Numéricos são produtos lotéricos em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no próximo concurso, seja escolhendo os números livremente, seja comprando o bilhete com os números

35 “A CAIXA Loterias S. A. (atual denominação da CAIXA Instantânea) é uma subsidiária integral da CAIXA e seu objeto social é administrar, com exclusividade, os serviços das loterias federais nos termos da legislação específica” (CEF, 2019c).

36 O órgão regulador do setor de loterias no Brasil, de acordo com a legislação vigente, não possui autonomia financeira e operacional, entre outras características fundamentais para a entrada de agentes privados em tal mercado. Esse ponto, que será melhor visto na subseção regulação, poderá ser questionado pelos agentes setoriais e inibir a concorrência. “Na realidade brasileira, talvez esse risco não seja hoje tão perceptível, haja vista que a exploração ainda é feita em regime de exclusividade por uma empresa estatal” (BARBOSA, 2018, p. 61-62).

37 Todavia, deve-se salientar que a Lei nº 13.555/2015 permitiu a concessão da Loteria Instantânea e a Lei nº 13.756/2018 dispôs sobre a modalidade lotérica denominada Apostas de Quota Fixa (Prognósticos Esportivos *Fixed Odds*).

já postos nele (SEFEL/CADE, 2018); e (2) *Loterias de Prognósticos Esportivos – Pari-Mutuel* (Loteca e Lotogol). As Loterias de Prognósticos Esportivos são aquelas em que o apostador tenta prever o resultado de jogos esportivos. Estas podem existir no formato *pari-mutuel* (o ganho do apostador é conhecido *a posteriori*) ou no formato *fixed odds* (ao se efetivar a aposta, o apostador já sabe a premiação na efetivação da aposta) (SEFEL/CADE, 2018).

Os produtos lotéricos da Caixa Econômica Federal são apresentados na figura 2.



Figura 2. Caixa Econômica Federal: produtos lotéricos

Fonte: CEF (2020c).

A comercialização dos produtos lotéricos da CEF é feita por permissionários, que atuam em todos os estados e no Distrito Federal. A rede lotérica nacional é regida por uma circular da CAIXA (nº 816/2019) que estabelece as normas para seleção, instalação e manutenção das unidades lotéricas.³⁸ Vale destacar que a rede lotérica da CAIXA tem forte atuação como *agente pagador dos programas sociais do Governo federal* (benefícios do INSS; FGTS e créditos complementares; notificação de seguro-desemprego; PIS/Abono; programas da Rede de Proteção Social – Programa Bolsa Família, etc.).

Além disso, elas também aceitam o pagamento de contas de concessionárias de serviços públicos, de bloquitos de cobrança da CAIXA e de outras instituições

38 Dentre as normas, figuram, a saber: (1) conceitos de permissionário de loterias; (2) limites da permissão; (3) modalidades de loterias; (4) prestação de serviços; (5) categorias/rede de unidades lotéricas; (6) remuneração; (7) garantias; (8) padronização visual e operacional; (9) direitos e deveres da CAIXA e dos permissionários; e (10) irregularidades e sanções administrativas (CANTON, 2010; CEF, 2019b).

bancárias, entre outros. Tais funções e serviços são fundamentais, especialmente em pequenas localidades em que as instituições financeiras não atuam (CANTON, 2010). Ou seja, elas exercem um *importante papel social*, que deve ser levado em consideração na reestruturação setorial em processo. Na figura 3, observa-se a localização das loterias existentes no Brasil no ano de 2017. Destaca-se que elas atuam em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal.³⁹



Figura 3. Caixa Econômica Federal: loterias por unidade da federação – 2017

Fonte: CEF (2018, p. 19).

Outro aspecto social relevante das loterias é o repasse obrigatório de percentuais da arrecadação para as causas sociais (saúde, educação, entre outras – ver tabela 1) denominadas *good causes*. Cabe salientar que, com relação aos repasses das loterias, destacava-se a necessidade de correção da base de cálculo da arrecadação das loterias, que, segundo a Sefel/Cade (2018) e Barbosa (2017a), variava de 104,5% a 115%,⁴⁰

39 Já com relação à Lotex, no seminário sobre o mercado brasileiro na ICE LONDON 2020, Roberto Quattrini, representante do consórcio Estrela Instantânea, estimou que fossem criados, no decorrer dos quinze anos de concessão, 60 mil pontos de venda, junto aos canais interativos (GAMES MAGAZINE, 2020).

40 Tais percentuais foram verificados a partir da edição da Portaria do Ministério da Fazenda nº 30/2008.

para a obtenção de maior *accountability* na distribuição da arrecadação (ver tabela 3A). Na tabela 1, apresentam-se os repasses das Loterias CAIXA no ano de 2018.

Tabela 1. Repasses das Loterias CAIXA – 2018 (Dados em R\$ 1.000,00)

Repasses 2018		
Destinação		Total
Esporte	Ministério do Esporte	424.704
	Clubes de futebol	77.438
	Comitê Olímpico Brasileiro	230.129
	Comitê Paralímpico Brasileiro	131.822
	Confederação Brasileira de Clubes	55.782
	Federação Nacional de Clubes	2.408
	Secretaria de Esportes dos Estados	59.795
	Comitê Brasileiro do Desporto Escolar	13.248
	Comitê Brasileiro do Desporto Universitário	6.624
	Subtotal Esportes	1.001.950
Educação	Fundo de Investimento do Estudante Superior	398.157
	Prêmios prescritos repassados ao FIES	332.208
	Subtotal Educação	730.365
Cultura	Fundo Nacional da Cultura	387.991
Segurança	Fundo Penitenciário Nacional	251.483
	Fundo Nacional da Segurança Pública	770.460
Seguridade	Seguridade Social	2.333.394
Saúde	Fundo Nacional da Saúde	6.836
Outros	Fundo Nacional de Apoio à Criança e Adolescente	831
	Testes especiais (Apaes, Cruz Vermelha)	1.242
Subtotal		3.752.237
Imposto de Renda sobre prêmios pagos		1.094.665
Total de repasses		6.579.217

Fonte: CEF (2020d).

A partir da edição da Lei nº 13.756/2018, que entre outras coisas dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, o ponto crítico da correção da base de cálculo foi mitigado, juntamente com a resolução da crítica da existência de legislação dispersa tratando da temática (anteriormente, os percentuais de repasses da arrecadação das modalidades de loterias eram estabelecidos em várias legislações).

Na tabela 4A, pode-se visualizar a destinação dos recursos da arrecadação das loterias por modalidade determinada pela Lei nº 13.756/2018.

Ainda quanto à arrecadação e ao repasse das loterias federais, na figura 4 visualiza-se uma interrupção da tendência de crescimento da arrecadação do setor de loterias no Brasil no ano de 2016, com recuperação nos anos de 2017 e 2018.⁴¹ De qualquer forma, a arrecadação dessa indústria continua representando, em média, 0,2% do Produto Interno Bruto, que é um valor substancial, mas inferior ao que se verifica nos países que operam loterias e possuem renda média similar ao Brasil – as arrecadações com loterias varia de 0,5% a 1% do PIB. Esta foi uma das motivações para a concessão da Lotex, pois indicava que haveria mercado para a entrada de outro agente operador no Brasil, além da Caixa Econômica Federal.

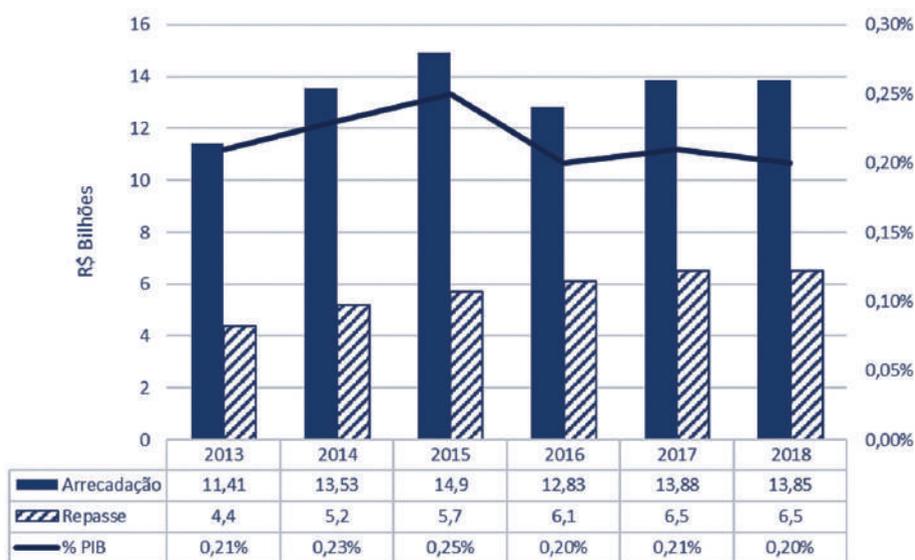


Figura 4. Brasil: Arrecadação e repasse das loterias federais¹ e participação da arrecadação no PIB (%) – 2013-2018

Fonte: Elaboração própria a partir de CEF (2018; 2020d); Secap/ME (2019).

Nota: 1. Valores nominais.

1.1.2.4 Lotex como o divisor de águas da atividade lotérica no Brasil⁴²

No Brasil, a Loteria Instantânea passou a ser comercializada em meados de 1991, uma vez que o Decreto nº 99.268/1990 autorizou a CEF a executar e a explorar os serviços de Loteria Federal na modalidade instantânea. Com relação à comercialização, a Caixa explorou o negócio de loteria instantânea entre os anos de 1991 e 2015, por meio da Loteria Instantânea Federal. Além disso, havia a exploração das loterias

41 Cabe destacar que o maior percentual de repasse da série apresentada na figura 4 ocorreu no ano de 2016 (47,5%).

42 No quadro 3A, pode-se visualizar o fundamento legal e a estrutura de mercado da Lotex.

estaduais⁴³ e das entidades filantrópicas.⁴⁴ Entretanto, a autorização da exploração dos serviços da modalidade Loteria Instantânea Federal foi revogada pelo Decreto nº 8.897/2016. Iniciava-se, assim, a discussão sobre a abertura do mercado.

Inicialmente, em janeiro de 2016, criou-se a Caixa Instantânea S. A. (subsidiária da CEF), que teria 51% de suas ações vendidas a um grupo internacional com expertise nessa modalidade lotérica. Mas depois de estudos realizados pelo BNDES e consultorias contratadas, sugeriu-se que a melhor opção de abertura de mercado seria a concessão comum da Lotex para uma empresa privada. O Ministério da Economia pressupunha que com a operação da Lotex por uma empresa com experiência em loteria instantânea haveria um desenvolvimento da atividade lotérica brasileira.

Depois de dois processos licitatórios sem êxito, no ano de 2019, o Consórcio Estrela Instantânea obteve a concessão da Lotex; deve-se frisar que o valor mínimo e o prazo de concessão foram reduzidos, bem como foi ampliado o número de parcelas para o pagamento da outorga.⁴⁵ O início da operação está previsto para meados do ano de 2020.^{46, 47} Os principais dados da concessão da Lotex podem ser visualizados na tabela 2.

43 Anos depois, a Sefel (atual Secap) finalizou a operação das loterias estaduais que não se enquadravam nos limites do Decreto-Lei nº 204/1967.

44 Uma das críticas que se fazia era que a Loteria Instantânea era normatizada e autorizada tanto no âmbito do Ministério da Economia (Secap) quanto no âmbito da Superintendência de Seguros Privados (Susep). Isto é, a regulação ocorria na esfera de atuação de entes federais distintos da Administração Pública. Isso foi aparentemente resolvido com a edição da Circular Susep nº 569/2018, alterada pela Circular Susep nº 576/2018.

45 “Na primeira tentativa de venda da concessão, em julho, a expectativa do governo era de um lance mínimo de quase R\$ 1 bilhão, para 25 anos de concessão. Na segunda tentativa de leilão, a outorga já tinha sido reduzida para R\$ 642 milhões, para 15 anos. No leilão desta terça, o valor mínimo foi fixado em R\$ 542,1 milhões, também para 15 anos” (MELO, 2019).

46 De acordo com a minuta do Contrato de Concessão da Loteria Instantânea Exclusiva, define-se Lotex como a modalidade lotérica criada por meio da Lei Federal n.º 13.155, de 4 de agosto de 2015, alterada pela Lei Federal n.º 13.262, de 22 de março de 2016 e pela Lei Federal n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018, bem como regulamentada pelo Decreto Federal n.º 9.327, de 4 de abril de 2018, caracterizando-se como serviço público a ser explorado no âmbito da concessão, tanto por meio de *canais virtuais* quanto por *meio físico* (PDVs).

47 Na minuta do Contrato de Concessão foram estabelecidos três indicadores de qualidade dos serviços, desmembrados em dez subindicadores, a saber: (1) *Certificação*: (a) Adesão a certificações exigidas no Contrato de Concessão, e (b) Manutenção contínua das certificações exigidas conforme estabelecido no contrato até o término deste; (2) *Fiscalização*: (a) Auditoria dos repasses ao Poder Concedente estabelecidos no contrato, e (b) Auditoria dos pagamentos de prêmios aos apostadores referentes às emissões a fim de atestar o cumprimento da Lei Federal nº 13.155/2015, a ser realizada anualmente; (3) *Qualidade dos Serviços*: (a) Resolução de 99% das reclamações dos apostadores referentes ao pagamento de prêmios em, no máximo, cinco dias úteis a partir do registro da reclamação, (b) Resolução de 99% dos registros de reclamações de outras naturezas, oriundas de apostadores, em, no máximo, cinco dias úteis, (c) Pagamento de 99% dos prêmios de valor menor ou igual à faixa de isenção do imposto sobre a renda em até dois dias úteis após solicitação por parte do apostador, e (d) Pagamento de 99% dos prêmios de valor superior à faixa de isenção do imposto sobre a renda em cinco dias úteis a partir da solicitação de pagamento do apostador.

Tabela 2. Lotex: dados da concessão

Contratante	União, por intermédio do Ministério da Economia
Concessionária	Estrela Instantânea. Formada pela International Game Technology (IGT) e pela Scientific Games International (SGI), cada uma com 50% do capital
Prazo do contrato	15 anos
Lance mínimo exigido pela parcela inicial da outorga	R\$ 96.968.123,51
Lance oferecido pela parcela inicial da outorga	R\$ 96.969.000,00
Valor total da outorga	R\$ 96,9 milhões + sete parcelas de R\$ 103 milhões = R\$ 817,9 milhões ¹
Critério de leilão	Maior outorga

Fonte: Melo (2019).

Nota: 1. Valores corrigidos pelo IPCA.

Nesse contexto, algumas questões devem ser observadas em maior detalhe: a regulação e a responsabilidade social corporativa, uma vez que se trata de uma modalidade lotérica com atuação exclusiva do setor privado e que pode ser realizada em ambiente físico ou *virtual*.⁴⁸

1.1.2.5 Responsabilidade social corporativa no mercado brasileiro de loterias

O termo “responsabilidade social corporativa” possui algumas definições interessantes, entre elas, a que abrange duas dimensões, a saber: (1) uma forma de gestão que se traduz na relação ética e transparente da empresa com os demais agentes (sociedade, governo e demais empresas); e (2) a determinação de metas empresariais que incrementem o desenvolvimento sustentável da sociedade. A ideia aqui é preservar os recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitar a diversidade e promover a redução das desigualdades sociais (PEREIRA; SILVA; CARBONARI, 2011).⁴⁹

Dentre os princípios de responsabilidade social, pode-se citar: (1) *accountability* (prestação de contas e responsabilização); (2) transparência; (3) comportamento ético; (4) respeito pelos interesses das partes interessadas; (5) respeito pelo estado de

48 Por conta do incremento dos jogos *on-line*, especialmente em ambiente não regulado, por vezes ilegal, discutiram-se duas possibilidades no Brasil: (1) considerar essa modalidade lotérica ilegal; ou (2) regulamentá-la. Optou-se pela segunda.

49 Atualmente, existem pelo menos quatro visões diferentes do conceito de *responsabilidade social corporativa*: “A primeira está relacionada à ideia de que os objetivos primordiais de uma empresa resumem-se em gerar lucro a seus investidores, pagar impostos e cumprir a legislação. A segunda visão incorpora a esses objetivos ações filantrópicas, como ajuda financeira a creches, orfanatos e programas sociais. Outro modo de ver a RSE é como uma estratégia de negócios, na qual as ações de responsabilidade são um instrumento para conferir um diferencial para seus produtos e serviços. Assim, a empresa conseguiria atrair e manter melhores empregados, além de acrescentar valor à sua imagem. Por fim, na *quarta* visão a RSE é vista como *parte da cultura organizacional*, de forma a produzir riquezas e desenvolvimento que beneficiem a todos os envolvidos em suas atividades – trabalhadores, consumidores, meio ambiente e comunidade. Essa visão inclui a promoção, pela empresa, dos seus valores éticos e responsáveis na sua cadeia de fornecedores e nos mercados onde atua. Para o Idec, esta é a visão de RSE que mais corresponde aos anseios dos consumidores e da sociedade de forma geral, por ser mais abrangente” (IDEC, 2004, p. 14, grifo nosso).

direito; (6) respeito pelas normas internacionais de comportamento; e (7) respeito pelos direitos humanos. No caso das loterias no Brasil, enquanto um serviço público legal, como supracitado, os termos e exigências relacionados à responsabilidade social corporativa devem ser levados em consideração.

Em alguns momentos, considera-se somente o repasse de parte da arrecadação para as *good causes* como responsabilidade social corporativa, já que é uma característica essencial do produto lotérico. Mas não se deve esquecer também dos aspectos que promovam o jogo responsável.⁵⁰ O texto a seguir apresenta ideias importantes quanto a essa temática:

O controle efetivo do Estado sobre loterias e jogos de azar é muito importante sob diversos aspectos. Em primeiro lugar assegura a proteção dos direitos dos apostadores que, devido a certo encantamento com a possibilidade de enriquecerem, por meio da sorte, adotam postura de demasiada boa-fé, tornando-se “presas fáceis” à ação de empresários inescrupulosos, bem como para que a comercialização de jogos se enquadre nas leis vigentes, assegurando a manutenção da ordem social e a geração de recursos para as chamadas “boas causas sociais”, definidas legalmente. E a proteção estatal, na medida em que tipifica o jogo ilegal, além de canalizar recursos para os fins sociais, dificulta a ação criminosa orientada a obter vultosos recursos, que desembocam na prática de outros delitos, dentre os quais lavagem de dinheiro, tráfico e corrupção (DUARTE *apud* GOMES, 2018, p. 24).

Atualmente, a Caixa Econômica Federal, ainda a única operadora da atividade lotérica no Brasil, possui certificações internacionais aplicáveis à atividade lotérica, a saber: (1) Certificação pela Norma de Controle de Segurança lavrada pela World Lottery Association⁵¹-Security Control Standard – WLA-SCS;⁵² (2) Certificação de Jogo Responsável fornecida pela World Lottery Association-Responsible Gaming Framework, WLA-RGF. Em 2017, a CEF obteve a certificação de Nível 3,⁵³

50 A abertura do mercado e a possibilidade de venda virtual podem tornar mais difíceis a regulação (fiscalização, monitoramento, etc.) e o combate ao jogo patológico e à lavagem de dinheiro, por exemplo.

51 Com relação ao Marco do Jogo Responsável e à Certificação da World Lottery Association, existem: (1) sete Princípios do Jogo Responsável; (2) quatro níveis de Certificação de Jogo Responsável, que possibilitam às loterias mostrar o seu nível de comprometimento com os Princípios do Jogo Responsável; e (3) dez Elementos de Programa. Segundo a WLA (2019a, p.8), “los 10 elementos del programa son áreas en las cuales los miembros deben desarrollar sus acciones. El PIE evaluará las acciones emprendidas para cada uno de los elementos del programa. La lotería recibirá la acreditación de acuerdo con el informe emanado del PIE. Es importante señalar que algunos de estos elementos no pueden ser aplicados en algunas jurisdicciones. Es de conocimiento para la WLA que elementos como el juego a distancia no existen en ciertas regiones. En otras regiones, la derivación a tratamiento debe llevarse a cabo con la participación de una organización externa. La lotería deberá explicar por qué un determinado elemento del programa no es relevante para su organización y el PIE tomará en cuenta ese factor”.

52 Salienta-se que a norma WLA-SCS:2016 abarca as diretrizes das normas ISO/IEC 27001:2013 e ISO 9001.

53 “Em 2017, as loterias CAIXA conquistaram o Nível 3 da Certificação em Jogo Responsável, segundo maior título emitido pela WLA em jogo responsável, evidenciando que a empresa está alinhada às melhores práticas de governança adotadas pelas loterias de Estado melhor administradas no mundo, que visam proteger e reduzir danos potenciais associados ao mercado de jogos de loterias” (CEF, 2020b).

(3) Certificação ISO/IEC 27001,⁵⁴ relativa a padrão para sistema de gestão da segurança da informação (Information Security Management System – ISMS) (CEF, 2020b). De acordo com BNL DATA (2020), a CEF iria promover um pregão eletrônico, no início de janeiro de 2020, para contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria especializada para obtenção do último nível de Certificação em Jogo Responsável pelas Loterias CAIXA junto à World Lottery Association.

A estatal não é somente uma instituição financeira; ela administra vários fundos e programas sociais do governo, além de disponibilizar crédito imobiliário. É inquestionável a sua relevância para o *desenvolvimento social do país*. Especificamente com relação à responsabilidade social corporativa nas Loterias CAIXA,⁵⁵ podem-se citar diversas iniciativas: (1) divulgação de crianças e adolescentes desaparecidos em bilhetes da Loteria Federal; (2) escolha de temas de relevância social para ilustração dos bilhetes lotéricos; (3) redução de papel na emissão de bilhetes lotéricos; (4) utilização de papel certificado por entidade de âmbito mundial que promove o manejo responsável de florestas; (5) destinação de parte da arrecadação aos beneficiários legais; e (6) divulgação da Carta de Serviços das Loterias CAIXA, com o objetivo de disponibilizar informações sobre produtos e serviços lotéricos de forma acessível ao apostador (CEF *apud* GOMES, 2018).

2 PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE LOTÉRICA NO BRASIL APÓS A CONCESSÃO DA LOTEX

Neste capítulo serão apresentadas e discutidas as principais propostas para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da Lotex. Conforme visto ao longo desta monografia, o mercado de loterias no Brasil, nas últimas décadas, foi um monopólio estatal operado pela CEF, cujas titularidade e exclusividade são da União. Atualmente, encontra-se em construção um novo desenho mercadológico-regulatório-institucional da atividade lotérica no Brasil. A concessão da Lotex ao setor privado e a criação da modalidade de Quota Fixa (ainda em processo de regulamentação) podem ser consideradas, como dito anteriormente, um divisor de águas. Mas ainda é um processo em formação.

Nesse sentido, as propostas aqui apresentadas objetivam salientar alguns pontos críticos do novo desenho de mercado da atividade lotérica no Brasil e propor melhorias para o prosseguimento do desenvolvimento do mercado nacional. Para tanto, em um primeiro momento são apresentados alguns apontamentos referentes à discussão de políticas públicas (processo de políticas públicas, tipos de políticas públicas, a importância do processo democrático na sua formulação, execução e monitoramento,

54 ISO – International Organization for Standardization. IEC – International Electrotechnical Commission.

55 “Apenas para mencionar um *exemplo da responsabilidade social da Caixa*, deve-se mencionar o *produto Caixa Aqui*, lançado no ano de 2003, direcionado à população de baixa renda, possibilitando aos brasileiros que vivem na informalidade abrir sua primeira conta bancária sem comprovação de renda, que até então viviam na exclusão bancária. Essa iniciativa possibilitou a premiação da Caixa Econômica Federal, em 2004, no Prêmio Marketing Best de Responsabilidade Social” (SANTOS *apud* GOMES, 2018, p. 30, grifo nosso).

etc.), de regulação e de responsabilidade social corporativa. Na segunda subseção, são apresentadas as proposições de aprimoramento do novo desenho de mercado do setor de loterias no Brasil. Por fim, na última subseção, apresentam-se algumas limitações do trabalho monográfico e sugestões para pesquisas futuras.

2.1 Políticas públicas, regulação e responsabilidade social corporativa: alguns apontamentos para a discussão

2.1.1 Políticas públicas

Existem várias definições de política pública. Nesta monografia, optou-se por entender política pública como o conjunto de instrumentos de planejamento, execução e monitoramento de ações, configurados no formato de planos, programas ou atividades, que determinam diretrizes, prioridades e objetivos gerais a alcançar. Segundo Secchi citado por Couto (2018), o principal método de análise para as políticas públicas é o Ciclo de Política Pública (Processo de Política Pública). Em tal ciclo há cinco fases, a saber: (1) Formação da Agenda – seleção das prioridades; (2) Formulação de Políticas – apresentação de soluções ou alternativas; (3) Processo de Tomada de Decisão – escolha das ações; (4) Implementação – execução das ações; e (5) Avaliação. Deve-se frisar que as cinco etapas representam um contínuo de criação, implementação e avaliação (LOPES, 2008).

As políticas públicas podem ser divididas em quatro tipos: (1) *políticas regulatórias*⁵⁶ – estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados; (2) *políticas distributivas*⁵⁷ – geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/os contribuintes; (3) *políticas redistributivas*⁵⁸ – concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores; (4) *políticas constitutivas*^{59, 60} – definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2010). Deve-se salientar que, na prática, é muito complicado identificar as fronteiras que separam os tipos de políticas públicas, uma vez que, na maioria das vezes, elas agregam características de dois ou mais tipos de políticas.

56 “São as regras para segurança alimentar, operação de mercado financeiro, códigos de trânsito, leis e códigos de ética em assuntos como aborto, por exemplo. A aprovação ou não dessas políticas está condicionada à relação de forças dos atores e aos interesses presentes na sociedade” (SECCHI *apud* COUTO, 2010, p. 38).

57 “Têm-se como exemplos os subsídios, a gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, os incentivos ou as renúncias fiscais e ainda as emendas parlamentares ao orçamento da União para a realização de obras públicas regionalizadas. Neste último caso, os congressistas e grupos políticos instruem apoio a certas emendas orçamentárias caso ganhem em troca adesão às suas emendas, como num sistema de trocas” (SECCHI *apud* COUTO, 2010, p. 39).

58 “Têm-se como exemplos as cotas raciais para universidades, as políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária” (SECCHI *apud* COUTO, 2010, p. 39).

59 As *políticas públicas constitutivas* também são denominadas *políticas de infraestrutura*.

60 “Têm-se como exemplos as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, as regras das relações intergovernamentais e as regras de participação da sociedade civil em decisões públicas” (SECCHI *apud* COUTO, 2010, p. 39).

Na formulação de políticas públicas, observa-se a atuação de forças antagônicas, motivadas por grupos de interesses diversos, que, entre outros objetivos, procuram o bem-estar social, melhoria na qualidade de vida da coletividade e minimização de custos. A implementação das políticas públicas é um processo de interação estratégica entre vários atores que, a partir de seus próprios interesses, barganham recursos e negociam as tomadas de decisões.

Em temas tão controversos quanto loterias,⁶¹ observa-se que a formação de políticas públicas, o engajamento da população na sua criação e implementação e as ações governamentais são essenciais para que processo seja eficaz para o coletivo. Tais projetos e políticas públicas devem incorporar, na medida do possível e de acordo com os debates democráticos entre os agentes sociais, mudanças qualitativas e quantitativas em relação às práticas anteriores, alcançando resultado na qualidade de vida da coletividade e no desenvolvimento sustentável (PAES DE PAULA, 2005). Por fim, deve-se ter ciência que, se por um lado a regulação da atividade lotérica é justificada pela necessidade de garantia de lisura dos sorteios e por questões éticas como o vício do jogo, por outro lado, o incentivo a tal mercado advém de questões vinculadas à responsabilidade social, como, por exemplo, o repasse de parte da arrecadação para as *good causes*.

2.1.2 Regulação

Assim como políticas públicas, há vários conceitos de regulação. No livro *Por trás da sorte: panorama e análise do mercado de loterias e promoção concorrencial*, define-se regulação pelo “conjunto de medidas e ações governamentais relativas à criação de normas, controle e à fiscalização de segmentos de mercado que são, por sua vez, explorados por empresas” (SEFEL/CADE, 2018, p. 90).⁶²

A regulação também pode ser definida como qualquer ação do governo que limite a liberdade de escolha dos agentes econômicos mediante: (1) a *fixação de tarifa/preço* para um determinado serviço (como, por exemplo, na atividade de gás natural canalizado, na distribuição de energia elétrica e [nos produtos lotéricos]); (2) a *regu-*

61 Como argumentos favoráveis ao mercado lotérico, têm-se: (1) a arrecadação e a destinação de recursos para o desenvolvimento de políticas públicas básicas nos campos da seguridade social, da educação, do desporto, da segurança pública e da saúde; (2) o incremento no emprego e na renda; etc. Já com relação aos argumentos desfavoráveis, têm-se: (1) o jogo patológico. Cabe frisar que os transtornos comportamentais em apostas podem ser agravados pelo fanatismo em esportes ou pelo vício em jogos virtuais; (2) o incentivo à corrupção nos esportes e à lavagem de dinheiro; (3) o endividamento pessoal; (4) o *match-fixing*, que corresponde a manipulações em competições. Tais manipulações preocupam as autoridades públicas e todos os envolvidos com as loterias por conta da perda de credibilidade; (5) o investimento em publicidade direcionada ao público vulnerável (por exemplo, fanáticos por esportes e crianças e adolescentes); (6) os infortúnios que afetam parte dos vencedores de prêmios das loterias (por exemplo, depressão, desestruturação familiar, obesidade, alcoolismo e vícios em drogas mais pesadas), etc.

62 No *Guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)*, tem-se: “A regulação é o instrumento por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes, de modo a promover aumento da eficiência, de segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social. Entretanto, se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo, tais como: aumento do preço dos produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, aumento dos riscos e distorções de mercado. Além disso, a regulação também impõe custos de fiscalização e monitoramento ao regulador. Assim, ela só deve ser criada quando sua existência é justificada” (BRASIL *apud* SEFEL/CADE, 2018, p. 90-91).

lação de quantidades (uso de limites mínimos de produção ou limitação do número de determinadas empresas que podem atuar em um setor econômico específico, [como no mercado de loterias]); e (3) a regulação da qualidade (garantia da presença de determinadas características no serviço ou produto a ser ofertado. [No caso dos produtos lotéricos, há a preocupação com a formatação e propaganda desses produtos para que não sejam direcionados aos públicos mais vulneráveis como os jogadores patológicos, as crianças e os adolescentes]) (PINTO JR.; FIANI, 2013).⁶³ Dessa forma, pode-se considerar como objetivos da regulação a proibição de determinados comportamentos oportunistas por parte do regulado, a mediação de conflitos entre o público e o privado, evitando o confronto direto entre as partes, e o incentivo de certos comportamentos mediante benefícios (MITNICK, 1980).

A importância da regulação é inquestionável, mesmo por parte dos teóricos da economia convencional, já que há situações em que o mercado por si só não consegue levar a uma alocação eficiente de recursos; tais casos são os referentes às denominadas “falhas de mercado”.⁶⁴ No caso da regulação no mercado de loterias, justifica-se essa intervenção governamental, basicamente, por conta das “falhas de mercado”, das preocupações com aspectos distributivos e para assegurar o interesse público (não esquecer que a loteria no Brasil é um serviço público de exclusividade da União). Além disso, a distribuição dos repasses de parte das arrecadações é um tema politicamente sensível, pois interfere nas políticas públicas direcionadas aos segmentos considerados *good causes* (seguridade social, saúde, educação, segurança pública, etc.).

Nesse contexto, cabe ao agente regulador estabelecer regra de cálculo e reajuste das tarifas, normas de qualidade do serviço prestado, permitir a viabilidade econômico-financeira do concessionário, monitorar e fiscalizar a atividade concedida, etc. Apesar da sua importância, alguns problemas poderão ser visualizados caso a regulação não seja exercida de forma correta: captura do regulador por parte do governo e/ou da empresa regulada, causando riscos regulatórios; assimetria de informação entre regulador e regulado; ineficiência e declínio na capacidade competitiva da empresa; desestímulo à inovação;⁶⁵ recursos exorbitantes exigidos pela regulação, principalmente quando recai em litígios judiciais; excesso de regulação, ocasionado por regras muito detalhadas, complexas e, às vezes, desnecessárias ou contraditórias,⁶⁶ etc. Por conta disso, o Banco Mundial (2007, p. 11, grifo nosso) cita que “[...] sem

63 A regulação nada mais seria que uma “[...] forma de garantir a maior transparência de um mercado que tende a assumir comportamentos oligopolistas. Neste mercado, mostra-se imprescindível avaliar as estratégias de diversificação das concessionárias multisserviços (*multi-utilities*), considerar o problema da assimetria de informações entre regulador e regulado, que ratifica a necessidade da transparência (OLIVEIRA, 1999), e, finalmente, definir fronteiras de competências entre os órgãos responsáveis pelo bom funcionamento setorial” (OLIVEIRA; SZKLO; OLIVEIRA *apud* ANP, 2001, p. 5, grifo nosso).

64 São consideradas “falhas de mercado” as externalidades (positivas e negativas), as informações assimétricas, os bens públicos e o poder de mercado.

65 “A redução da competitividade das empresas reguladas pode advir do aumento de custo e, conseqüentemente, não incentivo à inovação e à melhoria do produto. Como soluções ao problema supracitado têm-se o uso de mecanismos de controle de preços ou o estabelecimento de um período de tempo durante o qual a empresa pode auferir os lucros de sua inovação, de maneira semelhante a uma licença de patente” (CAMPOS, 2014, p. 66).

66 Nesse ponto, um dos questionamentos pode ser a justaposição de competências entre os órgãos reguladores, entre estes e os demais órgãos governamentais. No caso das loterias instantâneas (“raspadinhas”), observou-se e questionou-se a regulação por parte da Susep (no caso de Instituições Filantrópicas) e por parte da Secap (no caso da Lotex).

uma governança regulatória adequada, as leis positivas do setor e os contratos bem planejados serão cumpridos de modo incorreto, o que *aumentará o risco regulatório e o custo do capital*". Por fim, a instituição internacional afirma que em países nos quais o mercado se encontra em formação, no início do processo de abertura comercial e/ou as instituições são mais fracas, a atuação de órgãos reguladores setoriais independentes é fundamental.⁶⁷

Segundo o Banco Mundial (2007), para que a regulação adequada permita o bom desempenho setorial, a *governança regulatória* deve acatar quatro importantes itens, a saber:

- **AUTONOMIA** – independência do regulador quanto ao governo. Para os cargos de chefia nos órgãos reguladores, têm de existir mandatos fixos e não coincidentes, e remuneração condizente com o cargo. Os órgãos reguladores devem ter autonomia financeira e, no caso de apelação de suas decisões regulatórias, essas somente poderão ocorrer no poder Judiciário. Além disso, são necessários mecanismos de garantia à independência do regulador perante as empresas reguladas (estatais ou privadas).
- **PROCESSO DECISÓRIO** – deve ser elaborada a documentação formal do processo decisório, detalhando-se as ações de cada agente envolvido.
- **FERRAMENTAS DE DECISÃO** – acesso à informação, uma vez que há grande assimetria de informação entre órgão regulador e regulado. Devem-se fornecer ao regulador meios legais de obter informações, além de orçamento adequado para processá-las. Cabe frisar aqui a importância de pessoal qualificado e de instrumentos regulatórios bem elaborados.
- **ACCOUNTABILITY** – mesmo com autonomia, sugere-se que órgãos reguladores tenham de prestar contas de suas ações, mediante audiências públicas, auditorias externas, convocação de diretores e solicitação formal de explicações.

Na figura 5, apresentam-se os quatro itens sugeridos pelo Banco Mundial para uma boa *governança regulatória*.

67 A atuação de órgãos reguladores independentes também é uma sugestão, por exemplo, da Comissão Europeia para os jogos *on-line* (UE, 2013; 2014) e da World Lottery Association (WLA, 2019a).

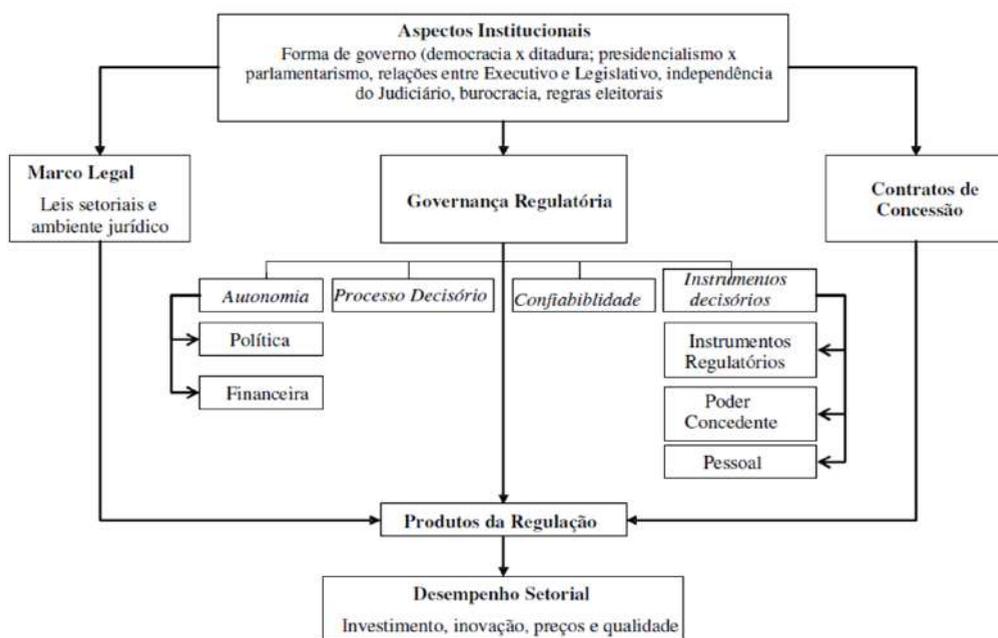


Figura 5. Governança regulatória, eficiência e desempenho setorial

Fonte: Banco Mundial (2007, p. 45).

2.1.3 Responsabilidade social corporativa

A *responsabilidade social corporativa* no mercado de loterias no mundo está muito atrelada ao repasse de parte da arrecadação da venda dos produtos lotéricos para as *good causes*. Para se ter uma ideia da grandiosidade dos números vinculados a essa atividade mundialmente, a WLA (2019b), que possuía, em 2018, 152 membros filiados e 78 membros associados, indicou que as receitas geradas foram de US\$ 306,5 bilhões e os repasses para as *good causes* da ordem de US\$ 86,9 bilhões. Um ponto importante e que não deve ser esquecido é que tal mercado, em grande parte, é incentivado por conta das *políticas públicas* que podem ser colocadas em prática devido aos montantes dos repasses. No quadro 2, apresenta-se a destinação da arrecadação das loterias em países selecionados da América Latina e Caribe.

Quadro 2. Destinação da arrecadação das loterias, países selecionados da América Latina e Caribe

Países	Beneficiários
Argentina	Desenvolvimento social e meio ambiente
Bolívia	Setor de saúde, programas de beneficência e salubridade
Brasil	Seguridade social, educação, esporte, cultura, segurança pública e saúde
Colômbia	Saúde

CONTINUA ▶

Países	Beneficiários
Costa Rica	Bem-estar social e saúde
Chile	Assistência à infância e a idosos, saúde e esporte
El Salvador	Bem-estar social
Equador	Saúde, educação e assistência ao idoso
Guatemala	Assistência à infância
Honduras	Assistência à infância
México	Educação e saúde

Fonte: Elaboração própria a partir de Canton (2010, p. 15).

Na figura 6, é apresentado o repasse de loterias no Brasil e no mundo por destinação.⁶⁸ Observa-se que, como citado anteriormente, o repasse das loterias é destinado a programas de cunho social e a políticas públicas distributivas. Nas tabelas 1 e 4A, respectivamente, podem ser observados os percentuais de repasse em 2018 pela CEF, por destinatário, e os repasses, por modalidades e destinatários, previstos pela Lei nº 13.756/2018.

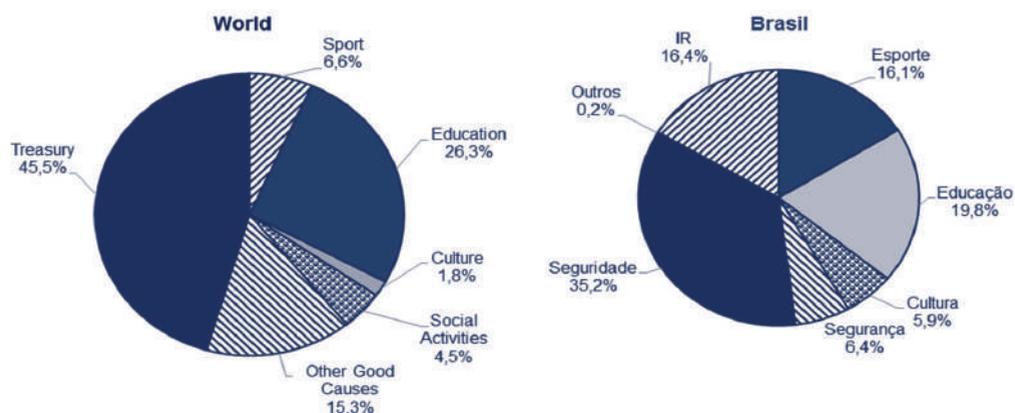


Figura 6. Repasse de loterias no mundo e no Brasil (%), por destinação¹

Fonte: Elaboração própria a partir de WLA *apud* Barbosa (2017b); CEF (2018).

Nota: 1. Dado de 2016 para o mundo e 2017 para o Brasil.

68 “Observando-se os sistemas de loterias no mundo, é possível afirmar que os valores arrecadados com a exploração da atividade costumam ter três grandes destinos. O primeiro deles é o próprio custeio do sistema de loterias, o que compreende todo o conjunto de custos associados à manutenção do aparato tecnológico e logístico necessário à produção, comercialização e operacionalização dos jogos e apostas, aí incluídas as comissões do agente operador e de seus revendedores. O segundo é o pagamento de prêmios (payout), que tem grande importância para o sucesso da própria loteria, por ser um dos principais responsáveis por sua atratividade junto ao público. Por fim, o terceiro e grande uso da arrecadação lotérica é a entrega ou repasse a causas, órgãos e entidades selecionadas pelo legislador nacional, aqui conhecidas sob a denominação de repasses sociais” (BARBOSA, 2018, p. 64, grifo nosso).

Devido a inúmeros problemas como jogo patológico, corrupção, lavagem de dinheiro e outros, e dada a possível ampliação desses problemas por conta dos jogos virtuais⁶⁹ e pela entrada do setor privado na operação de loterias no Brasil (ver o caso da Lotex), também é fundamental estabelecer que o jogo responsável faz parte da atuação responsável das loterias.⁷⁰ Nesse caso, a obtenção de certificações é fundamental, tanto pela estatal CEF (hoje, com Certificação de Jogo Responsável exarada pela WLA-RAFG Nível 3), quanto pela concessionária da Lotex (na minuta de contrato, a exigência é de Certificação de Jogo Responsável exarada pela WLA-RGF Nível 4). Cabe mencionar que esse foi um dos pontos estabelecidos na minuta do Contrato de concessão da Lotex, como pode ser visto no texto a seguir:

7.1.2 A Concessionária deverá obter, nos termos e prazos previstos no Anexo 2, as seguintes certificações, ou outras que vierem a lhes atualizar e/ou substituir:

- i. Certificação pela Norma de Controle de Segurança exarada pela Associação Mundial de Loterias (World Lottery Association Security Control Standard – WLA-SCS);
- ii. Certificação de Jogo Responsável exarada pela Associação Mundial de Loterias (World Lottery Association Responsible Gaming Framework, WLA-RGF) – *nível 4*;
- iii. Certificação ISO 27.001 relativa à norma do sistema de gestão da segurança da informação (ISMS – Information Security Management System) (BRASIL, 2020b, p. 15, grifo nosso).

A WLA estabelece uma série de exigências de segurança para obter a certificação. Ela possui quatro níveis de Certificação de Jogo Responsável, mediante os quais as loterias mostram o seu nível de comprometimento com a realização dos jogos de maneira responsável, e dez Elementos de Programa que são introduzidos em cada um dos quatro níveis de certificação. Os Elementos de Programa são os parâmetros de avaliação de cada nível de certificação; a partir do momento em que a loteria atende ao parâmetro estabelecido, pode obter a certificação do nível imediatamente superior (WLA, 2019a). Adicionalmente, a World Lottery Association possui sete Princípios do Jogo Responsável.⁷¹ Os níveis de Certificação de Jogo Responsável, de acordo com WLA (2019a, p. 1, grifo nosso) são:

69 "A segurança do sistema é extremamente necessária, para que seja extremamente difícil de ocorrer uma reprodução do caso russo, em que jovens hackearam o sistema e passaram a fraudar os sorteios" (BARBOSA, 2019, p. 62).

70 A CEF divulga em seu *site* a Carta de Serviços das Loterias CAIXA. O intuito desse documento é informar ao apostador, de forma transparente e em linguagem acessível, sobre produtos, serviços lotéricos e jogo responsável. Seria interessante que os demais operadores do mercado de loterias no Brasil também fizessem uma divulgação similar (CEF, 2019a).

71 Por sua vez, os sete *Princípios do Jogo Responsável* são: (1) os membros da WLA deverão *proteger os interesses de seus clientes e de grupos vulneráveis*. Além de defender a ordem pública dentro de suas próprias jurisdições; (2) os membros da WLA garantirão que suas práticas e procedimentos reflitam uma combinação de regulações governamentais, autorregulação da indústria e responsabilidade social corporativa, *respeitando o contexto do marco legal, econômico, político, ético e cultural em que ocorrem*; (3) os membros da WLA desenvolverão suas práticas de jogo responsável com o maior entendimento possível das *informações relevantes e da análise de pesquisas documentadas*; (4) os membros da WLA trabalharão com *terceiros*, incluindo governos,

Nivel 4: Mejora continua. Los miembros están llevando a cabo programas específicos en sus operaciones diarias y están mejorando continuamente sus programas. La solicitud deberá incluir un informe de evaluación por un evaluador externo. Es obligatorio para el nivel 4 que la lotería interesada contrate los servicios de un evaluador externo cualificado para revisar y evaluar los programas de JR de la lotería. Los costos pueden variar dependiendo de las jurisdicciones.

Nivel 3: Planificación e implementación. Los miembros tienen que desarrollar un plan, un calendario y un presupuesto para implementar programas específicos de JR.

Nivel 2: Autoevaluación y análisis de brechas. Los miembros completan una autoevaluación y determinan cual programas de JR tienen que desarrollar para que la organización cubre todos los principios.

Nivel 1: Compromiso. Siendo miembro de la WLA y está de acuerdo en adoptar los 7 principios de JR de la WLA. Haces un compromiso con el progreso de su programa de JR a través de los 4 niveles de la WLA.

Quanto aos Elementos do Programa, dá-se ênfase ao conhecimento dos Princípios do Jogo Responsável e sua aplicação por parte dos membros da WLA, dos seus empregados e dos varejistas diretamente relacionados com a venda dos produtos lotéricos. O principal objetivo é proteger os interesses dos clientes (apostadores) e de grupos vulneráveis (jogadores patológicos, crianças e adolescentes), além de respeitar o marco jurídico-regulatório e o contexto político, econômico, ético e cultural dos países em que atuam. Os dez Elementos do Programa são:

1. INVESTIGACIÓN – Se trata de un proceso sistemático que apoya y/o conduce, integra y divulga investigación relacionada con el JR.
2. PROGRAMA DE EMPLEADOS – Un enfoque sistemático que asegura y apoya de manera efectiva y eficiente la aplicación de principios del JR por parte de todos los empleados involucrados.

organizações não governamentais, profissionais da saúde pública e público em geral, para *compartilhar informação, pesquisar e promover o jogo responsável* tão amplamente quanto possível, e incentivarão um melhor entendimento do impacto social do jogo; (5) os membros da WLA *promoverão unicamente o jogo responsável e legal em todos os aspectos de suas atividades, incluindo o desenvolvimento, a venda e a comercialização de seus produtos e atividades*; e farão todos os esforços possíveis para garantir que seus agentes atuem da mesma forma; (6) os membros da WLA proporcionarão ao público *informação correta e equilibrada* para permitir que os indivíduos façam escolhas e decisões fundamentadas sobre as atividades do jogo no âmbito da jurisdição das loterias. Este compromisso requer o seguinte: (a) que o mercado das atividades e produtos das loterias esteja sujeito a uma *autorregulação razoável*, e que se promovam práticas de jogo responsável e escolhas com informação; e (b) que os *programas educativos* desempenhem um papel importante no fornecimento de informações precisas aos indivíduos sobre o jogo e os riscos associados; e (7) os membros da WLA farão um esforço razoável para *monitorar, testar e revisar*, quando for apropriado, *aqueles atividades e práticas relacionadas com o jogo responsável*, informando publicamente suas conclusões (WLA, 2019a, p. 7, tradução livre, grifo nosso).

3. PROGRAMA DE MINORISTAS – Un enfoque sistemático que asegura y apoya de manera efectiva y eficiente la aplicación de principios del JR por parte de los minoristas y del personal que interviene directamente en la venta.
4. DISEÑO DE JUEGOS – Un enfoque sistemático en la aplicación de consideraciones basadas en evidencias de JR en el diseño y la introducción de nuevos juegos y productos afines.
5. CANALES DE JUEGO A DISTANCIA – Un enfoque sistemático que asegura que las plataformas de juegos a distancia e interactivos tengan dispositivos de seguridad que protejan a los jugadores.
6. PUBLICIDAD Y MERCADOTECNIA – La aplicación de políticas y programas que aseguren una mejora continua de mercadeo y de prácticas comunicacionales responsables, así como la aplicación de códigos regulatorios.
7. INFORMACIÓN AL JUGADOR – Un enfoque sistemático que apoya, integra y divulga información relacionada con las buenas prácticas en el JR, así como referencia a los prestadores de servicios de tratamiento.
8. REFERENCIA A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE TRATAMIENTO – Un enfoque sistemático que ofrece a la clientela con problemas actuales o potenciales de adicción al juego, un apoyo y asesoramiento para la obtención de servicios especializados si se requieren.
9. IMPLICACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS – Un enfoque sistemático para identificar, entender e integrar los intereses de quienes toman decisiones, de quienes influyen en la toma de decisiones y de otros miembros de la sociedad, en las decisiones comerciales claves relacionadas con el JR y con el desarrollo del programa.
10. INFORMES Y MEDICIÓN – Un enfoque sistemático para evaluar y presentar informes sobre las acciones, compromisos y progresos de su lotería en materia de JR a grupos de interés internos y externos (WLA, 2019a, p. 8).

Especificamente quanto ao jogo virtual, também é pertinente citar as Recomendações da União Europeia “com vista à proteção dos consumidores e dos utilizadores de serviços de jogo em linha e à prevenção do acesso dos menores aos jogos de azar em linha” (UE, 2014). Dentre as várias recomendações, destaca-se a atuação do mercado lotérico de acordo com os Princípios do Jogo Responsável e a sugestão de designação de autoridades reguladoras “[...] para assegurar e controlar de *forma independente* o cumprimento efetivo das medidas nacionais adotadas em consonância com os princípios estabelecidos na presente recomendação” (UE, 2014, p. 9, grifo nosso).

2.2 Proposições de aprimoramento do novo desenho de mercado do setor de loterias no Brasil

As proposições de aprimoramento do novo desenho de mercado de loterias no Brasil foram divididas em três partes, a saber: política pública; regulação; e responsabilidade social corporativa. Elas foram baseadas em uma leitura cuidadosa das informações compiladas no capítulo 1, nos apontamentos feitos no capítulo 2 e, também, nos documentos salientados no item Referências.

Quanto à temática *política regulatória*, propõe-se que toda forma de loteria legalizada no Brasil (física ou virtual) combata o setor ilegal dos jogos de azar, garanta uma proteção eficaz aos apostadores e, em particular, aos grupos vulneráveis (jogador patológico, crianças e adolescentes), assegure que os jogos sejam realizados de forma regulamentada, justa, responsável e transparente, garanta que uma substancial parcela das receitas públicas provenientes das loterias seja utilizada na promoção de objetivos públicos (*políticas públicas distributivas e/ou caridade*) e assegure que o mercado de loterias não seja acometido por crime, fraude ou lavagem de dinheiro. Aqui também entra a *política de segurança pública* e a *política educacional*, por exemplo. No âmbito da *política educacional*, sugerem-se convênios e bolsas para que pesquisadores (professores, alunos de doutorado, mestrado e graduação) elaborarem pesquisas relacionadas às temáticas *regulação do setor de loterias* e *responsabilidade social corporativa* (jogo patológico, jogo responsável, desdobramento do jogo virtual, novo desenho do mercado de loterias no Brasil e o impacto no poder de mercado dos agentes setoriais, etc.).

Quanto à temática *regulação do mercado de loterias*, sugere-se a criação de uma *agência reguladora* específica para o mercado de loterias, que abarque as loterias físicas e virtuais, além de outras atividades que possam ser consideradas substitutas nesse setor. Apesar do trabalho de referência feito pela Secap e seus funcionários, com a abertura de mercado, a atuação de um órgão regulador que possui proximidade com o órgão de política (regulador e regulado, no mesmo Ministério da Economia) pode ocasionar riscos regulatórios futuros e processos judiciais, ampliando, assim, os custos com a regulação. Sugere-se que a agência reguladora tenha: (1) autonomia política e financeira; (2) meios legais de obter informações, como por exemplo, a exigência, por contrato de concessão e por legislação, da disponibilização periódica dos dados das operadoras à agência reguladora; (3) orçamento adequado para processar as informações recebidas (contratação de pessoal qualificado e construção de instrumentos regulatórios bem elaborados); e (4) transparência em sua atuação.

A *agência reguladora* deve regular, monitorar e fiscalizar o setor. Nesse ponto deve-se citar que há uma projeção de capilaridade de 60 mil empreendimentos em todo o Brasil comercializando a loteria instantânea (GAMES MAGAZINE, 2020). Ou seja, mesmo que esses pontos de comercialização englobem as comercializadoras da Loterias CAIXA,⁷² há um incremento substancial, o que irá exigir um aumento da

72 Hoje, há aproximadamente 13 mil loterias da CAIXA em funcionamento no Brasil.

fiscalização. Sugere-se, assim, a contratação, por meio de concursos públicos, de funcionários qualificados para a fiscalização.

No caso específico da transparência e monitoramento do mercado lotérico, sugere-se que a agência reguladora disponibilize em seu *site* um anuário estatístico com as principais informações dos agentes por elas regulados e da indústria internacional de loterias; salienta-se a importância da continuação da elaboração do *Boletim de Acompanhamento do Mercado de Loterias*. Nesse caso, sugere-se uma maior padronização das informações e do banco de dados. Ainda quanto ao *site* do órgão regulador, sugere-se uma divulgação mais transparente dos processos licitatórios, especialmente os referentes à concessão (edital, minuta de contrato, entre outras informações). Espera-se que uma regulação setorial autônoma e transparente mantenha a credibilidade do setor e permita um desenvolvimento setorial sustentável.

Por fim, quanto à temática *responsabilidade social corporativa*, propõe-se que todos os operadores e comercializadores de produtos lotéricos que venham a atuar na atividade lotérica no Brasil (Caixa Econômica Federal, concessionária da Lotex e permissionárias e autorizadas (de serviços conexos)), caso a abertura comercial, iniciada com a concessão da Lotex, seja incrementada, sejam detentores das principais certificações mundiais da área. Deve-se frisar que, como citado na minuta do Contrato de Concessão, a operadora da Lotex deve ter a Certificação de Jogo Responsável exarada pela Associação Mundial de Loterias (WLA). Além disso, sugere-se que sejam elaborados e divulgados nos *sites* das operadoras relatórios anuais com informações padronizadas (mesma metodologia) e com uma série de dados maiores, o que permitiria a comparação entre agentes e entre as séries históricas. Dentre as informações pertinentes, sugere-se inserir nos relatórios informações quanto a empregados (sexo, raça, escolaridade, mulheres em cargos de chefia – total e por raça, etc.). Com relação às informações já disponibilizadas, sugere-se uma série maior de anos (arrecadação total, repasse total, arrecadação por produto lotérico, repasse por destinatário e por produto lotérico, premiação por produto lotérico). Essas informações ampliarão a transparência setorial.

2.3 Limitações da análise

A maior limitação ao elaborar este trabalho foi a parca literatura direcionada ao mercado de loterias no Brasil, apesar do esforço do regulador (Secap) ao incentivar a pesquisa mediante o Prêmio Secap de Loterias. Além disso, poucos dados são disponibilizados nos *sites* da Caixa Econômica Federal e do regulador, além de a série de dados ser pequena. Quanto aos dados internacionais, observou-se que a maioria deles eram dados pagos, o que dificultou a sua obtenção pelo valor dos documentos.

Por conta do espaço e tempo necessários, não foram aprofundados vários temas. Nesse sentido, sugerem-se como estudos futuros, a partir das análises, observações e proposições feitas no decorrer da presente monografia:

- (1) analisar a possibilidade de exercício de poder de mercado por parte

dos agentes setoriais, o que inibiria a concorrência. Como identificar essa prática e a inibir;

(2) analisar o risco regulatório e a governança regulatória no mercado de loterias brasileiro. Como identificar o risco regulatório e o inibir;

(3) analisar os transtornos de jogos e apostas (perfil do apostador patológico, por exemplo) e propor soluções;

(4) analisar o impacto econômico-financeiro da concessionária da Lotex mediante a substitutibilidade dos produtos lotéricos legalizados por jogos ilegais e outros. Essa análise poderia ser feita, também, para o operador da modalidade de Apostas de Quota Fixa;

(5) elaborar um modelo matemático que possa auxiliar o órgão regulador quanto a decisões de reequilíbrio econômico-financeiro, valor de preços dos produtos lotéricos, etc.

3 CONCLUSÃO

O objetivo da monografia em tela foi apresentar propostas para o desenvolvimento da atividade lotérica no Brasil após a concessão da Loteria Instantânea Exclusiva – Lotex, considerada um marco divisor de águas. Nesse contexto, levaram-se em consideração três importantes aspectos totalmente alinhados e entrelaçados ao objetivo de Desenvolvimento Setorial Sustentável: (1) políticas públicas; (2) regulação; e (3) responsabilidade social corporativa. Antes, porém, foi necessária a compreensão da atividade lotérica no Brasil, desde a sua contextualização histórica (o que permitiu conhecer as origens de alguns argumentos legais e regulatório-institucionais) até a própria configuração do mercado nacional de loterias (fundamento legal, regulação, mercado, Lotex e responsabilidade social corporativa).

Ao se apresentar um panorama da atividade de loteria no Brasil, verificou-se que ela é considerada serviço público exclusivo da União. Outro ponto de destaque é que com a introdução no mercado lotérico nacional das modalidades Loteria Instantânea Exclusiva (concessão comum da Lotex e previsão de início de operação em meados do ano de 2020) e Apostas de Quota Fixa (já prevista em lei, mas ainda não regulamentada), ter-se-á no Brasil a operação de todas as modalidades apresentadas pela WLA em seus documentos. Até o momento, somente a Caixa Econômica Federal atua nesse mercado (monopólio estatal), mas a expectativa é de que haja, inicialmente, um duopólio (CEF e Estrela Instantânea) e, posteriormente, com a regulamentação da modalidade Apostas de Quota Fixa e a entrada de outros agentes operadores, uma estrutura de mercado oligopolista.

Observou-se, também, que a responsabilidade social corporativa das loterias é mais destacada por conta dos repasses de parte da arrecadação dos produtos lotéricos para as *good causes* (saúde, educação, segurança pública, seguridade social, cultura,

esporte). Entretanto, por conta do jogo patológico, da lavagem de dinheiro, do endividamento pessoal, do *match-fixing*, do investimento em publicidade direcionada ao público vulnerável (por exemplo, jogadores patológicos, fanáticos por esportes e crianças e adolescentes) e os infortúnios que afetam parte dos vencedores de prêmios das loterias, como por exemplo, a depressão e a desestruturação familiar, destacou-se na monografia a promoção da prática do jogo responsável (feita pela CEF e exigida para a concessão da Lotex).

A partir de toda a análise feita na monografia e partindo-se do pressuposto da entrada de agentes econômicos privados no mercado lotérico brasileiro em competição com a Caixa Econômica Federal (estatal que detinha o monopólio da exploração da atividade), verificou-se que os custos de transação ficariam mais altos, e a regulação, a fiscalização e a normalização mais difíceis. Nesse contexto, para que os agentes econômicos e usuários não fossem prejudicados, a transparência e a execução técnica adequada seriam fundamentais para a ampliação da concorrência setorial. Dessa forma, as principais propostas da monografia em tela são, a saber:

1. a criação de uma agência reguladora específica para o mercado de loterias no Brasil, com autonomia política e financeira;
2. a exigência de que a concessionária da Lotex, a operadora a ser estabelecida para a exploração da modalidade Apostas de Quota Fixa e a CEF atuem de forma condizente com a responsabilidade social corporativa estabelecida por entidades internacionais da indústria de loteria, especialmente a WLA;⁷³
3. convênios e bolsas para pesquisadores estudarem temáticas como regulação do setor de loterias e responsabilidade social corporativa;
4. maior fiscalização, transparência e monitoramento do mercado lotérico;
5. padronização das informações e dos bancos de dados;
6. elaboração e divulgação nos *sites* das operadoras de relatórios anuais, com informações padronizadas, etc.

Espera-se que uma regulação setorial autônoma e transparente mantenha a credibilidade do setor e permita um Desenvolvimento Setorial Sustentável.

⁷³ Cabe frisar que na minuta do Contrato de Concessão exigiu-se que a concessionária deverá obter, nos prazos estipulados no Anexo 2, a Certificação pela Norma de Controle de Segurança, a Certificação de Jogo Responsável e a Certificação ISO 27.001, relativa à norma do sistema de gestão da segurança da informação (BRASIL, 2020b, p. 15).

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Indústria brasileira de gás natural**: regulação atual e desafios futuros. Rio de Janeiro: ANP, 2001.
- BANCO MUNDIAL. **Como revitalizar os investimentos em infraestrutura no Brasil**: políticas públicas para uma melhor participação do setor privado. V. I – Relatório principal. Banco Mundial, 5 nov. 2007.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Lotex. Audiência Pública – **Comissão de Finanças e Tributação**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em: <https://www.gamesbras.com/u/archivos/2017/12/77/BNDES%20-%20Audiencia%20Publica%20LOTEX%20Comissao%20de%20Financas%20e%20Tributacao.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- BARBOSA, A. F. M.** Loteria esportiva no Brasil: questões presentes e proposições futuras. Prêmio Sefel de Loterias 2018. Brasília: Sefel/MF; Rio de Janeiro: FGV, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3800/1/3o-lugar-allan-fuezi-de-moura-barbosa-025.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- BARBOSA, F. J.** Loterias federais: regime jurídico, arrecadação e repartição de receitas. Estudo Técnico – Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3270>. Acesso em: 16 dez. 2019.
- BARBOSA, F. J.** Marco regulatório das loterias no Brasil: reflexões sobre o presente e contribuições para o futuro. Prêmio Seae de Loterias 2017. Brasília: Seae/MF 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3789/2/1-lugar-Fabiano%20Jantalia%20Barbosa.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- BNL DATA. Loterias CAIXA vai contratar consultoria para certificação em Jogo Responsável da WLA. **BNL Data**, 3 jan. 2020. Disponível em: <http://bnldata.com.br/blog/loterias-caixa-vai-contratar-consultoria-para-certificacao-em-jogo-responsavel-da-wla/>. Acesso: 29 mar. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Desestatização. Resolução do CND nº 8, de 30 de setembro de 2015. Propõe à Excelentíssima Senhora Presidenta da República a edição de Decreto autorizando a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, da Loteria Instantânea Exclusiva – Lotex e da correlata subsidiária integral da Caixa Econômica **Federal a ser criada, bem como a designação do Banco do Brasil S.A.** como responsável pela execução e acompanhamento do processo de

desestatização, nos termos da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1º dez. 2015a. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27027845_RESOLUCAO_N_8_DE_30_DE_SETEMBRO_DE_2015.aspx. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.980, de 24 de janeiro de 1941. Consolida as disposições sobre o serviço de loterias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 27 jan. 1941a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2980-24-janeiro-1941-412917-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 3 out. 1941b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 maio 1969a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0594.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944. Dispõe sobre o serviço de loterias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 18 fev. 1944. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del6259.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 ago. 1969b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0759.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 30 abr. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9215.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 21.143, de 10 março de 1932. Regula a extração de loterias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 16 mar. 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto->

21143-10-marco-1932-514738-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 50.954, de 14 de julho de 1961. Dispõe sobre a execução do serviço da Loteria Federal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 14 jul. 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50954-14-julho-1961-390555-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 66.118, de 26 de janeiro de 1970. Regulamenta o disposto no Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969, que instituiu a Loteria Esportiva Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jan. 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D66118.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 68.703, de 3 de junho de 1971. Regulamenta a aplicação dos Recursos da Loteria Esportiva. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 4 jun. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68703.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013. Aprova o Estatuto da Caixa Econômica Federal – CEF e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 28 mar. 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7973.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.648, de 28 de janeiro de 2016. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEX, instituído pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, e da Caixa Instantânea S. A., e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 28 jan. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8648.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.897, de 7 de novembro de 2016. Revoga o Decreto nº 99.268, de 31 de maio de 1990, que cria a Loteria Federal sob a modalidade instantânea. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 8 nov. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8897.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 847, 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. CLBR, Rio de Janeiro, 11 out. 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.155, de 11 de setembro de 2017. Dispõe sobre a inclusão do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEX, instituído pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, no Programa Nacional de Desestatização.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9155.htm#art4. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.327, de 3 de abril de 2018. Regulamenta a Loteria Instantânea Exclusiva, criada pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 abr. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9327.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em **Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia**, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 abr. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 99.268, de 31 de maio de 1990. Cria a Loteria Federal sob a modalidade instantânea e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 maio 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99268.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade **futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários** e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 set. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.869, de 15 de outubro de 2013. Dispõe sobre o exercício da atividade e a remuneração do permissionário lotérico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 out. 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12869.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para **entidades desportivas profissionais de futebol**; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva – LOTEX; altera as Leis nº 9.615, de 24 de março de 1998, **8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de**

maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis n° 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória n° 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5 ago. 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13155.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei n° 13.262, de 22 de março de 2016. Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e adquirirem participação nos termos e condições previstos no art. 2° da Lei n° 11.908, de 3 de março de 2009; reabre o prazo previsto no art. 9° da Lei n° 13.155, de 4 de agosto de 2015; altera a data da exigibilidade do disposto no inciso II do § 1° e no § 3° do art. 10 da Lei n° 10.671, de 15 de maio de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 mar. 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13262.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei n° 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n° 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis n° 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar n° 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis n° 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis n° 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis n° 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 13 dez. 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei n° 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei n° 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei n° 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei n° 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei n° 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei n° 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei n° 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei n° 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória n° 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei n° 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei n° 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jun. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1979. Autoriza modalidade de concurso de prognósticos da Loteria Federal regida pelo Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 13 nov. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6717.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 28 maio 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Consulta pública nº 01/2020 – Consulta pública acerca da regulamentação da modalidade lotérica Apostas Esportivas de Quota Fixa**. Brasília: Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2020/consulta-publica-no-01-2020-consulta-publica-acerca-da-regulamentacao-da-modalidade-loterica-apostas-esportivas-de-quota-fixa>. Acesso em: 1 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 30, de 8 de fevereiro de 2008. Define a metodologia de cálculos e apuração dos valores a distribuir e padroniza os prazos de recolhimento dos recursos ao Tesouro Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 fev. 2008. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=21613>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 94, de 7 de outubro de 2014. Regulamenta a prestação de contas da atividade lotérica a cargo da Caixa Econômica Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 8 out. 2014. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/10/2014&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=164>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 563/DF**. N.º 419/2019 – SFCONST/PGR. Sistema Único nº 235.730/2019. Brasília, 6 ago. 2019c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340781811&text=.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL. **Minuta de Decreto**. Regulamenta a modalidade lotérica apostas de quota fixa, criada pela Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e dá outras providências. Brasília: Ministério da Economia, 2020b. (Consulta Pública). Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/arquivos/2020/200218_economia_secap_apostas_quota_fixa_minuta_decreto_11fevereiro2020.pdf. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 2, 1º de junho de 2007. É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 6 jun. 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/595812/pg-1-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-06-06-2007>. Acesso em: 22 jan. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **A sorte em números 2017**. Brasília: CEF, 2018. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/loterias-relatorios-anuais/sorte-em-numeros-por-2017.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Caixa Loterias. Brasília: CEF, 2020a. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/governanca-corporativa/caixa-loterias/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Carta de serviços ao cidadão: loterias. Brasília: CEF, 2019a. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/loterias-carta-servicos-cidadao/Carta_de_servicos_cidadao.pdf. Acesso em: 5 mar. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Certificações das Loterias da Caixa. Jogo Responsável. Brasília: CEF, 2020b. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/jogo-responsavel/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 12 fev. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Circular CAIXA nº 816, de 2 de abril de 2019. Regulamentação das permissões lotéricas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 3 abr. 2019b. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/04/2019&jornal=600&pagina=1>. Acesso em: 22 jan. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Demonstrações contábeis da Caixa Loterias S. A. – Relatório de Administração. Diário Oficial [da] República **Federativa do Brasil, Brasília, 22 jul. 2019c**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/demonstracoes-contabeis-da-caixa-loterias-s.a-201620317>. Acesso em: 22 jan. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Produtos. Brasília: CEF, 2020c. Disponível em: <http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Repasses sociais** e relatórios anuais. Brasília: CEF, 2020d. Disponível em: <http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repasses-sociais/>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CAMPOS, A. F. Indústria **do petróleo**: desdobramentos e novos rumos da reestruturação sul-americana nos anos 90. 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2014.

CANTON, A. M. (org.) **A rede lotérica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_redeloterica.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

COUTO, E. L. V. **Fontes renováveis não convencionais de energia elétrica**: políticas de incentivo e aspectos regulatórios no Brasil e no Chile de 2000 a 2017. 2018. 136 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_12771_Euciane%20-%20Disserta%E7%E3o%20%20final%20-%20PPGES.pdf. Acesso em: 4 abr. 2020.

GAMES MAGAZINE. A rede de vendas da Lotex no Brasil será uma das maiores do mundo no setor de loterias. **GMB**, 5 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gamesbras.com/loteria/2020/2/5/a-rede-de-vendas-da-lotex-no-brasil-sera-uma-das-maiores-do-mundo-no-setor-de-loterias-16055.html>. Acesso em: 1 abr. 2020.

GOMES, D. V. A proteção dos consumidores-apostadores na comercialização das loterias: a imposição do dever de informar em busca do jogo responsável. **Prêmio Seae de Loterias 2017**. Brasília: Seae/MF; Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3794/1/t2-2-l-daniela-004.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). **Guia de responsabilidade social para o consumidor**. São Paulo: Idec, 2004. Disponível em: http://prattein.com.br/home/images/stories/Responsabilidade_Social_Empresas/Guia_de_Responsabilidade_Social_para_o_Consumidor-IDEC.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

LOPES, B. Políticas públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

MELO, L. Consórcio de capital estrangeiro vence leilão da Lotex com proposta única. **G1**, 22 out. 2019. (Caderno Economia). Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/22/consorcio-estrela-instantanea-vence-leilao-da-lotex.ghtml>. Acesso em: 2 abr. 2020.

MITNICK, B. M. The political economy of regulation. Nova York: Columbia University Press, 1980.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2020.

PEREIRA, A. C.; SILVA, G. Z.; CARBONARI, M. E. E. **Sustentabilidade, responsabilidade social e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PINTO JR., H. Q.; FIANI, R. Regulação econômica. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (org.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos **práticos**. São Paulo: **Cengage Learning**, 2010.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, ENERGIA E LOTERIA (SEFEL)/ CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Por trás da sorte: panorama e análise do mercado de loterias e promoção comercial no Brasil. Brasília: Coordenação-Geral de Governança de Prêmios e Sorteios/Sefel/MF, 2018.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, **ENERGIA E LOTERIA** (SECAP)/ME. Boletim de Acompanhamento do Mercado de Loterias. Brasília: Secap/ME, fev. 2019. Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/boletim-acompanhamento-loterias/arquivos/2019/boletim-loterias_fev19.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

SILVA, A. M. A. da. Regulação do mercado brasileiro de loterias. In: **INNOVACIÓN Y SUSTENTABILIDAD DE LAS LOTERÍAS**. Salvador, 25 de julho de 2018. (Apresentação). Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2018/apresentacao_alexandremanoel_cibelaessa.pdf. Acesso em: 2 dez. 2019.

UNIÃO EUROPEIA (EU). Recomendação da Comissão sobre princípios com vista à proteção dos consumidores e dos utilizadores de serviços de jogo **em linha e à prevenção do acesso** dos menores aos jogos de azar em linha (2014/478/UE), de 14 de julho de 2014. Jornal Oficial da União Europeia, Bruxelas (Bélgica), 19 jul. 2014. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f84fa393-0f01-11e4-a7d0-01aa75ed71a1/language-pt>. Acesso em: 31 jan. 2020.

UNIÃO EUROPEIA (EU). Resolução do Parlamento Europeu sobre os jogos em linha no mercado interno (2011/2084(INI)), de 15 de novembro de **2011**. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas (Bélgica), 31 maio 2013. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2013%3A153E%3A0035%3A0043%3APT%3APDF>. Acesso em: 31 jan. 2020.

VAN DER LAAN, C. R. A regulação de loterias e a responsabilidade social no financiamento das entidades filantrópicas. **Prêmio Sefel de Loterias 2018**. Brasília: Sefel/Ministério da Fazenda, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3802/1/mh-cesar-rodrigues-van-der-laan-011.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

WORLD LOTTERY ASSOCIATION (WLA). **Marco de juego responsable**: guía de adhesión. Basel (Suíça): WLA, 2019a. Disponível em: https://www.world-lotteries.org/images/documents/responsible-gaming/submission-guide/2019/WLA_Submission_Guide_2019-SP.pdf. Acesso em: 29 mar. 2020.

WORLD LOTTERY ASSOCIATION (WLA). World Lottery Association: the year in review. **Annual Report 2019**. Basel (Suíça): WLA, 2019b. Disponível em: <https://www.world-lotteries.org/images/publications/annual-reports/WLA-Annual-Report-2019.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2020.

ANEXOS

Tabela 3A. Brasil: destinação dos recursos das loterias por modalidade – Portaria MF nº 30/2008

Parcelas	Loterias de Números		Loterias Esportivas		Loteria Federal		Loteria Instantânea		Timemania	
	Distribuição		Distribuição		Distribuição		Distribuição		Distribuição	
	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva
Arrecadação total	104,5%	100%	104,5%	100%	115%	100%	100%	100%	100%	100%
(-) Despesas de Custeio e Manutenção	20%	19,13%	20%	19,13%	20%	17,39%	30%	30%	20%	20%
(-) Comitê Olímpico Brasileiro	1,7%	1,63%	1,7%	1,63%	1,7%	1,63%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
(-) Comitê Paralímpico Brasileiro	0,3%	0,29%	0,3%	0,29%	0,3%	0,29%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
(-) Entidades Desportivas – Clubes de Futebol	—	—	10%	9,57%	—	—	—	—	22%	22%
(-) Prêmio sem Dedução do Imposto de Renda	46%	44,02%	40%	38,28%	65%	56,52%	40%	40%	46%	46%
> Recolhimento ao Tesouro Nacional	36,5%	34,93%	32,5%	31,1%	28%	24,35%	28%	28%	10%	10%
Adicional para Ministério do Esporte	4,5%	4,31%	4,5%	4,31%	—	—	—	—	—	—
Ministério do Esporte	—	—	10,5%	10,05%	—	—	—	—	3%	3%
Funpen	3,14%	3%	3,14%	3%	3,45%	3%	3%	3%	3%	3%
FNC	3%	2,87%	3%	2,87%	3%	2,61%	3%	3%	3%	3%
Fies	7,76%	7,43%	3,41%	3,26%	1,96%	1,7%	6,6%	6,6%	3%	3%
FNS	—	—	—	—	—	—	—	—	3%	3%
Seguridade Social	18,1%	17,32%	7,95%	7,61%	19,59%	17,04%	15,4%	15,4%	1%	1%

Fonte: Elaboração própria a partir de Portaria MF nº 30/ 2008.



Tabela 4A. Brasil: destinação dos recursos das loterias por modalidade – Lei nº 13.756/2018

MODALIDADE/DESTINAÇÃO	Loteria de Prognósticos Numéricos ¹		Loteria Federal (Passiva) ¹		Loteria de Prognóstico Específico ¹		Loteria de Prognósticos Esportivos		Lotex	Apostas de Quota Fixa	
	A ²	B ³	A ²	B ³	A ²	B ³	A ²	B ³		Físico	Virtual
Seguridade Social	17,32%	17,32%	17,04%	17,04%	1,00%	1,00%	7,61%	7,61%	0,40%	0,50%	0,25%
Fundo Nacional de Saúde	—	—	—	—	1,75%	0,75%	—	—	—	—	—
Fundo Penitenciário Nacional	1,00%	3,00%	0,81%	0,50%	1,00%	0,50%	1,00%	—	—	—	—
Fundo Nacional de Segurança Pública	9,26%	6,80%	5,00%	2,22%	5,00%	3,00%	11,49%	2,00%	13,00%	2,50%	1,00%
Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	—	—	—	—	0,50%	0,50%	—	—	—	—	—
Área do Desporto	4,33% ⁴	4,36% ⁵	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Ministério do Esporte	—	—	—	—	0,75%	0,25%	10,00%	3,10%	0,90%	—	—
Comitê Olímpico do Brasil	1,73%	1,73%	1,48%	1,48%	1,26%	1,26%	1,63%	1,63%	—	—	—
Comitê Paralímpico Brasileiro	0,96%	0,96%	0,87%	0,87%	0,74%	0,74%	0,96%	0,96%	—	—	—
Entidades Desportivas da Modalidade Futebol	—	—	—	—	22,00%	22,00%	—	—	1,50%	2,00%	1,00%
Entidades Desportivas Constantes do Concurso de Prognóstico Esportivo	—	—	—	—	—	—	9,57%	9,57%	—	—	—
Fundo Nacional da Cultura	2,92%	2,91%	1,50%	0,50%	—	—	1%	1%	0,90%	—	—
Entidades Executoras e Unidades Executoras Próprias (Escolas – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,00%	0,75%
Despesas de Custeio e Manutenção dos Serviços de Loteria	19,13%	19,13%	17,39%	17,39%	20,00%	20,00%	19,13%	19,13%	18,30%	14,00% ⁶	8,00% ⁶
Premiação Bruta (PAYOUT)	43,35%	43,79%	55,91%	60,00%	46,00%	50,00%	37,61%	55,00%	65,00%	80,00%⁷	89,00%⁷

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2018).

Notas: 1. A Loteria de Prognósticos Numéricos, a Loteria Federal e a Loteria de Prognóstico Específico são, segundo metodologia da World Lottery Association (WLA), da mesma modalidade (Prognósticos Numéricos). 2. A – refere-se ao período compreendido entre a publicação da Lei nº 13.756/2018 até o dia 31/12/2018. 3. B – refere-se ao período a partir de 1/1/2019. 4. A destinação de recursos da Loteria de Prognósticos Numéricos para a Área do Desporto neste período é: (i) 3,5% para o Ministério do Esporte; (ii) 0,5% para o Comitê Brasileiro de Clubes; (iii) 0,22% para a Confederação Brasileira do Desporto Escolar; e (iv) 0,11% para a Confederação Brasileira do Desporto Universitário. 5. A destinação de recursos da Loteria de Prognósticos Numéricos para a Área do Desporto neste período é: (i) 3,53% para o Ministério do Esporte; (ii) 0,5% para o Comitê Brasileiro de Clubes; (iii) 0,22% para a Confederação Brasileira do Desporto Escolar; e (iv) 0,11% para a Confederação Brasileira do Desporto Universitário. 6. Estes valores são máximos estabelecidos pela Lei nº 13.756/2018. 7. Estes valores são mínimos estabelecidos pela Lei nº 13.756/2018.

Quadro 3A. Brasil: resumo do fundamento legal e estrutura de mercado da Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex)

Legislação	Objetivo	Estrutura de Mercado
Decreto nº 99.268/1990 (revogado)	Introduzir a modalidade Loteria Instantânea no Brasil	Regime de monopólio da CEF
Lei nº 13.155/2015	Instituir o serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex)	Real Regime de monopólio da CEF Pretendido Duopólio concorrencial
Resolução CND nº 8/2015	Aprovar a criação da Caixa Instantânea S. A., subsidiária integral da Caixa Econômica Federal, a fim de viabilizar a desestatização do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex)	
Decreto nº 8.648/2016 (revogado)	Incluir no Programa Nacional de Desestatização (PND) a Lotex e a Caixa Instantânea S.A.	
Decreto nº 8.897/2016	Revogar o Decreto nº 99.268/1990, que cria a Loteria Federal sob a modalidade Instantânea	
Lei nº 13.262/2016	Autorizar o Banco do Brasil S. A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias	
Decreto nº 9.155/2017	Incluir a Lotex no Programa Nacional de Desestatização	
Decreto nº 9.327/2018	Regulamentar a Lotex	
Lei nº 13.756/2018	Dispor sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias	

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1990; 2015a; 2015b; 2016a; 2016b; 2016c; 2017; 2018a; 2018b).

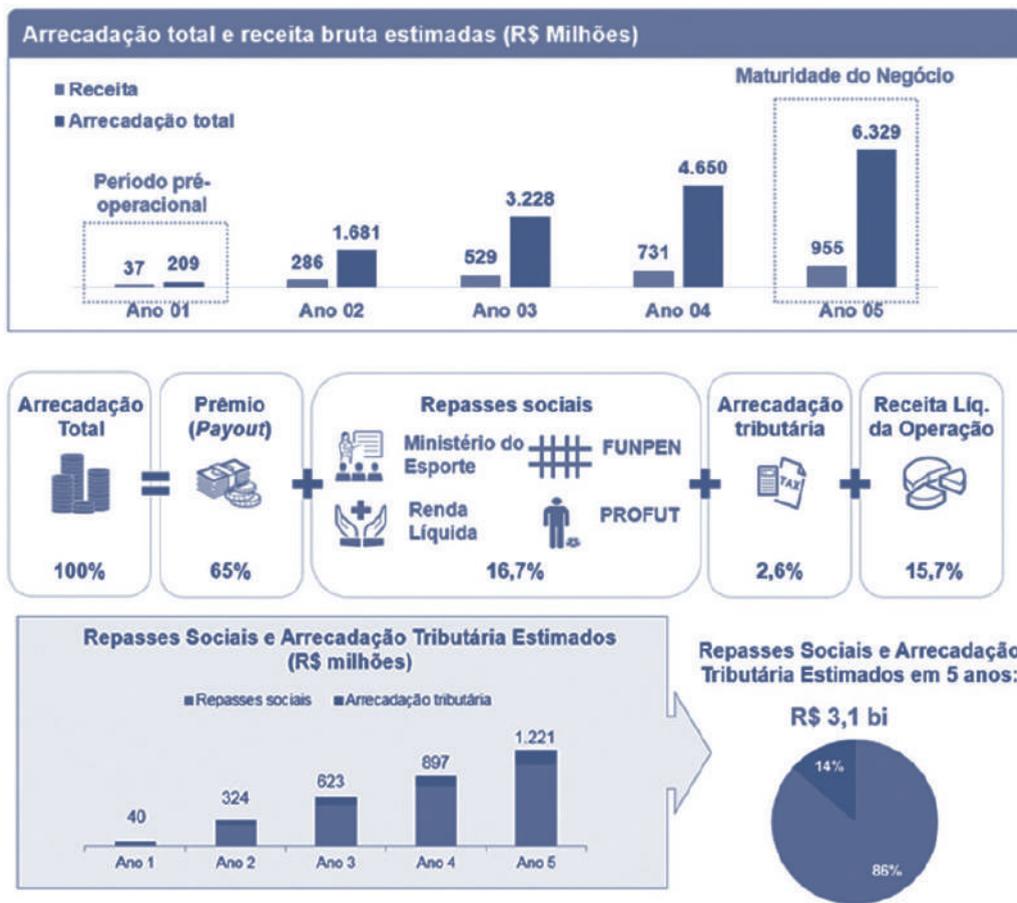


Figura 7A. Modelo de negócio da Lotex: estimativa de arrecadação total, receita bruta, repasses sociais e arrecadação tributária

Fonte: Consórcio EY/M&P/Zancan *apud* BNDES (2017).

Tema

A regulação de loterias no Brasil e aspectos de responsabilidade social corporativa das loterias

MERCADO DE LOTERIAS NO BRASIL: CONCORRÊNCIA, GOVERNANÇA E RESPONSABILIDADE SOCIAL NA ERA DE *BLOCKCHAIN*

3º Lugar

ROBERTO DOMINGOS TAUFICK

Mestre em Direito, Ciência e Tecnologia pela Stanford Law School
e Coordenador – Ministério da Justiça e Segurança Pública

Resumo

O estudo da regulação pela academia costuma levar em consideração um ambiente relativamente estático: uma vez presentes falhas de mercado com externalidades negativas, o regulador intervém, preferencialmente com o objetivo de simular condições verificáveis caso o mercado fosse competitivo. O avanço das tecnologias digitais deixou, porém, esse conceito ultrapassado: a tecnologia tem conseguido corrigir falhas de mercado que antes justificavam a regulação, ou imposto desafios para os quais a regulação posta não está equipada.

Segmentos antes monopolizados têm sido alvo preferencial dos inovadores. Essa preferência é bastante intuitiva: se a teoria econômica há muito sustenta que a ausência de competição reduz a qualidade dos serviços e eleva os preços, são esses os mercados em que há mais espaço para que o entrante apresente serviços de melhor qualidade a preços mais baixos – eventualmente dispondo de margem para, mesmo na condição de entrante, operar no azul. Essa situação não é diferente para o segmento de apostas. O ultrapassado modelo de desconexão do mundo virtual, pouca transparência, pouca inovação, baixa satisfação do consumidor, baixa competição e elevadas barreiras à entrada foi cenário ideal para a inovação – primeiro, dos modelos de jogos na rede de computadores (*on-line*); posteriormente, dos meios de pagamento por moedas virtuais (ou criptoativos, para os países que não reconhecem esses ativos como moeda); finalmente, de uma forma mais ampla, de todo o modelo de negócios.

O presente trabalho visa, na vanguarda regulatória mundial, trazer para a discussão no Brasil a implantação de uma regulação algorítmica em *blockchain*. E o momento não poderia ser mais oportuno: o Brasil está em movimento de abertura do mercado de jogos à concorrência a partir de dois importantes segmentos. Nesse sentido, tanto a Loteria Instantânea quanto a loteria de Apostas de Quota Fixa foram objeto de autorização à exploração privada, promovendo-se seja uma competição interplataforma (Loteria Instantânea), seja uma competição também intraplataforma (Apostas de Quota Fixa).

Palavras-chave: *Blockchain*. Regra de consenso. Governança. Mutabilidade. Privacidade. Confiança.

Sumário

INTRODUÇÃO	121
1 <i>BLOCKCHAIN</i> : O SISTEMA DESCENTRALIZADO DE AUTENTICAÇÃO, COMO IDEALIZADO	122
2 <i>BLOCKCHAIN</i> E IMUTABILIDADE	126
3 <i>BLOCKCHAIN</i> COMO TECNOLOGIA	128
4 <i>BLOCKCHAIN</i> : CONCENTRAÇÃO, GOVERNANÇA E MUTABILIDADE.	137
5 MERCADOS DE JOGOS E <i>BLOCKCHAIN</i> : RETORNOS CRESCENTES AO APOSTADOR, INTEGRIDADE NAS APOSTAS E NO PAGAMENTO	140
6 QUAL É, AFINAL, O PAPEL DO REGULADOR?	158
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.	161
REFERÊNCIAS	163

Lista de figuras

Figura 1. Identificação do bloco	124
Figura 2. Efeito token <i>versus</i> efeito de rede.	136
Figura 3. Sidechain	137

Lista de quadros

Quadro 1. Cronograma da <i>blockchain</i> de bitcoin	125
Quadro 2. Modalidades lotéricas (WLA).	150
Quadro 3. Modalidades Lotéricas (Lei nº 13.756, de 2018)	151
Quadro 4. Soluções <i>blockchain</i>	157

Lista de tabelas

Tabela 1. <i>Payout</i> das modalidades lotéricas.	152
--	-----

INTRODUÇÃO

O estudo da regulação pela academia costuma levar em consideração um ambiente relativamente estático: uma vez presentes falhas de mercado com externalidades negativas, o regulador intervém, preferencialmente com o objetivo de simular condições verificáveis caso o mercado fosse competitivo. O avanço das tecnologias digitais deixou, porém, esse conceito ultrapassado: a tecnologia tem conseguido corrigir falhas de mercado que antes justificavam a regulação, ou imposto desafios para os quais a regulação posta não está equipada.

Segmentos antes monopolizados têm sido alvo preferencial dos inovadores. Essa preferência é bastante intuitiva: se a teoria econômica há muito sustenta que a ausência de competição reduz a qualidade dos serviços e eleva os preços, são esses os mercados em que há maior espaço para que o entrante apresente serviços de melhor qualidade a preços mais baixos – eventualmente dispendo de margem para, mesmo na condição de entrante, operar no azul.

Essa situação não é diferente para o segmento de apostas. O ultrapassado modelo de desconexão do mundo virtual, pouca transparência, pouca inovação, baixa satisfação do consumidor, baixa competição e elevadas barreiras à entrada foi cenário ideal para a inovação – primeiro, dos modelos de jogos na rede de computadores (*online*); posteriormente, dos meios de pagamento por moedas virtuais (ou criptoativos, para os países que não reconhecem esses ativos como moeda); finalmente, de uma forma mais ampla, de todo o modelo de negócios.

O presente trabalho visa, na vanguarda regulatória mundial, trazer para a discussão no Brasil a implantação de uma regulação algorítmica em *blockchain*. E o momento não poderia ser mais oportuno: o Brasil está em movimento de abertura do mercado de jogos à concorrência a partir de dois importantes segmentos. Nesse sentido, tanto a Loteria Instantânea quanto a loteria de Apostas de Quota Fixa foram objeto de autorização à exploração privada, promovendo-se seja uma competição interplataforma¹ (Loteria Instantânea), seja uma competição também intraplataforma² (Apostas de Quota Fixa).

Como se poderá notar, a aplicação da tecnologia *blockchain* tem o potencial de facilitar o acesso às apostas de forma responsável, com os devidos cuidados para desestimular o vício. A tecnologia ainda garante, por *design*, desde que submetida a regulação adequada, o cumprimento dos contratos, o pagamento dos tributos, além de permitir o fechamento do cerco contra a lavagem de dinheiro – tudo a custos inferiores aos hoje existentes. Ao mesmo tempo, quando o regulador, valendo-se das características de um mercado que passa a contar com serviços de natureza marcadamente

1 Como o modelo do art. 28, § 1º da Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, prevê a concessão para um monopolista nessa modalidade, a competição acontecerá entre diferentes modalidades de apostas.

2 O modelo da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, prevê concorrência entre diferentes atores autorizados a operar sob essa modalidade.

credencial, é capaz de implementar uma regulação algorítmica inclusiva (que vise legalizar os negócios que atendam aos requisitos legais e a circulação de criptoativos que atendam à regulação contra a lavagem de dinheiro), ele sinaliza ao mercado que, com as opções legalmente disponíveis no mercado, não é necessário correr riscos desnecessários no mercado paralelo, à margem da lei.

Este trabalho vem consubstanciado em farta doutrina internacional sobre *blockchain* e sobre a sua aplicação ao mercado de jogos. Para melhor didática, apresenta capítulos introdutórios sobre a tecnologia *blockchain*, sobre os seus usos potenciais e sobre como vem, e pode vir a ser, aproveitada no segmento de apostas. Por fim, após tecer breves considerações sobre a estrutura geral do mercado de loterias no Brasil, faz uma avaliação sobre como aquela tecnologia pode beneficiar também o mercado de apostas no Brasil.

1 BLOCKCHAIN: O SISTEMA DESCENTRALIZADO DE AUTENTICAÇÃO, COMO IDEALIZADO

Em 2008 o artigo “Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system” foi publicado por um escritor sob o pseudônimo Satoshi Nakamoto. Divulgado na esteira da crise financeira global de 2007, o escrito propunha usar a tecnologia, o sistema colaborativo em rede e a dispersão do poder de decisão como alternativas ao sistema financeiro centralizado. O artigo sugeria que o novo modelo reduziria a desconfiança no sistema financeiro, que a eliminação do intermediário³ (a instituição financeira) reduziria os custos de transação – possibilitando a inclusão de operações menos volumosas (os chamados micropagamentos) que eram afastadas pelos custos dos serviços bancários – e que o modelo de autenticação algorítmica reduziria os prazos de liquidação das operações. A respeito deste último ponto, para que se tenha uma ideia, Wright e De Filippi (2015, p. 9) registram que, “diversamente de outros sistemas de pagamentos existentes, os quais levam dias para transferir fundos, a moeda digital pode ser transferida ao redor do globo em pouco mais de sete minutos a taxas substancialmente inferiores às impostas pelos bancos”.⁴

A grande preocupação na criação da moeda digital – *cryptocurrency* – residia, naturalmente, na edificação de uma plataforma que garantisse a credibilidade das operações, resolvendo, em particular, o problema da duplicação dos ativos digitais (o chamado gasto duplo, ou *double spending*). Como se sabe, os ativos digitais permitem a criação de cópias perfeitas, a sua multiplicação pela enésima potência e distribuição não represada. Daí que o grande mérito de Nakamoto foi criar uma plataforma que garantisse o reconhecimento e o mapeamento de qualquer procedimento que acontecesse com os ativos no âmbito da plataforma, de modo que qualquer duplicação pudesse ser auditada.

3 “Trusted third party”.

4 A tradução dos textos em língua estrangeira foi realizada pelo autor desta monografia.

Para garantir a singularidade e a cronologia de cada operação, cada transferência de valor seria autorizada mediante a assinatura de uma chave privada e vinculada às chaves públicas de ambas as partes. Ao mesmo tempo, a plataforma assinalaria uma identidade alfanumérica (criptográfica, ou *hash*⁵) para a operação e iniciaria um sistema descentralizado de liquidação, cuja função seria autenticar operações que ocorressem no sistema. Segundo Nakamoto, uma moeda digital poderia, então, ser definida como uma cadeia de assinaturas: o possuidor da moeda transferi-la-ia digitalmente (fazendo uso da sua chave privada criptografada), enquanto o sistema aporia a identificação da última operação (*hash*) e a chave pública do adquirente (também criptografada) ao final da criptografia da moeda.

Uma vez transferido o valor, seria, entretanto, necessário assegurar que aquela moeda não existe em duplicidade, ou seja, que não ocorreu um gasto duplo. Na ausência de uma instituição financeira para liquidar esse valor e assegurar a autenticidade da operação, Nakamoto entendeu que a operação deveria ser tornada pública na plataforma para que os usuários a validassem: na pendência de duas operações concorrendo pela mesma moeda, a cadeia mais longa de validação (maior quantidade de CPUs, ou de computadores) indicaria a operação que seria validada. Desse modo, qualquer computador com capacidade para processar uma operação poderia verificar a sua procedência e votar pela sua conformidade. Para desconstituir, ou reverter essa operação e outras que dela derivassem, seria necessário, nesse mesmo sentido, que um número superior de computadores aprovasse a substituição da cadeia anterior.

Por sua vez, a criação de *hashes* e a autenticação dos blocos demandam que os autenticadores compitam entre si em provas de trabalho braçal, ou mineração: os computadores que vencessem competições que exigem intensa capacidade computacional, ou intenso trabalho de processamento de dados (e, portanto, consomem muita energia elétrica), mas relativamente baixa capacidade de raciocínio (daí ser um trabalho braçal) seriam premiados com somas da moeda digital, como remuneração pelo trabalho e incentivo a trabalhar pelo desenvolvimento da plataforma.⁶ Como bem resumido por Pilkinton (2015, p. 4), à medida que a capacidade de mineração aumenta, a dificuldade do problema matemático a ser resolvido é ajustada para cima, de forma tal a manter a velocidade de geração do bloco constante, em cerca de dez minutos.⁷ Esse modelo de governança baseado na capacidade computacional de resolver

5 Citando Pilkinton (2015): "A hash (output) is the result of a transformation of the original information (input). A hash function is a mathematical algorithm that takes an input and transforms it into an output. A cryptographic hash function is characterized by its extreme difficulty to revert, in other words, to recreate the input data from its hash value alone. This is called the collision resistance".

6 Esse aspecto é reforçado, também, por Catalini e Gans (2019, p. A-2): "This explains why bitcoin and its blockchain are 'joined at the hip': for the network to operate in a decentralized way without trusted intermediaries, the process of maintaining the shared ledger must generate enough of an incentive in bitcoin for attracting miners".

7 "The blockchain is a chain of transactional records that a subset of network participants (also known as 'miners') enriches by solving difficult computational problems. Miners fiercely (and anonymously) compete on the network to solve the mathematical problem in the most efficient way, thereby adding the next block to the blockchain. The block reward (*i.e.* newly minted coins) is sent to the miner's public address. If the miner wants to spend these coins, (s)he must sign with the corresponding private key. When system wide mining power increases, so does the difficulty of the computational problems required to mine a new block (BÖHME *et al.*, 2015, p. 218). This difficulty level is adjusted to keep the block-generation pace constant, roughly ten minutes (DWYER, 2014, p. 5)."

problemas matematicamente trabalhosos é conhecido como *proof-of-work* e foi originalmente desenhado para o *bitcoin*. Como veremos, esse modelo veio a ser substituído por outras formas de governança, com diferentes *trade-offs*.

O trabalho do modelo de governança *proof-of-work* consiste em gerar um número de forma arbitrária, ou randômica (*nonce*), para ser usado uma única vez (identificação criptográfica única de cada bloco). Outro benefício da mineração reside em incentivar a rivalidade entre os nós, evitando que se alinhem contra a integridade do sistema. Ao final de cada prova, o bloco validado pelo maior número de autenticadores (ou *pool* de CPUs) terá a operação incluída na cadeia de operações da plataforma. Cada bloco é identificado por um *hash* que inclui tanto o *hash* do bloco anterior – o que permite criptografar e identificar a sua precisa posição na cadeia de operações da plataforma – quanto o *nonce* gerado pela mineração.

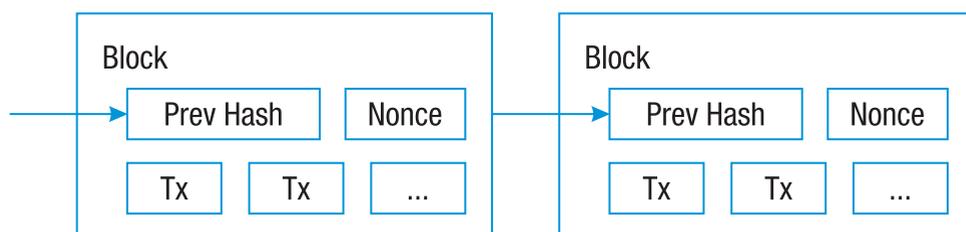


Figura 1. Identificação do bloco

Fonte: Nakamoto (2008).

Como definido pelo artigo, enquanto a maioria da energia das CPUs estiver controlada por autenticadores (ou nós) que não cooperem entre si para atacar a rede, essa maioria gerará a linha mais longa de autenticadores de cada operação e superará os ataques contra a sua integridade. A proposta repousa sob a ideia de que os mineradores que autenticam cada operação sejam atomizados, sem nenhuma ligação permanente com a rede.⁸

Como para desconstituir ou reverter uma operação é necessário reverter todas aquelas que lhe sucedam – o que exige muita energia e uma grande capacidade de coordenação entre os nós “desonestos” –, é possível concluir que a probabilidade de sucesso dos ataques diminui à medida que novos blocos são adicionados. Como bem delineado por Catalini e Gans (2019, p. A-2): “Caso um ator mal intencionado desejasse reverter uma operação pregressa (e.g. uma guardada ‘n’ blocos atrás), teria de, para tanto, despende uma quantidade desproporcional de recursos”.

A ordem dos acontecimentos na plataforma proposta por Nakamoto era a seguinte:⁹

8 “Messages are broadcast on a best effort basis, and nodes can leave and rejoin the network at will, accepting the longest proof-of-work chain as proof of what happened while they were gone” (NAKAMOTO, 2008, p. 1).

9 Todo esse processo é assim resumido por Pilkinton (2015, p. 3): “Blockchain technology ensures the elimination of the double-spend problem, with the help of public-key cryptography, whereby each agent is assigned a private key (kept secret like a

Quadro 1. Cronograma da *blockchain* de bitcoin

1º	Transações são transmitidas para todos os nós.
2º	Cada nó analisa novas operações dentro de um bloco.
3º	Cada nó busca resolver um trabalho de criptografia (mineração) para o seu bloco.
4º	Ao concluir o seu trabalho de mineração, o nó transmite o bloco (em cujas operações estão as suas) para todos os nós.
5º	Os demais nós só aceitam o bloco de todas as operações desse bloco se forem válidas.
6º	Os nós demonstram aprovar o bloco em questão ao usarem o seu hash como prefixo do seu próximo bloco.

Fonte: Elaboração própria a partir de Nakamoto (2008).

A plataforma em questão veio a chamar-se *blockchain* e a moeda digital, *bitcoin*. Talvez a última característica relevante conhecida e ainda não mencionada de *blockchain* corresponda à proteção da privacidade. Se, por um lado, a plataforma exige a divulgação dos dados da operação – de tal sorte que a sua autenticação siga regras objetivas quanto à existência da operação e à disponibilidade da moeda usada para o pagamento –, por outro, a identidade das partes é preservada mediante o anonimato das chaves públicas. Nakamoto explica, ainda, quanto à possibilidade de que um nível adicional de privacidade seja acrescentado, por meio da inclusão de mais um par de chaves a proteger a identidade das partes. Entretanto, adverte ser sempre possível identificar o usuário, ainda que indiretamente, a partir da análise do histórico de todas as suas transações.

Catalini e Gans (2019)¹⁰ ressaltam, entretanto, que, em razão de se tratar de uma tecnologia cujo uso ainda é bastante incipiente, novos protocolos já estão sendo desenvolvidos para elevar o grau de anonimato das transações. Essa habilidade de elevar o anonimato é, aliás, abordada por Haffke, Fromberger e Zimmermann (2019, p. 7), segundo os quais o uso de *tumblers*¹¹ já permite, hoje, tornar praticamente impossível identificar a origem de uma transação.

Essa é uma das razões por que os usuários de *blockchain* demonstram

password) and a public key shared with all other agents. A transaction is initiated when the future owner of the coins (or digital tokens) sends his/her public key to the original owner. The coins are transferred by the digital signature of a hash. Public keys are cryptographically generated addresses stored in the blockchain. Every coin is associated with an address, and a transaction in the crypto-economy is simply a trade of coins from one address to another. The striking feature of the blockchain is that public keys are never tied to a real-world identity. Transactions, although traceable, are enabled without disclosing one's identity; this is a major difference with transactions in fiat currencies that, with the exception of (non-traceable) cash transactions, are related to specific economic agents endowed with legal personality (whether physical or juridical)."

10 "While this is still an active area of research, new protocols are being developed to obfuscate transaction data, offer full anonymity to users through zero-knowledge cryptography, and implement different degrees of access to transaction information. Although perfect obfuscation might be not always possible to achieve, it is clear that different cryptocurrencies will be able to compete also in terms of the privacy level they provide to their users (either at the protocol level, or through a trusted intermediary)" (CATALINI; GANS, 2019, p. A-5).

11 A melhor tradução seria "coqueteleiras", como aquelas usadas para misturar shakes.

um grande interesse em anonimizar as suas transações. Quando desejam tornar uma transação irrastrável, enviam *tokens* para serviços de *tumbler*. O *tumbler* simula um grande volume de transações enviando *tokens* de uma chave pública para outra. Todas essas chaves são mantidas pelo serviço *tumbler*. Na *blockchain*, essa troca é invisível. Como diversas pessoas usam *tumblers* para as suas transações, o *tumbler* mistura, assim, os *tokens*. Depois desse procedimento, o serviço envia outros *tokens* de volta para o usuário (geralmente para uma segunda chave pública também mantida por esse usuário), descontada uma taxa. Em *blockchain*, a origem dos *tokens* que passaram por um *tumbler* dificilmente pode ser rastreada. Assim, torna-se praticamente impossível usar as informações da transação para aplicar a lei.

Outras formas de *tumbler* não enviam *tokens* de volta para o mesmo usuário. No lugar, são “misturados” e enviados para terceiros a partir de pedidos do usuário. Desse modo, esse tipo de *tumbler* é usado como intermediário para a troca de *tokens* entre partes.

2 BLOCKCHAIN E IMUTABILIDADE

Nakamoto (2008) construiu um sistema de autenticação inspirado na ideia de dispersão de poder (tecnologia *peer-to-peer*, ou P2P). A diversidade de CPUs autenticadoras criaria um sistema atomizado em que nenhum grupo econômico determinaria os resultados da autenticação, afastando-se, assim, conflitos de interesse que comprometessem a confiança no sistema. O modelo de autenticação de Nakamoto repousa, como antecipado, sob a ideia de que os autenticadores de cada operação seriam atomizados, com dedicação esporádica à mineração de blocos, e de que a dispersão de CPUs autenticadoras elevaria suficientemente os custos de coordenação visando a um ataque contra a integridade do sistema.

Essa ideia, embasada também nos incentivos econômicos que a plataforma trazia ao surgimento de mineradores, foi assimilada pela academia e pelo mercado. Nesse sentido, Wright e De Filippi (2015, p. 2), com base em Yochai Benkler (2006), definem a tecnologia *blockchain* como “uma base de dados distribuída, compartilhada e encriptada que serve como registro público irreversível e incorruptível de informação. Ela permite que, pela primeira vez, desconhecidos cheguem ao consenso sem recorrer a uma autoridade central”. Definição semelhante é trazida por Schrepel (2019b, p. 287-288), para quem “*blockchain* é um registro aberto e distribuído que pode registrar – manual, ou automaticamente – qualquer transação entre usuários”: “Uma vez registradas em *blockchain*, informações e transações são permanentes. [...] Porque essas transações não podem ser alteradas, fala-se que, diferentemente de Pinocchio, *blockchain* não mente”.

Abordando a imutabilidade, o autor reconhece que o estabelecimento de uma relação de confiança é central para a viabilidade da tecnologia e a razão para a sua ampla adoção. Para tanto, a tecnologia *blockchain* propõe, de forma inovadora, que a confiança decorra da descentralização e da atomização da capacidade decisória:

Ao assegurar que cada usuário tenha acesso ao registro e ao estabelecer a relação de confiança, *blockchain* também soluciona o “Problema dos Gerais Bizantinos”, segundo o qual sistemas computacionais não podem gerar consenso sem confiar em uma autoridade central. A solução desse problema é o que define o potencial de aplicação de *blockchain*. Como consequência da adoção da *lex cryptographia*, *blockchain* pode fazer tudo o que computador faz, mas de forma descentralizada.

A ideia de imutabilidade está tão arraigada à tecnologia *blockchain*, que autores como Schrepel (2019b) partem desse pressuposto para suscitar algumas das suas mais significativas contribuições aos efeitos do uso da tecnologia *blockchain* sobre a concorrência nos mercados. Segundo ele, “como *blockchain* é descentralizada, anônima e imutável, surgem questões relacionadas à habilidade de detectar práticas anticompetitivas e os seus perpetradores” (SCHREPEL, 2019b, p. 285).

Como, porém, assinalam Catalini e Gans (2019, p. A-2-A-3), a garantia de imutabilidade é diretamente proporcional à capacidade computacional dedicada à mineração de blocos:

[...] Isso [a relação entre a segurança dos registros em plataformas *blockchain* e a capacidade computacional dedicada à rede] gera economias de escala e uma correlação positiva entre efeitos de rede e segurança: quanto maior o número de participantes usando *tokens* criptografados, maior o seu valor, o que atrai mais mineradores (devido a maiores recompensas), em última análise elevando a segurança do registro compartilhado.

O exposto permite sublinhar que a popularidade da tecnologia *blockchain* se assenta sobre a confiança de que as informações armazenadas não serão alteradas, ou adulteradas, após registro do evento¹² – o que permite o uso do registro descentralizado como forma de substituir o intermediário.

Contudo, como veremos, a definição de imutabilidade está arraigada às regras de governança de cada *blockchain*, incluindo a confiança nos tomadores de decisão de plataformas centralizadas, e às garantias oferecidas contra ataques de integridade, também conhecidos como “ataques de 51%”,¹³ ou, quando associados a criptomoedas, “gasto duplo”.

12 Exemplo de alteração de registro é relatado em Eghdami (2019), que cita a alegação pela operadora FanDuel de que o seu sistema teria se equivocado na verificação das chances da aposta.

13 Segundo Walch (2017, p. 739), “[a] 51 percent attack could occur if a party or colluding group controlled at least 51 percent of the computing power of the network, allowing them to determine what is recorded to the network’s records, and potentially to revise

3 BLOCKCHAIN COMO TECNOLOGIA

Blockchain é uma tecnologia, “uma inteligente combinação entre criptografia e teoria dos jogos”,¹⁴ a partir da qual se desenvolvem outros serviços e produtos. Desenvolvida em código aberto por alguém cuja verdadeira identidade é desconhecida, o seu uso está em domínio público e permite o desenvolvimento, sem custos, de serviços sobre ela.

O desenvolvimento desses novos serviços tem agregado inovações sobre a plataforma original. Dividindo o aprimoramento da tecnologia que se desenvolve sobre a plataforma *blockchain* em três etapas, Schrepel (2019b) denomina *blockchain* 1.0 o “marco zero” da plataforma via nascimento do *bitcoin* e das criptomoedas. Para o autor, o surgimento de relações contratuais marca a *blockchain* 2.0, o que inclui atividades financeiras – ações, títulos, futuros, empréstimos –, bens inteligentes e contratos inteligentes. Finalmente, a *blockchain* 3.0 inclui o que for além de aplicações financeiras, moeda e mercado, como governo, saúde, ciência, alfabetização, cultura e arte.

Parte significativa dos aprimoramentos feitos em *blockchain* visava elevar o grau de confiança nas operações e alargar o número de operações que prescindirão de intermediário (1), ou alterar a solução originalmente desenhada para adaptá-la às necessidades de um universo corporativo específico (2). Note-se que a eliminação do intermediário, ao descentralizar as relações econômicas, tem um efeito desgastante para parte significativa das regulações, uma vez que – por se tratar do meio mais eficiente de atingir todas as operações relevantes, por isso chamado de *least cost avoider* – o intermediário costuma ser o centro de imputação das normas. Paradoxalmente, a tecnologia destinada a descentralizar a tomada de decisão tem sido utilizada também para aperfeiçoar modelos regulatórios e elevar aderência (*compliance*) (3).¹⁵

No primeiro caso, os chamados contratos inteligentes (*smart contracts*) permitem a automação de transferências de moeda, ou de outras contrapartidas contratuais, uma vez preenchidas determinadas condições. Uma aplicação bastante promissora dos contratos inteligentes está na licença de uso da propriedade intelectual: artistas mais conhecidos podem descentralizar ainda mais a transação econômica com terceiros interessados e conceder acesso ao seu material artístico mediante a imediata trans-

the existing record”.

14 Definição de Catalini e Gans (2019).

15 “Without appropriate legal safeguards, it is plausible that the development of blockchain technology could follow a similar path, leading to increased surveillance. In spite of the opportunities for the development of worldwide systems, the state or other centralized bodies could, indeed, use the technology to exercise a significant degree of control over people’s interactions and online communications. As more and more of our economic transactions and social interactions occur in a networked environment, the technology could increasingly be used to regulate people’s behavior, to ensure that they remain consistent with the law or with the contractual obligations that they have entered into. The blockchain could be used, for instance, to manage identity, making it easier to monitor, surveil, or simply keep track of various online activities. Every transfer, vote, purchase can be recorded on the blockchain, creating a permanent record that will potentially push the boundaries of privacy law. Regulators might further require that online operators within the blockchain ecosystem to refuse to deal or transact with unidentified parties that have not satisfied AML or KYC requirements, undermining the pseudonymous nature of the blockchain and turning it into a powerful tool of surveillance and control” (WRIGHT; DE FILIPPI, 2015, p. 53)

ferência de moeda para a sua carteira, sem passar por nenhum intermediário – seja artístico, ou financeiro.¹⁶ Além da redução dos custos da transação, a eliminação do subjetivismo interpretativo a partir da mudança do jargão jurídico (*wet code*) para a programação (*dry code*), a inalterabilidade e a autoexecutoriedade dos contratos inteligentes têm o potencial de reduzir a judicialização.

No segundo caso, as regras de governança concebidas para o *bitcoin* têm sido alteradas para manter um sistema decisório centralizado, com alguns *trade-offs* de eficiência, ou para conferir adrede poder de alteração dos registros por parte dos nós. Pilkinton (2015) descreve, por exemplo, que a mudança de um modelo baseado na valorização do trabalho de processamento (*proof-of-work*) para um sistema baseado na riqueza dos mineradores (*proof-of-stake*) eleva a velocidade de processamento das operações e reduz tanto o gasto de energia quanto a probabilidade de ataques contra a integridade do sistema.¹⁷

A principal distinção entre os modelos de governança em *blockchain* decorre da diferenciação entre as plataformas públicas e as privadas: se as primeiras são abertas à participação de qualquer indivíduo no processo de decisão de quais blocos serão adicionados à cadeia, descentralizando (ao menos em teoria, como veremos) a tomada de decisão, o processo decisório nas últimas é centralizado e não necessariamente anonimizado. Essa distinção levou a que essas fossem definidas como permissionadas, em contraposição às *blockchains* públicas. Perceba-se, porém, que entre os dois extremos em graus de publicidade existe uma infinidade de espectros de descentralização da tomada de decisões e, por subseqüente, de modelos de governança em *blockchain*.¹⁸

16 O outro lado da moeda reside nos potenciais efeitos negativos da excessiva restrição à propriedade intelectual. A previsão em *blockchain* de que todo o material será transferido mediante compensação pode levar a que, no limite, mesmo após a expiração dos direitos de propriedade intelectual, esse material mantenha restrição de acesso. Como descrevem Wright e De Filippi (2015, p. 32), os contratos inteligentes podem acabar se tornando meios mais efetivos de controlar o acesso à propriedade intelectual que os próprios direitos de propriedade intelectual: “At the same time, these systems could fundamentally challenge the free nature of our online world. Smart contracts could, in effect, be an evolution of digital rights management (DRM) that could jeopardize the open nature of the Internet. These evolved digital contracts have the power to conceivably control access to and consumption of digital content. Content companies could wrap their content and use smart contracts to ensure payment, limit transferability, and protect content that is in the public domain. Taken to its logical extreme, if content creators develop the ability to identify all of their content online, copyright law — including the regime of limitations or fair use — could be rendered less relevant, as self-executing contracts could tabulate and track every reproduction, distribution, derivative work, and display, narrowing the possibility for online copyright infringement.

While this benefits content creators, if the cost of information is set too high, it may effectively serve as a tax on creativity and consequently chill the development of the arts. Vast swaths of information currently freely available on the Internet could be converted back into a market-based commodity. The mass deployment of micropayments could lead to a situation where ‘tiny bundles’ of small-scale innovation are protected by strong intellectual property and contractual rights. As well recognized by J.H. Reichman, this could produce “a tangled web of property and quasi-property rights that in itself constitute a barrier to entry.”

17 “Instead of splitting blocks across proportionally to the relative hash rates of miners (*i.e.* their mining power), proof-of-stake protocols split stake blocks proportionally to the current wealth of miners. Buterin (2014b) argues that proof-of-stake has a number of distinct advantages over proof-of-work (non-wasteful protocol, decreased likelihood of a 51% attack, potentially faster blockchains, etc.)” (PILKINTON, 2015, p. 6).

18 Conforme descreve Pilkinton (2015, p. 9): “In a fully private ledger, write-permissions are monitored by a central locus of decision-making. Read-permissions are either public or restricted (BUTERIN, 2015b). A private blockchain amounts to a permissioned ledger, whereby an organizational process of Know-Your-Business (KYB) and Know-Your-Customer (KYC) enables the white listing (or blacklisting) of user identity. The difference between public and private blockchains is the extent to which they are decentralized, or ensure anonymity. Between the two extremes, there exists a continuum (BROWN, 2015; ALLISON, 2015) of “partially decentral-

Pilkinton (2015), ao abordar a proposta de *blockchain* permissionada trazida por Buterin, fundador da Ethereum – plataforma fechada permissionada de *blockchain* que oferece, entre os seus produtos, contratos inteligentes –, descreve importantes alterações trazidas pelas redes permissionadas. Segundo ele, a reversibilidade é uma qualidade desejável para o caso de registros de imóveis e ressalta que mesmo em *blockchains* públicas não seriam raros os casos de ataques à integridade da rede já registrados. Ademais, as transações em *blockchains* privadas ou permissionadas seriam processadas com maior celeridade e menores custos, além de usufruir de maiores garantias de privacidade.¹⁹

A capacidade de processamento é um dos mais importantes gargalos da tecnologia *blockchain*, quando o assunto são operações que demandam agilidade, sendo a vantagem comparativa das *blockchains* permissionadas, nesse quesito, destacada também por Catalini e Gans (2019, p. A-4), que fazem um contraponto com a paralela perda de segurança:

Se isso [ser uma plataforma aberta] torna o *bitcoin* extremamente resiliente a ataques e à censura, também o torna menos eficiente, em sua forma atual, em comparação com as redes centralizadas de pagamento. *Blockchains* permissionadas, as quais são registros distribuídos nos quais os participantes tipicamente dependem de autorização para adicionar (ou, até mesmo, visualizar) uma transação, podem, por sua vez, ter mais banda disponível em razão de não dependerem de mineração para sustentar o seu registro. Quando a mineração está completamente ausente de uma *blockchain* privada, o registro de uma auditoria não está protegido pelo trabalho computacional desgastante [da mineração] e, se os nós estiverem corrompidos (ou se conspirarem para sobrepor o registro), a integridade do bloco é posta em risco.

A forma de concentração de poder nas *blockchains* permissionadas ou privadas permite classificá-las como *blockchains* singulares ou *blockchains* consorciadas, a depender de se a tomada de decisão – regra de governança – é imposta por um único ente ou fruto da formação de consenso por um grupo limitado de nós (SCHRE-

lized” blockchains (BUTERIN, 2015b), rather than a strict public/private dichotomy. Partially decentralized, also called “consortium blockchains” (BUTERIN, 2015b), constitute a hybrid between the low-trust (*i.e.* public blockchains) and the single highly-trusted entity model (*i.e.* private blockchains)”.

19 “Buterin (2015b) has identified several weaknesses intrinsic to immutable public ledgers. Firstly, in some cases, such as land registries, reversibility is a desirable property of the blockchain, as government-uncontrollable registries risk not being recognized at all. Buterin (*ibid.*) admits that a public ledger with a smart contract allowing the government to enter the game nuances this conclusion, without undermining it (*ibid.*). Secondly, the concept of an anonymous 51% attack arising from a collusion of miners taking control of a public decentralized network is widely documented in cryptoeconomics. The pitfall is eliminated in the event of known validators. Thirdly, transaction costs processed by public ledgers are higher, whereas private blockchains, with their reduced number of high-processing nodes, enable cost-effective transactions. Buterin (*ibid.*), however, notes that, thanks to scalable blockchain technology, there is an asymptotic trend bringing long-term costs of public ledgers in line with efficient private ones. Fourthly, the connectivity between nodes in public blockchains is lesser than in private ones, which increases the laps of time for total transaction finality. All things being equal, private blockchains are faster. Lastly, regarding the issue of privacy options, public ledgers can hardly compete with private blockchains and their restrictions of read permissions (*ibid.*)” (PILKINTON, 2015, p. 17).

PEL, 2019b). A governança de uma *blockchain* privada permite, por exemplo, que as transações sejam visíveis, apenas, para os seus usuários, criando aquilo que Schrepel (2019b) chama de “efeito opacidade”.

No terceiro caso, a integração de contratos inteligentes com bancos de dados públicos pode permitir que restrições a determinados perfis, ou os pagamentos de tributos, operem automaticamente (*by design*), facilitando, mas também reduzindo o papel do regulador. Essa relação dicotômica é bem descrita por Wright e De Filippi (2015, p. 2):

A tecnologia *blockchain* tem o potencial de reduzir o papel de um dos mais importantes atores econômicos e regulatórios na nossa sociedade – o intermediário. Ao permitir que as pessoas transfiram uma propriedade ou informação digital única em um modo seguro e imutável, a tecnologia pode criar: moedas digitais sem reguladores estatais; contratos digitais autoexecutáveis (contratos inteligentes), cuja execução não exige qualquer intervenção humana; mercados descentralizados desregulados; plataformas de comunicação descentralizadas com crescentes barreiras à gravação; bens ligados à internet que possam ser controlados como propriedade digital (bens inteligentes).

Ao mesmo tempo, anotam (p. 12):

Usando a linguagem de programação, contratos inteligentes podem ser usados para pagar empregados por hora, ou por dia de trabalho, com o envio de tributos automaticamente para o Estado. A tecnologia poderia ser empregada para criar contratos inteligentes que verifiquem automaticamente os obituários e repartam os bens conforme a vontade testamentar, recolhendo os tributos devidos ao Estado, sem a necessidade de proceder à impugnação do testamento.

Os autores fazem uma referência similar ao tratar de instrumentalizar a internet das coisas (IoT) para limitar o acesso a armas de fogo.²⁰

Schrepel (2019b) comenta, por outro lado, que a natureza descentralizada de uma *blockchain* pública permite que ela se mantenha em funcionamento, ainda que o Estado resolva aplicar penas nos desenvolvedores da *blockchain*. Do mesmo modo, caso a governança da *blockchain* seja atomizada, contratos inteligentes, mesmo quando

20 “With the rise of the Internet of Things, it also will be increasingly easy to instantiate laws using blockchain technology. For example, smart contracts could conceivably manage constitutional rights. In the US, they could be used to automatically check a decentralized online identity platform and digitized criminal records to assess whether the person satisfied certain preconditions that define who can and who cannot own or use guns. A person that satisfied these preconditions would be allowed to purchase a gun, whereas failure to meet these requirements would bar the person from completing the purchase. More drastically, smart contracts could be tied to an Internet-connected gun, which could only be operated if these pre-conditions were met” (WRIGHT; DE FILIPPI, 2015, p. 35).

instrumentalizem operações ilegais, podem vir a ser indefinidamente executados, caso criados com algoritmo desenhado para não interromper a sua execução.²¹

Para resolver esse problema, Schrepel (2019b) sugere que o regulador transforme os requisitos legais em código e o integre na tecnologia que se deseja regular. Desse modo, não só será possível regular, como também a aplicação da lei e o sancionamento passam a ser automatizados (por isso chamado *by design*: poderíamos falar em regulação ou sanção inteligente). A alternativa ao reconhecimento de que a lei é código e de que o código é lei, segundo Wright e De Filippi (2015), assim como por Schrepel (2019b), seria a imposição de filtros na internet, a criminalização do desenvolvimento de certos *softwares*, o banimento de organizações autônomas descentralizadas (DAOs), o uso de *backdoors* nos computadores dos particulares – soluções essas consideradas medidas extremas que ameaçariam seja o aproveitamento da tecnologia *blockchain*, seja a liberdade do indivíduo.²²

Schrepel (2019b) sugere que a imposição de uma regulação algorítmica só será adequada se houver incentivos à integração do código legal à *blockchain* por parte dos regulados. Para ele, o mesmo deve ser dito para o uso de diretrizes governamentais para as regras de governança de cada *blockchain*.

Como se nota, os principais benefícios de *blockchain* repousam na imutabilidade que resulta dos mecanismos de governança desenhados para uma *blockchain* pública e aberta – tornando, assim, desnecessário recorrer a terceiros não interessados, inclusive dispendiosos registros públicos, ou advogados, para que confirmem a veracidade das informações. Por sua vez, a descentralização das relações econômicas pode conferir liquidez imediata ao mercado, ao garantir que o fornecedor – seja ele um artista licenciando a sua propriedade intelectual, seja um comerciante vendendo a sua

21 “No ‘technically skilled people of goodwill’ are needed to maintain the blockchain. Dapps cannot be shut down because there is no server to shut down. They can only be modified under specific and technical circumstances. In other words, if an anticompetitive smart contract is implemented on a blockchain with no possible entry to order it to stop, the blockchain will continue to perform the transactions. As a consequence, even if antitrust agencies find a way to identify an anticompetitive practice, there is no directly enforceable remedy” (SCHREPEL, 2019b, p. 324).

22 A posição do autor tem como fundamento texto anterior de Wright e De Filippi (2015, p. 55): “Thus, unless these organizations have been designed to cooperate with the regulatory framework in which they operate, states and regulators might actually lose their ability to regulate them by relying exclusively on the law. To regulate society, laws may need to be directly embedded into code or laws may need to shape social norms, structure markets, and influence architectural design in order to incentivize the proper deployment of decentralized organizations. Left without such alternatives, governments could attempt to preserve their hegemony by resorting to draconian measures, such as filtering internet service providers, blacklisting malicious decentralized autonomous organizations and criminalizing software developers, introducing back doors on everyone’s computer to monitor citizen behavior, or adopting more extreme coercive measures. New regulatory approaches therefore need to be taken, else the fundamental principles of an open Internet and permissionless innovation could eventually disintegrate.”

Uma vez mais: “Finally, the open nature of blockchain-based architecture means that most, if not all of the applications deployed on the blockchain could be reproduced and adjusted by anyone, in order to fulfill different functions and satisfy the needs of different groups and communities. As a result, dictating the manner in which software developers design a particular application protocol, or forcing software developers to introduce a particular feature into the code will only work to the extent that the user – base actually agrees to switch to the new protocol. Failure to reach consensus amongst users means that software will remain in use. Of course, states can always adopt coercive measures in order to force users to update their clients. Yet, in this context, regulating architecture can be a treacherous task and, without careful contemplation, runs the risk of undercutting the powerful interconnectivity of the Internet and traditional notions of free expression”.

mercadoria, ou serviço, seja um trabalhador vendendo a sua mão de obra – seja automaticamente compensado por meio de micropagamentos ao final de cada música baixada, produto adquirido, ou dia de trabalho. Como apontado por Rosenberg (2015), micropagamentos viabilizam, ainda, o surgimento de campanhas de *crowdfunding* sem a utilização de intermediários, sendo a plataforma Lighthouse exemplo disso.

Ao lado da descentralização das transações, a confiança nos registros da plataforma *blockchain* permite ainda que, uma vez preenchida a condição contratual, transferências de moeda sejam automatizadas por meio de contratos inteligentes, ou que tarefas sejam realizadas por meio do acionamento remoto de bens inteligentes conectados à IoT. A associação entre contratos inteligentes e bens inteligentes permite, ainda, otimizar o casamento entre a oferta e a procura, levando que a identificação da escassez de determinado produto ou serviço seja imediatamente associada à oferta desse mesmo produto ou serviço pelo fornecedor.²³ Essa última solução já é adotada, por exemplo, pela Alexa da Amazon.

A interseção entre *blockchain* e IoT pode permitir, ainda, elevar a efetividade de mecanismos de segurança, ao assegurar que os eletrônicos – em particular aqueles que carregam dados pessoais, ou concedam acesso a lugares reservados – sejam acessados somente se determinadas características registradas em *blockchain* forem averiguadas. Tudo isso passa a ser possível porque *blockchain* emerge como um registro construído com linguagem algorítmica conectada a fontes externas de informação (conhecidos como “oráculos”) na rede de computadores,²⁴ permitindo que a integração do registro com qualquer informação ou tecnologia igualmente conectada automatize o adimplemento de acordos.

Os autores acentuam ainda como a tecnologia pode aprimorar a forma com que a individualidade e a democracia se manifestam. Entre outras aplicações, a tecnologia permite a comunicação direta (*peer-to-peer*, P2P) criptografada entre indivíduos, sem a necessidade de passar por um servidor central, dificultando a violação da comunicação – seja para censura, seja para investigações. A tecnologia tem, além disso, o inegável potencial de aplicação na votação eletrônica remota²⁵ e na redução das abstenções, seja nos

23 “The rise of coordinated Internet-enabled machines could also create liquid, transparent marketplaces by enabling real time matching of supply and demand with increased transparency and automation. Conference rooms, hotel rooms, warehouse bays, and factory lines could be made intelligent, reporting capacity, utilization, and availability in real-time. Networks of Internet-enabled sensors could optimize farms by measuring heat, humidity, nutrition levels, light, and weight in order to automatically adjust irrigation and fertilization levels. If every farm used sensors to optimize crop growth, and recorded pseudo-anonymized versions of this information to a searchable blockchain, a public dashboard could be created to measure national or regional crop yields or even areas of over-fertilization, resulting in more efficient farms and commodities markets. Likewise, a mobile phone could securely communicate with a door lock and automatically open if the owner’s smartphone had the necessarily credentials to open the lock (such as verified biometric data). Using this technology, real world spaces, such as homes or hotels, could be managed and secured with no human interaction. As these locks become smaller and cheaper, they could eventually be embedded into an increased array of physical objects” (WRIGHT; DE FILIPPI, 2015, p. 34).

24 O recurso aos oráculos é objeto de observação no item A.4.1 de Catalini e Gans (2019).

25 “Beyond managing data, software developers are exploring the blockchain’s potential to enable unrelated people to securely vote over the Internet or on a mobile device. A blockchain can serve as a distributed, irreversible, and encrypted public paper trail that can be easily audited. Voters could verify that their own votes were counted, and — due to encryption — any blockchain-based voting system would be resistant to hacking. Elections and proxy fights would no longer need to rely on the fallibility of paper and hanging chads” (WRIGHT; DE FILIPPI, 2015, p. 13).

sufrágios, seja na tomada de decisões corporativas. No primeiro caso, *blockchain* pode reduzir os custos para recorrer mais frequentemente a mecanismos da democracia direta;²⁶ no último caso, a tecnologia pode reduzir o absenteísmo e o problema de agência (relação agente-principal). Segundo Wright e De Filippi (2015, p. 16):

Modelos de governança corporativa podem ser replicados distribuindo poder de decisão para múltiplos atores, por meio de tecnologia *multiple signature* (*multi-sig*), a qual impede que uma ação seja executada até que múltiplas partes deem consentimento para uma transação.

Contrariamente a organizações tradicionais, em que a tomada de decisão está concentrada no topo (*i.e.* no nível executivo), o processo de tomada de decisão de uma organização descentralizada pode ser codificado diretamente no código fonte. Acionistas podem participar da tomada de decisões por meio de votação descentralizada, distribuindo autoridade na organização sem a necessidade de uma autoridade central.

Como se pode notar, a tecnologia *blockchain* tem o condão de revolucionar a forma com que a sociedade se organiza e a sua aplicação potencial tem ramificações hoje ainda desconhecidas. Uma dessas possibilidades, ainda pouco explorada, encontra-se no ramo da proteção à privacidade e no interesse de que ela aconteça de modo que preserve os incentivos à inovação e os incentivos à concorrência. Nessa seara, a imutabilidade trazida por regras coesas de governança da tecnologia *blockchain* tem o condão de viabilizar a portabilidade dos dados, resolvendo – ao eliminar um significativo custo de troca (*switching cost*) – um dos maiores empecilhos à portabilidade de dados entre plataformas e à entrada de tecnologias com inovações destruidoras.²⁷ Esse ponto é bem delineado por Schrepel (2019b, p. 301), para quem, ao segurar a informação, o usuário diminui o poder das plataformas para traçar um retrato mais completo do usuário:

É também tecnicamente possível guardar todas as informações (inclusive aquela gerada pelo uso por serviços como mídias sociais) na *blockchain* permissionada do usuário, ou em muitos *drives* ao longo da rede *blockchain*, deixando os desenvolvedores de produtos, ou de serviços sem a guarda de nenhuma informação. As plataformas teriam de encontrar novas formas de incentivar os seus usuários a conceder acesso a dados. Em outras palavras,

26 Segundo Wright e De Filippi (2015, p. 39): "Imagine a small suburban town in the not so distant future. The town's mayor could propose a budget and release it for public vote via blockchain-based software. Inhabitants of the town could be prompted to vote for the proposed budget on their mobile device. People could input their position and those who voted against a proposal could provide feedback directly to the mayor's office. If a sufficient number of votes were cast in favor of the proposed budget, the allocated funds could be immediately released to relevant departments in the town using smart contracts. If the budget did not receive enough votes, the mayor's office could either review the comments and propose a new budget or decide to call a public vote. Elections and public participation in politics could become as mundane as replying to an email".

27 Esse ponto é mencionado, superficialmente, por Catalini e Gans (2019, p. A-8): "From a privacy perspective, the ability to license out subsets of personal information for limited amounts of time and to seamlessly revoke access when necessary has the potential to not only increase security, but also to enable new business models where customers retain greater control over their data and firms can dynamically bid for access".

graças a *blockchain*, o modelo de negócios de produtos e serviços digitais pode ter a necessidade de ser inteiramente revisto nos próximos anos.

Nesse mesmo sentido, o recurso à tecnologia como forma de reduzir custos é ainda subestimado e tem um enorme potencial a ser explorado. Catalini e Gans (2019) destacam que a redução dos custos de verificação (de registros, inclusive pessoais) terá externalidade positiva sobre a preservação da privacidade, reduzindo, inclusive, os riscos de vazamento de informações sigilosas que hoje precisam ser guardadas em bancos de dados de terceiros. Segundo os autores, *blockchain* pode viabilizar o acesso, sem custo, ao volume de informações estritamente necessário para realizar uma operação. A confiança na informação, por sua vez, ocorre em razão da transição de um modelo de confiança no intermediário para um modelo de confiança no algoritmo, ou código.

Ao lado dos custos de verificação, os autores destacam o papel da alteração da dinâmica dos custos de rede. Esclarecem, nesse sentido, que uma plataforma *blockchain* pode criar incentivos a comportamentos que fomentem externalidades de rede. Conjuntamente, esses comportamentos podem reduzir os custos de financiamento e de funcionamento da plataforma. Esses incentivos visam criar interesse mútuo no desenvolvimento da plataforma. Exemplo disso está no pagamento pela mineração, ou, principalmente, na distribuição de moeda aos primeiros entrantes. Uma vez com recursos na plataforma, o usuário passa a ter um custo de oportunidade que influencia o seu comportamento pela valorização dos ativos cuja utilidade é crescente em relação ao número de adeptos (externalidade de rede, p.ex., das moedas).

Schrepel (2019b) destaca a especificidade da externalidade de rede em *blockchain* – que ele denomina “efeito token”. Segundo o professor, o efeito token é criado com maior facilidade em plataformas *blockchain* do que o efeito de rede é criado em plataformas fora de *blockchain*, em razão do descasamento financeiro existente entre o incentivo a aderir ao serviço e a sua utilidade.

O exemplo mais claro está nas chamadas Initial Coin Offerings (ICO), a partir das quais os detentores da moeda terão fortes incentivos a sobrevalorizar o ativo para obter ganhos financeiros. Em outros casos, a plataforma oferece *tokens* em troca da adesão a determinada rede social (prática conhecida como *airdrop*, ou *coin drop*). Mason (2018) cita o exemplo da oferta casada criada pela plataforma Zero Edge, a qual isenta de *house edge* aquele que use a sua criptomoeda (ZeroCoin), criada exclusivamente para apostas *on-line*. Mire (2019) cita o caso de outra plataforma que isenta os apostadores do *house edge*, a Edgeless. Como a aquisição de moedas, ou de *tokens*, faz bastante sentido como investimento quando a sua cotação está em baixa, para a venda quando a cotação estiver em alta, uma característica do efeito token é a volatilidade da cotação do ativo (seja a criptomoeda, seja o *token*).

Como as plataformas digitais “emitem moedas”, essa opção de criar incentivos financeiros ao usuário por meio da associação direta entre crescimento da rede ligada à plataforma e maiores ganhos financeiros para o consumidor é racional – mas não

costuma ser observada fora de plataformas *blockchain*, em razão dos elevados custos de sustentar uma política de pagamento dos usuários em moeda fiduciária. Ainda assim, é possível comparar, guardada a diferença de escala, a tentativa de algumas plataformas digitais fora de *blockchain* – em particular plataformas de serviços de carona – em fazer esse casamento, ao oferecer códigos de desconto que passam a valer a partir da adesão à plataforma de um número mínimo de convidados do consumidor. A figura abaixo ilustra a diferença de comportamento verificada entre o efeito token e o efeito de rede:

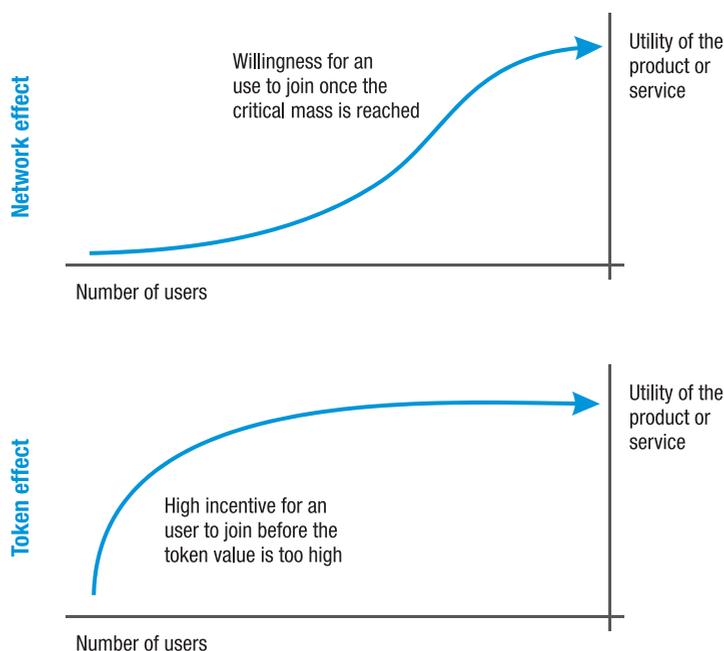


Figura 2. Efeito token *versus* efeito de rede

Fonte: Schrepele (2019b).

O mais importante é que, uma vez ligado à plataforma com altos custos de oportunidade para migrar, os custos para a plataforma captar clientes para um produto derivado (como são os contratos inteligentes, em uma plataforma criada para criptomoedas) são extremamente baixos. A situação é similar ao caso clássico dos mercados de dois lados: a oferta do acesso abaixo do custo à plataforma (atraindo clientes de um dos lados da plataforma) cria as condições ideais para atrair os desenvolvedores de acessórios (do outro lado da plataforma).

Catalini e Gans (2019) explicam que os custos de rede são menores quando os custos de verificação também são baixos. Nesse sentido, as externalidades de rede podem ser mais facilmente alcançadas em plataformas de *blockchain* não permissionadas, se comparadas a uma plataforma de *blockchain* permissionada. O grande benefício da externalidade de rede da *blockchain* não permissionada reside em que o grau de descentralização das decisões em tese existente afasta o abuso de posição dominante, e

a tecnologia preserva os dados pessoais em poder dos usuários – reduzindo os custos de entrada e de competir.

Como se pode notar, a possibilidade de alterar, ou agregar funcionalidades, tem permitido não só o desenvolvimento do mercado financeiro, quanto a transformação de outros mercados bastante dependentes de modelos de confiança. As próximas seções visam aprofundar o debate sobre a relevância da governança para o sucesso de *blockchain* e como a tecnologia pode ser aplicada, de maneira inovadora, nos mercados de jogos e loterias.

4 BLOCKCHAIN: CONCENTRAÇÃO, GOVERNANÇA E MUTABILIDADE

Schrepel (2019b, p. 292) explica que “a integridade de *blockchain* depende da regra de consenso escolhida para liquidar as operações. Juntamente com outros mecanismos que possam ser utilizados para regular o funcionamento da tecnologia, o consenso define a governança da plataforma”. Como ele bem resume, “[q]uem controlar o consenso – também conhecido como mecanismo de consenso – controla a governança de *blockchain*” (p. 293).

Se a regra de consenso permite definir quem controla a governança em *blockchain* – e pode afastar uma *blockchain* da ideia de atomização do poder e imutabilidade dos registros que moldou o seu nascimento –, a escolha de mecanismos que elevam o anonimato das operações, ou de quem realiza as operações – como o envolvimento de várias camadas em outras plataformas *blockchain* (mecanismo assim chamado de *sidechain*) – abarca regras de governança que afetam o grau mínimo de publicidade para o qual a tecnologia *blockchain* foi desenhada.

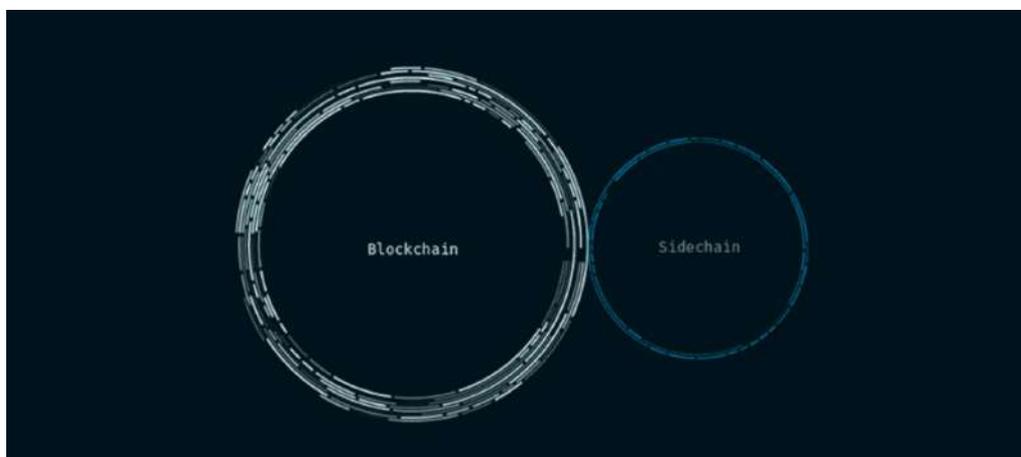


Figura 3. Sidechain

Fonte: Adaptado de Rosenberg (2015).

Nessa linha, se, de um lado, as *blockchains* públicas priorizam *proof of work* e *proof of stake* como regras de formação de consenso, a governança das *blockchains* permissionadas não costuma envolver mineração, remuneração pelo trabalho, ou outras formas de criar incentivos à dispersão do centro de decisão. Em linhas gerais, as *blockchains* permissionadas costumam estar associadas à concentração de poder. E, como antecipamos em citação de Buterin, as *blockchains* permissionadas oferecem também soluções diversificadas para o aprimoramento da privacidade e do anonimato.

Schrepel (2019a) afirma que mesmo a atomização das *blockchains* públicas – que asseguraria a imutabilidade, por exemplo, dos registros em *bitcoin* – está ameaçada porque, na prática, as recompensas da mineração acabaram por criar mineradores dedicados à plataforma e a concentração de poder em torno de um oligopólio. A concentração de poder viabiliza o alinhamento de interesses e pode provocar a crise de confiança dos modelos centralizados que a tecnologia *blockchain* tentou resolver:

[...] menos de dez grupos de mineração dominavam *bitcoin* em 2017. Na verdade, os sete mais poderosos representavam mais de 85% de todas as transações validadas pela *blockchain* de *bitcoin*. Esse dado coloca em xeque a proclamada natureza descentralizada do *bitcoin*, pois o domínio sobre mais de 51% do poder de mineração equivale ao controle da *blockchain* (SCHREPEL, 2019a, p. 135).

Essa tendência à concentração já havia sido relatada por Pilkinton (2015), que antecipava os efeitos da profissionalização da mineração:

No começo, a mineração era operada, primariamente, por indivíduos em computadores domésticos por meio de unidades de processamento centrais, ou gráficas. Com o aumento da complexidade, os algoritmos passaram a exigir técnicas de mineração mais avançadas dominadas por circuitos integrados específicos para cada aplicação (ASIC), mineração em nuvem e associações de mineração. 21 Inc, autoproclamado o primeiro computador voltado para *bitcoin*, promete revolucionar tanto a mineração quanto a indústria de semicondutores, com a sua inovação de mineração (Srinivasan, 2015). BitShare, um chip de mineração, potencialmente inserido em milhões de aparelhos ligados à internet, funciona coletivamente para cunhar nova moeda. Esses novos modelos de criptomoeda tanto resolvem o problema de custear micropagamentos quanto trazem à tona um novo modelo criptográfico que ajuda a financiar os próprios chips (Niccolai, 2015). Os detalhes técnicos ainda não estão claros, mas se inovações posteriores forem replicadas e amplamente adotadas, haverá mudanças drásticas em toda a economia baseada em criptografia.

No caso das *blockchains* privadas, dado o maior grau de estabilidade da concentração de poder, a regra de consenso poderia ser utilizada para encobrir atos ilícitos. Segundo Schrepel (2019a, p. 157):

Naquilo que diz respeito às *blockchains* privadas, elas podem permitir a saída programada do acordo [ilícito], ao mesmo tempo em que garantem que os dados [sobre a existência] sejam apagados. Isso é particularmente atraente para cartéis. De forma mais abrangente, levando em consideração que o criador de uma *blockchain* privada tem o poder de sobrepor, editar e apagar informações lançadas na *blockchain*, ou modificar o próprio funcionamento da *blockchain*, a *blockchain* privada não poderá ser usada como prova de participação em uma colusão.

Como a capacidade de detecção dos ilícitos pelo poder público em uma *blockchain* pode, ausente a regulação algorítmica, ser muito baixa, os incentivos à defecção em quadrilhas que funcionem sob *blockchain* são pequenos.

Apesar de os benefícios e os malefícios do uso de plataformas construídas com a tecnologia *blockchain* dependerem das regras de governança de cada plataforma, o discurso generalista acerca de características não necessárias de *blockchain* arrisca criar fortes assimetrias informacionais, em particular com relação ao regulador, impedindo que atue, tempestivamente, por meio de uma regulação algorítmica e de incentivos à transparência. Essa assimetria informacional é retratada por Walch (2017), para quem a própria diferenciação entre *blockchains* públicas e privadas pode não estar totalmente clara.

Walch também adverte que o recurso ao termo “imutável” para descrever o registro em *blockchain* é equivocado. Apesar de alguns especialistas usarem “imutável” para expressar a possibilidade de criar regras que praticamente inviabilizem a mudança de registros em *blockchain*, essa distinção não chegou à academia, tampouco aos reguladores.

Até mesmo o defensor do *bitcoin* Andreas Antonopoulos descreveu *bitcoin* como difícil de alterar, em vez de absolutamente inalterável. Ele ainda se refere à *blockchain* do *bitcoin* como imutável, contudo, porque, segundo ele, representa o mais próximo que a humanidade chegou de criar algo verdadeiramente imutável e qualquer coisa mais simples de alterar que *bitcoin* não pode proclamar-se imutável. O uso dessa complicada justificativa por uma autoridade em *blockchain* para continuar a usar a palavra “imutável” para descrever a *blockchain* de *bitcoin* cria confusão porque o significado implícito de imutável (“de difícil alteração”) não confere com o entendimento generalizado da palavra imutável (“inalterável”). O significado implícito de “difícil alteração” não parece ter alcançado os acadêmicos, consultores, líderes e reguladores, que continuam a declarar, sem qualquer qualificação, que a tecnologia *blockchain* cria registros imutáveis, permanentes, inalteráveis, que não podem ser apagados (WALCH, 2017, p. 739-740).

Para a autora, essa confusão tem levado a regulações, como a do Arizona, que aceitam a legalidade de contratos inteligentes assinados usando *blockchain*, definem

essa tecnologia como imutável e não sujeitam o contrato – seja realizado sobre plataforma pública ou sobre plataforma permissionada – ao cumprimento de determinadas regras de governança.

5 MERCADOS DE JOGOS E BLOCKCHAIN: RETORNOS CRESCENTES AO APOSTADOR, INTEGRIDADE NAS APOSTAS E NO PAGAMENTO

De acordo com Gainsbury e Blaszczynski (2017, p. 2), o surgimento de produtos inovadores, como *eSports betting*, *skins betting*, jogos de mídias sociais e realidade virtual, turvam a fronteira entre apostas, jogos e mídias sociais realizados na internet: “A velocidade de entrada desses novos produtos no mercado tem exercido pressão e gerado incertezas com relação ao controle regulatório, às decisões políticas e à proteção do consumidor interna e entre países”.

Essa velocidade contrasta com a resposta da academia e do regulador:

Ademais, a pesquisa acadêmica está habitualmente atrasada na sua capacidade de avaliar o impacto e as implicações da mudança do ambiente para apostas responsáveis e para a minimização do dano. Na ausência de controles regulatórios e de fiscalização, o consumidor continua exposto aos riscos de jogos, esquemas e jogos de realidade aumentada irregulares, com componentes que aumentam a ilusão de controle e experiências dissociativas (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 2).

Para esses autores, a mais direta aplicação de *blockchain* para apostas ocorre por meio da aceitação de *bitcoin* como meio de pagamento. O uso de *blockchain* tem permitido que as apostas sejam feitas de forma anônima:

De acordo com um *site* de apostas que aceita *bitcoin* denominado BitcoinCasinoPro.com, a maior parte dos *sites* de apostas com *bitcoin* parece permitir que os jogadores preservem o anonimato e não exige qualquer identificação para jogar. Nenhuma informação pessoal é transferida com as transações, o que tem levado à capacidade de os usuários evitarem certa regulação, por exemplo, usando *bitcoin* para jogar *on-line* em países nos quais isso é proibido (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 5).

Como ressaltam os autores, o anonimato e o seu uso para financiar apostas não fiscalizadas pelo regulador somam-se para associar o *bitcoin* à seleção adversa:

Sites que não seguem os protocolos AML/KYC [que identificam o usuário], o que é um requisito regulatório habitual, geram desconfiança com relação à legitimidade dos *sites* de aposta que aceitam *bitcoin*. Essa constatação é consistente com a associação de *bitcoin* com o mercado negro *on-line*, e.g. a Silk Road [Rota da Seda], usado para bens e serviços ilícitos cujos paga-

mentos se dão quase exclusivamente em *bitcoin*. Em 2011/2012, transações da Silk Road foram estimadas em cerca de 4.5-9% da atividade comercial com *bitcoin*. Desse modo, *bitcoin* e criptomoedas são habitualmente associados a atividades ilegais (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 5).

Por outro lado, a tecnologia *blockchain* elimina problemas bastante comuns a bancos de dados, particularmente em plataformas que investem pouco na segurança digital: o furto de identidade e a operação de fraudes. A possibilidade de usar oráculos para franquear acessos (como hoje já se faz com o uso de contas de redes sociais para confirmar identidade), ou de guardar as informações pessoais na *blockchain* permissionada – deixando os desenvolvedores de produtos ou de serviços sem a guarda de nenhuma informação – reduz os riscos de responsabilidade da casa de apostas, de fraudes contra o apostador e, como um todo, da judicialização ou do recurso ao regulador como esfera de arbitramento.²⁸

Catalini e Gans reforçam a relevância de *blockchain* enquanto ferramenta que resguarda a privacidade do usuário e que, ao transferir ao consumidor a guarda das informações, elimina os custos de troca (*switching costs*) e afasta o *lock-in*, viabilizando a liberdade de escolha.

A tecnologia *blockchain* pode prevenir o vazamento de informações ao viabilizar que o mercado verifique os atributos de uma transação e faça cumprir contratos sem expor a informação subjacente a terceiros. Isso permite que a veracidade de determinada informação seja escrutinada (*e.g.* boa nota de crédito), sem que seja necessário desagregar os dados que deram ensejo a tal dado (*e.g.* registro de operações progressas): *i.e.* a tecnologia viabiliza a verificação dos atributos da transação de uma forma que resguarda a privacidade (CATALINI; GANS, 2019, p. 7).

Ainda segundo os autores:

A tecnologia *blockchain* pode diminuir o risco [à privacidade] ao permitir a autenticação sem a divulgação de informação sensível. Do mesmo modo

28 Segundo Gainsbury e Blaszczynski (2017, p. 8): "The requirement for consumers to share extensive information about their identity and finances for online commerce has resulted in an exponential increase in fraud and identity theft. This is related to companies asking for and storing personal information on systems that can be hacked. Blockchain can be used for online storage and secure identity verification across multiple sites or institutions. A blockchain ID could be linked to existing online accounts (*e.g.* Facebook, Google) and used to log into applications and sites, for in-person identification, similarly to using a passport or driver's license, and theoretically as a key to real places such as a home or office. Unlike a passport, license, or other online identity, blockchain ID would not rely on a third-party. This would overcome issues of users having to share their data, such as when using a Facebook login to access a third-party site, allowing Facebook and the site to access a wealth of personal information, which is used for marketing or even sold to further third-parties. Customers could share their data with companies, but manage this so only information needed for each purpose is shared, which may boost trust and reduce fraud related to excess data being shared with companies online. This could allow gambling operators to verify customer's identity quickly, cheaply, and easily, without relying on third-parties and long wait-times. It would also allow crossborder gambling as identification could be accepted globally and allow gambling operators to potentially target a wider market. Combining the decentralised blockchain principle with identify verification would allow identity to be checked for all transactions, in real time, which would virtually eliminate fraud".

que um registro distribuído pode identificar os atributos de operações financeiras, também pode identificar mudanças no status e nas credenciais (ou empresa, bens, serviços) de um indivíduo. A capacidade de um indivíduo realizar (ou não) certa ação poderia ser identificada em *blockchain* e questionada quando necessário sem que, para tanto, seja necessário divulgar toda a informação subjacente (e.g. um banco poderia verificar o histórico de crédito, uma vez autorizado por um cliente). Do mesmo modo, o acesso ao histórico médico pode ser franqueado, revogado ou portabilizado entre prestadores de serviços conforme for conveniente.

Pela perspectiva da privacidade, a capacidade de autorizar fragmentos de informação pessoal por períodos limitados de tempo e a qualquer momento revogar esse acesso, sempre que entenda necessário, tem o potencial de não só aumentar a segurança, como também viabilizar novos modelos de negócios nos quais os clientes detenham maior controle sobre os seus dados e as empresas possam, de forma dinâmica, fazer ofertas por esse acesso (CATALINI; GANS, 2019, p. A-8).

Um exemplo desse uso é citado por Mason (2018). Segundo ele, os contratos inteligentes da plataforma Zero Edge, criados sobre a plataforma Ethereum, garantem que a operadora não tenha acesso a nenhum dado do apostador além da confirmação de que fundos entraram ou saíram da sua conta. Rosenberg (2015) cita, por sua vez, a plataforma Twister, desenvolvida pelo brasileiro Miguel Freitas.

O recurso ao *bitcoin* também permite o rápido processamento de apostas em qualquer moeda a tarifas mais baratas que as taxas de câmbio habitualmente cobradas para outras moedas. Ademais, a parte da aposta cobrada pelo operador (*house edge*) costuma ser mais baixa. Para Gainsbury e Blaszczynski (2017, p. 5-6):

Uma possível vantagem que *sites* de apostas em *blockchain* oferecem aos consumidores é a redução de tarifas. *Sites* que só aceitam pagamentos em *bitcoin* têm mais despesas mais baixas quando comparadas a operadores regulados, como, por exemplo, custos de transação, tarifas de licenciamento, custos regulatórios, pagamentos aos comerciantes e taxas mais baixos. Isso pode ser traduzido em maior retorno para os jogadores, por exemplo, em razão de a *house edge* chegar a 1,9%.²⁹ *Bitcoins* também podem ser usados com custos mais baixos para os consumidores, em razão de a maior parte dos cartões de crédito e processos de pagamento por intermediário cobrar tarifas de transação, por exemplo, para saques de fundos de terceiros (o que incentiva reapostar o prêmio), ou tarifas de antecipação de recebíveis (3-4%) e juros (de até 29,49%). Finalmente, o saque do prêmio pode ser feito de forma célere, se comparado a outros *sites* de apostas *on-line*, que

29 Segundo Mason (2018), Zero Edge isenta de *house edge* quem use a sua criptomoeda (ZeroCoin), criada exclusivamente para apostas *on-line*. A plataforma Edgeless também isentaria os apostadores, segundo Mire (2019).

podem levar dias para processar os saques e podem impor valores mínimos para sacar, ou até enviar cheques por correio, em lugar de facilitar transferências eletrônicas. As transações com *bitcoin* são também melhores para os operadores, uma vez que os pagamentos são irreversíveis, o que implica dizer que não há fraude ou inadimplência.

O uso de *blockchain* permite, ainda, que os recursos sejam transferidos, de forma bidirecional, da conta do jogador – ou de terceiro que lhe empreste fundos – para a casa de apostas e que o prêmio, ou *payout*, seja enviado, a partir do desenho de contratos inteligentes, diretamente para a conta *on-line* do jogador – e, eventualmente, daquele que lhe emprestou fundos – em *bitcoins*. Desse modo, o risco de atraso, ou de inadimplemento por parte da casa de apostas (e, no sentido contrário, por parte do apostador) desaparece, assim como a obrigação da casa de apostas de criar, manter e responder por contas abertas para os apostadores.³⁰ Mason (2018) traz o exemplo da plataforma Zero Edge, cujos contratos inteligentes criados sobre a plataforma Ethereum garantem que não haja atrasos no depósito do prêmio, com os jogos sendo auditáveis, ou verificáveis, por aquela plataforma *blockchain*.

Apostas com *blockchain* são ainda abertas a verificação ou auditoria pelos interessados, o que permite que os apostadores instruídos confirmem se o jogo é feito segundo as regras. Essa transparência decorre tanto da publicidade dos históricos de apostas de outros jogadores, como da possibilidade de inspecionar o algoritmo utilizado pela plataforma. Ademais, os operadores podem usar *blockchain* como forma de assegurar as autoridades de que não há como interferir no resultado dos jogos, ou no pagamento dos prêmios – o que reduz o custo de obedecer à lei e, pelo lado do regulador, os custos de impor e de verificar o cumprimento da lei.³¹

Fenech (2019) cita que o mercado de apostas *on-line* pode, diversamente da maioria das indústrias, colher frutos imediatos com a adoção de *blockchain*. Isso ocorre

30 “Related to this, blockchain sites are differentiated by the lack of a required player account. For example, on one of the earliest established sites, Satoshi Dice, players sent bitcoin to a specified address to place a bet. There was no need to visit a website, download software, or create a registered account. This system was modified such that players now have a unique URL they can use to deposit funds to bet. The service uses a random number generator to determine if the wager wins or loses and payouts are sent immediately to players, rather than deposited into an online gambling account that remains with the operator. For players, as they do not keep funds in an online gambling account, there is no risk that the site will be hacked, seized, or funds stolen from an online account. For operators there is no requirement to manage and protect player funds and accounts. This also reduces associated regulatory issues and compliance regarding player funds and accounts” (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 6).

31 Segundo Gainsbury e Blaszczynski (2017, p. 6): “The impact of blockchain gambling extends well beyond the use of cryptocurrency for payments. Blockchain gambles are open to verification, so gamblers can ensure that games are fair, provided that they have sufficient technological knowledge to do so. That is, the code used to determine gambling outcomes are transparent and once launched, work automatically without interference. Sites can provide summaries so that all players can see the history of other player’s bets and history of bets on the site itself. Even without this, transactions can be searched as records are public. For example, bitcoin transactions can be analysed as the history of these are publicly available and network analysis can help map sets of public keys to individual users and transactions. Since currency exchanges generally require identity verification, anonymity of transactions using cryptocurrency is not guaranteed. This technology and system of records ensures that blockchain gambling is fair to players. Gambling operators can use blockchain to assure customers and regulators that there is no way to interfere with outcomes or payments. This may overcome reluctance among some users to use Internet gambling due to a lack of perceived trust. It also alleviates the requirement for a third-party, such as a gambling regulator, to verify the fairness of a gambling site. This may lead to gamblers becoming comfortable using unregulated sites”.

em razão de tratar-se de um segmento cuja reputação é afetada por diversas causas facilmente sanadas mediante a aplicação da nova tecnologia. De certo modo, *blockchain* transforma velhos dilemas nesse mercado em *low hanging fruits*.

O primeiro deles consiste em abrir a caixa-preta dos cassinos. Com a criação de registros cuja governança é confiável, será possível que qualquer apostador instruído acesse o histórico de apostas e descubra se a plataforma cumpre os seus compromissos e se esse cumprimento é tempestivo. Um sistema mais transparente e eletrônico viabilizaria, ainda, que os empréstimos entre apostadores aconteçam de forma eletrônica, instantânea e de forma clara para o operador.

A qualidade dos registros é de particular importância porque, segundo Kozak (2019), os cassinos físicos (*brick-and-mortar*) permanecem populares, tendo os cassinos *on-line* se tornado uma nova dimensão da clássica experiência com os cassinos – ou, a nossos olhos, uma franja competitiva. Como o grau de fidelidade da clientela dos cassinos varia – certamente havendo aqueles que migrariam para os cassinos *on-line* se esses oferecessem alguma dimensão em que a sua experiência fosse mais prazerosa –, é correto concluir que, ao abrir a caixa-preta, *blockchain* cria incentivos para o aumento do *churn* dos cassinos *brick-and-mortar* e à migração interplataforma, em caso de os cassinos físicos não aderirem à tecnologia.

Em segundo lugar, *blockchain* vai tornar o pagamento automático, líquido e certo, assim que a condição – acerto da aposta – seja preenchida, prevenindo a revisão, ou a adulteração, pelo operador. O mecanismo usado para tanto são os contratos inteligentes, que permitirão o pagamento automático – cuja liquidação será ainda mais célere se as moedas digitais forem aceitas como meios de pagamento, *tokens*, ou ativos legais, nos termos da legislação do país. Esse ponto também interessa bastante à análise que Kozak (2019) faz dos cassinos físicos. Segundo ele, muitos cassinos ainda não usam tecnologias eficientes, como *software* de contabilidade, tampouco são integrados a apostas *on-line*. A automatização dos pagamentos, ao refletir uma garantia de recebimento do *payout*, representa o incentivo mais robusto a que o consumidor ostracize o negócio que não adote uma solução que eleve a *accountability* (externa, com relação ao apostador) e a governança (interna, com relação a mecanismos de gestão eficiente) do cassino.

O terceiro consiste no desenvolvimento de sistemas de apostas *peer-to-peer* (P2P), nos quais os usuários poderão adicionar o seus próprios jogos e apostas. Um exemplo está presente no projeto vSlice da plataforma Ethereum, por meio da qual quem tenha *tokens* recebe automaticamente parte dos lucros gerados pela plataforma. Outro exemplo está na plataforma ZenSports,³² que também recorre aos contratos inteligentes. As apostas desenvolvidas em plataformas descentralizadas podem tanto ter natureza desportiva, quanto ser relativas a eventos da vida. D’Anconia (2017) menciona que os usuários podem apostar em praticamente qualquer coisa, desde o clima até eventos desportivos e eleições. Mire (2019), por sua vez, cita o exemplo da plataforma

32 Cf. Mire (2019).

Tombola, por meio da qual os apostadores compram bilhetes e a plataforma realiza sorteios com base em algoritmos, enviando o *payout*, sem o pagamento de qualquer taxa, diretamente para a conta dos ganhadores.

D’Anconia (2017) cita que os dados gerados pelas apostas podem ser usados como previsão relativamente certa acerca do resultado do evento. Nesse sentido, cita Magos, um modelo de previsão complexo que usa redes tecnológicas neurais para minerar dados e filtrá-los, criando previsões de alta precisão e elevados retornos para quem tenha *tokens*.

Apesar da aplicação imediata a plataformas *on-line* de apostas, os cassinos físicos também teriam muito a aproveitar da adoção de *blockchain*. Além do que se falou para as apostas *on-line*, eles agregariam segurança ao conectar o seu sistema de apostas à rede de computadores. Além de viabilizar transferências imediatas, formalizadas por contratos inteligentes entre a casa de apostas e os apostadores, e de dar vazão a maior transparência nas transferências e nos empréstimos entre apostadores, seria possível alcançar uma base maior de apostadores – o uso potencial de recursos em moeda digital eleva o acesso a jogos por parte de populações cuja moeda cursiva é fraca, desbancarizada, ou sem acesso local a casas de apostas físicas (*brick-and-mortar*) – e adicionar sistemas de segurança biométrica, facilitando identificar eventuais fraudadores e colaborar com as autoridades. Por fim, a integração entre cassinos físicos e plataformas *on-line* permite, também, que o apostador continue o seu jogo a distância, quando necessário.

A redução do custo de conformidade da atividade do regulado por parte do regulador pode decorrer, ainda, da potencial redução do número de páginas de apostas.³³ Segundo Gainsbury e Blaszczynski (2017), o número de páginas tem proliferado particularmente em função da necessidade de diferenciação quanto ao grau de segurança da casa de aposta e quanto ao valor das tarifas. Como o uso da tecnologia *blockchain* reduz as preocupações com a segurança e reduz o custo do operador, a tendência é que os submercados que ofereçam maior risco desapareçam – ou que arquem com *payouts* cada vez maiores que remunerem o risco tomado, conscientemente, pelo apostador.³⁴

Ao alocar o dinheiro fora de uma conta de aposta aberta pela casa de apostas, o uso de *blockchain* pode incentivar a redução do vício em apostas. Recorrendo à teoria do valor social do dinheiro de Viviana Zelizer (1997), Gainsbury e Blaszczynski

33 Parece-nos que essa interpretação talvez precise ser reconsiderada, se levada em consideração a tendência à atomização do mercado trazida pela descentralização das apostas em plataformas *blockchain*.

34 “An important implication of a decentralised code providing fair gambling activities means that there will be a reduced need for thousands of identical sites distributed over the Internet. Current estimates suggest that there are 3,504 online gambling sites, many of which offer identical products. Internet gamblers select gambling sites based on reputation, as well as payout rates, and whether their money is safe and will be paid out. Blockchain gambling removes the relevance of concerns about site safety, lowers overheads and likely raises payout rates, which may reduce the relevance of a site’s reputation. This may cause a reduction in sites, particularly the many disreputable sites that often target underserved markets with limited legitimate online gambling options” (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 8).

(2017) alertam que os apostadores não costumam sacar todo o dinheiro ganho em apostas para que esse mesmo dinheiro seja utilizado em apostas futuras. Seguindo a lógica de que esse dinheiro foi o resultado de um prêmio, apostadores contumazes costumam dissociá-lo do restante do seu dinheiro presente em banco, ou portado na carteira. Ou seja, quanto maior a associação do dinheiro com uma aposta precedente, maiores as chances de que seja utilizado para reapostar. Como a tecnologia *blockchain* elimina a necessidade de recorrer a uma conta da casa de apostas, esse ciclo vicioso é quebrado.³⁵

Como contraponto, Gainsbury e Blaszczynski (2017) alertam que o recurso a jogos *on-line* e as transferências eletrônicas costumam, dada a facilidade de realizar as transações, facilitar o vício. Esse efeito pode ser maximizado quando as transferências eletrônicas são operadas por meio de *tokens* pagáveis com criptomoedas, porque, nesses casos, fica menos nítido para o apostador o quanto ele está gastando.³⁶

De um lado, a natureza descentralizada de *blockchain* tem o potencial de, ausente uma regulação algorítmica, impossibilitar o controle do Estado sobre a operação das casas de jogos. Essa limitação pode ser relativizada, como sugerido por Schrepel (2019b), mediante o recurso a uma regulação de incentivos, que confira ao apostador vantagens inegáveis em apostar em operadores em dia com a regulação.

Gainsbury e Blaszczynski (2017) sugerem que, ante as características de *blockchain* – transparência, preservação dos registros, segurança, privacidade, autenticação e validação –, o papel do regulador do mercado de jogos e de revistas especializadas – que hoje ajudam a diferenciar os bons dos maus operadores – passa a ser desnecessário.³⁷ Esse entendimento é bastante comum entre entusiastas da tecnologia, como Egh-

35 "According to Zelizer's Social Meaning of Money Theory, money is treated differently depending on its context, such that money won gambling is not seen as neutral, but more likely to be perceived as tied to gambling and therefore re-gambled. This likely accounts for the finding that one-fifth of Britons with an online gambling account stated that they had an inactive account with an average of £14.96 remaining in this holding. Residual money in a gambling account is perceived differently to money in a bank account or wallet – it is tied to gambling rather than being viewed as neutral money to be spent on anything. This is likely also related to minimum withdrawal amounts from many online gambling sites and fees associated with withdrawals and transactions with payment providers. Gambling using blockchain structure may reduce this effect as customers do not have to use a gambling account. Funds are spent and returned directly without the need for these to be stored with a gambling operator. As such, according to Simmel's Philosophy of Money, cryptocurrency, which has many potential uses, would be perceived as neutral and not specifically earmarked for gambling purposes. This may reduce the tendency for online gambling sites to lead to excessive gambling. Clearly, the research is needed to investigate the impact of bitcoin gambling on perceptions of and actual expenditure" (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 7).

36 "Internet gamblers report that it is easier to spend more money than intended online and that electronic payment methods can obscure the true rate of expenditure, particularly for those at-risk of experiencing gambling problems. Using cryptocurrency for gambling may create similar problems as players are gambling with credits not monetary denominations and may not focus on the monetary value of their bets. This effect may be enhanced with bitcoin as consumers tend to spend more when the nominal value is a fraction of their home currency, which is the case with bitcoin (e.g. 1 bitcoin = \$US1189 as of April 2017)" (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 6).

37 "With each transaction or bet visible for verification on the blockchain, bets are paid out automatically when outcomes occur, and with no customer accounts and funds to protect, the technology provides a high level of transparency for the gambling industry. Subsequently, the requirement for a third-party intermediary point of trust, the gambling regulator, becomes redundant. Using cryptocurrency also means that no individual has access to funds transfers, risk of payment failure, and money is secure at all points, meaning that no banking institutions or payment providers are involved; likely to substantially disrupt companies in these industries. Other business models that may be redundant include gambling affiliates and review sites, which help consumers

dami (2019), para os quais a identificação de *blockchain* como *trustless* (prescindindo de um certificador) visa associá-la não só à eliminação do intermediário no mercado (bancos, bandeiras de cartões de crédito e alguns papéis das casas de apostas), como também do regulador. Esse argumento é contrariado por Fenech (2019), para quem a qualidade da governança da plataforma em *blockchain* – que é, em última instância, o que garante que o contrato não contém *bugs* que afetem a sua execução, ou que os registros são, na prática, imutáveis – exigirá, em um momento inicial, resguardar a existência de plataformas que avaliam o grau de confiança na plataforma e, no futuro, a transferência do papel de verificador a sistemas descentralizados – internos, ou externos aos operadores de apostas – que exerçam uma função regulatória e protetiva.

Ao mesmo tempo, aqueles autores relatam como os reguladores têm, por outro lado, visto a tecnologia como aliada para facilitar o processo regulatório.³⁸ Segundo autoridades britânicas – como UK Gambling Commission, Alderney Gambling Control Commission e Isle of Man –, *blockchain* pode facilitar o acesso a informações relevantes, levando processos de auditoria e certificação para plataformas construídas sobre a nova tecnologia. Mesmo o efeito de anonimização derivado do uso de criptomoedas pode ser relativizado e usado a favor das autoridades: o recurso a casas de câmbio e carteiras de *bitcoin*, as quais precisam usar protocolos Know Your Customer (KYC) – que, como antecipado, é um requisito regulatório habitual que, ao mesmo tempo em que visa resguardar a privacidade, permite, sempre que necessário, identificar cada apostador –, permite identificar desde esquemas de lavagem de dinheiro a atividades regularmente indesejadas. É nesse sentido que, segundo Hajdarbegovic (2014), o recurso a *blockchain* tem também permitido à plataforma de apostas Satoshi Dice limitar as apostas, em Curaçao, a jogadores com mais de dezoito anos. Nesse mesmo sentido, Fenech (2019) traz o exemplo da plataforma Bitbook.ag, que atende a regulações de prevenção à lavagem de dinheiro, combate ao vício em apostas, bloqueia usuários oriundos de países nos quais as apostas são ilegais e impede que menores de idade façam apostas.

identify which of the thousands of available online gambling sites can be trusted. Sites using blockchain technology should be trustworthy, furthermore, customers are not at risk of losing funds, since these are not stored within accounts of the individual sites" (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 9).

38 "Some gambling regulators are considering the implications of blockchain. André Wilsenach, previously of the Alderney Gambling Control Commission stated that 'shared, digitalized, decentralized' information in a blockchain-based ledger system would provide regulators with significantly easier access to important data. The Isle of Man, a prominent regulator of online gambling, has also indicated awareness of how the Internet gambling industry could benefit by moving due diligence, compliance checks, testing and certification to the decentralised ledger. Cryptocurrencies can be obtained somewhat anonymously, and tools are available to help mask consumer identity. However, reputable bitcoin exchanges and wallets do have KYC requirements and blockchain technology uses a unique identifier code, which could potentially contribute to efforts to combat money laundering as well as issues related to match-fixing. The UK Gambling Commission has updated its License Conditions and Codes of Practice to include bitcoin as an acceptable payment option for licensees, with Isle of Man also allowing virtual currency deposits for online gambling. As the nature of blockchain gambling can differ substantially from existing Internet gambling, regulators will have to consider whether their existing regulation is sufficient, or if specific amendments are needed to respond to blockchain gambling sites. Efforts to block or ban blockchain gambling are likely to be ineffective, which should prompt regulators to discover and pursue strategies that are consistent with the new reality" (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 12).

Finalmente, é importante ter em mente o potencial efeito arrecadatário da legalização do uso de moedas digitais. Segundo a plataforma GoCoin,³⁹ contas de jogos representam cerca de 50% do número de todas as transações em *bitcoin*, ainda que representem somente cerca de 5% do valor total transacionado na criptomoeda. Tendo em mente a velocidade de digitalização da economia – segundo Mason (2018), apostas *on-line* representam 25% do total das receitas de apostas –, esses números sugerem também um elevado potencial de crescimento. Segundo Fenech (2019), o mercado de apostas tem crescido a uma taxa de 9% ao ano – três vezes mais que o produto interno bruto global.

Tendo isso em mente, tanto a UK Gambling Commission quanto Isle of Man passaram a admitir o uso de criptomoedas como forma de pagamento;⁴⁰ Gainsbury e Blaszczynski (2017) relatam como a plataforma Satoshi Dice, autorizada pelo governo de Curaçao, teria intermediado ganhos de mais de quatro milhões de *bitcoins* a partir de mais de seis milhões de apostas individuais em *blockchain*, com *payouts* de 64 mil *bitcoins* por aposta e *house edge* de apenas 1,9%.

A grande limitação de *blockchain*, hoje, é, como já antecipado, a sua baixa capacidade de processamento de dados – sete transações por segundo, *vis-à-vis* duas mil a dez mil da Visa.⁴¹ Gainsbury e Blaszczynski (2017) entendem, entretanto, que o engajamento de empreendedores cientes da relevância do desenvolvimento da tecnologia permitirá não só o aumento da sua eficiência, como facilitar a sua interface e, por subseqüente, a sua difusão.

A difusão, contudo, dependerá do grande envolvimento de atores de reputação e que tragam confiança ao uso de plataformas *blockchain* pelo público em geral, incapaz de entender, de forma suficientemente profunda, as nuances do seu funcionamento. Nesse sentido, Morgan Stanley acredita que o reconhecimento pelos reguladores e pelo Estado são necessários para que o *bitcoin* – e, de forma reflexa, acreditamos, também a *blockchain* – seja amplamente adotado. Os efeitos que a adoção de uma tecnologia tão disruptiva pode ter sobre a regulação é expressa na conclusão do artigo dos autores:

Desse modo, prevê-se que *blockchain* venha a formar uma sólida base para oportunidades e transações de apostas que impactarão os reguladores, seja promovendo novas formas de olhar a regulação e o cumprimento da lei, seja por meio de colaboração em massa que substituirá a necessidade de reguladores por um sistema de autorregulação (GAINSBURY; BLASZCZYNSKI, 2017, p. 15-16).

No limite, a aplicação de *blockchain* em sistemas de predição pode alavancar até mesmo ideias revolucionárias que dependam de maior segurança no registro. Esse

39 Cf. Hajdarbegovic (2014).

40 Cf. Gainsbury e Blaszczynski (2017).

41 Cf. Gainsbury e Blaszczynski (2017).

é o caso da futarquia de Robin Hanson. Conforme descrito por Wright e De Filippi (2015, p. 40):

Alternativamente, contratos inteligentes podem ser usados para estabelecer mercados descentralizados de predição que poderiam ser a base para uma futarquia — forma alternativa de governo proposta pelo economista Robin Hanson, usando mercados de predição como meio de identificar políticas que, segundo se espera, teriam efeitos mais positivos. Segundo esse modelo, representantes eleitos definiriam e coordenariam formalmente a mensuração do bem-estar social, enquanto as pessoas especulariam – apostando nas políticas que, segundo as suas expectativas, elevariam o bem-estar social – acerca do sucesso ou insucesso de políticas específicas. Ao transformar mercados de previsão em mercados de decisão, a futarquia se apresenta como solução para a apatia e a demagogia hoje presentes na democracia. Fornece, ainda, incentivos financeiros para que os cidadãos participem da governança, embora apenas os mais qualificados (*i.e.* aqueles que possam efetivamente prever os resultados das políticas públicas) sejam premiados, às expensas dos demais. Claro que existe uma probabilidade maior de que os defeitos do sistema ultrapassem os seus benefícios.

Blockchain: aplicabilidade ao Brasil

Segundo o art. 51, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 – Lei de Contravenções Penais –, considera-se loteria toda operação que, mediante a distribuição de bilhete, listas, cupões, vales, sinais, símbolos ou meios análogos, faz depender de sorteio a obtenção de prêmio em dinheiro ou bens de outra natureza.⁴² No Brasil, a exploração dos jogos de azar ocorre por meio das modalidades lotéricas (consideranda do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967) autorizadas via legislação especial (art. 51, § 3º, da Lei de Contravenções Penais).

Segundo informações apresentadas pela Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (2018) – hoje Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria –, existem, hoje, de acordo com classificação da World Lottery Association (WLA), quatro modalidades de loterias: prognósticos numéricos, instantânea, prognósticos esportivos *pari-mutuel* e prognósticos esportivos *fixed-odds* (quota fixa).

⁴² Para uma gama maior de definições, ver Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (2018).

Quadro 2. Modalidades lotéricas (WLA)

Loteria	Descrição	Exemplo
Prognósticos numéricos	O apostador tenta antever quais números serão sorteados, seja escolhendo livremente, seja adquirindo bilhete com a combinação pronta.	Mega-Sena Quina Lotofácil Lotomania Dupla-Sena Timemania Dia da Sorte
Instantânea	O apostador sabe, imediatamente após a escolha da cartela, cupom ou cartão, se foi ou não agraciado com alguma premiação.	Lotex
Prognósticos esportivos <i>pari-mutuel</i>	Apostador tenta prever resultados de jogos esportivos, só conhecendo o quanto ganhará ao final dos eventos esportivos.	Loteca Lotogol
Prognósticos esportivos <i>fixed-odds</i> (quota fixa)	Apostador tenta prever resultados de jogos esportivos, já conhecendo o quanto ganhará quando realiza a aposta.	Prestes a ser explorada no Brasil

Fonte: Adaptado da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (2018).

A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (2018) explica haver, ainda, o chamado *sweepstake*, definido como “a loteria cujo resultado é vinculado ao resultado de determinado páreo de uma corrida de cavalos”. Destaque-se que, segundo o art. 60 do Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, o jogo feito fora dos hipódromos, ou da sede e dependências das entidades autorizadas, é uma contravenção penal – o que impede, até seja editada norma superveniente, que seja considerada legal qualquer forma de aposta virtual. Vale recordar que esse mesmo dispositivo reputa contravenções “apostas sobre quaisquer outras competições esportivas”, o que veio a cair com a edição de normas que hoje asseguram os prognósticos esportivos.

O caráter retrógrado de normas que ainda regem as apostas no Brasil pode ser confirmado ante a leitura do Decreto-Lei nº 204, de 1967: a norma em questão determina a forma cartular de realização dos sorteios. Ao mesmo tempo, é importante ter em mente que o país tem passado por um movimento de readequação e modernização do seu marco legal, com normas específicas posteriores que introduziram, paulatinamente, em cada modalidade, a possibilidade de apostas virtuais. Exemplos válidos podem ser encontrados na Loteria Federal (art. 14, § 1º, I, da Lei nº 13.756, de 2018) e na loteria de Apostas de Quota Fixa (art. 29, § 2º, da Lei nº 13.756, de 2018).

Se a WLA traz a sua classificação quadripartite, a página eletrônica do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) informa existirem três tipos de loteria no Brasil:

- a) de sorteio (Mega-Sena, Lotofácil, Lotomania, Dupla-Sena, Timemania e Quina);
- b) de números (Loteria Federal);
- c) de prognósticos esportivos (Loteca e Lotogol).

A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, por sua vez, descreve seis modalidades lotéricas. Cinco delas se encontram descritas no seu art. 14, § 1º. A derradeira é criada pelo art. 29. O quadro abaixo as resume.

Quadro 3. Modalidades Lotéricas (Lei nº 13.756, de 2018)

Loteria	Descrição	Previsão legal
Loteria Federal (passiva)	Loteria em que o apostador adquire bilhete já numerado, em meio físico (impresso) ou virtual (eletrônico).	Art. 14, § 1º, I, da Lei nº 13.756, de 2018
Loteria de Prognósticos Numéricos	Loteria em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso.	Art. 14, § 1º, II, da Lei nº 13.756, de 2018
Loteria de Prognóstico Específico (futebol)	Concurso de prognóstico específico sobre o resultado de sorteio de números ou símbolos ligados a clubes de futebol.	Art. 14, § 1º, III, da Lei nº 13.756, de 2018 Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006 (Lei do Timemania)
Loteria de Prognósticos Esportivos	Loteria em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos.	Art. 14, § 1º, IV, da Lei nº 13.756, de 2018
Loteria Instantânea exclusiva (Lotex)	Loteria que apresenta, de imediato, se o apostador foi ou não agraciado com alguma premiação.	Art. 14, § 1º, V, da Lei nº 13.756, de 2018 Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015
Loteria de Apostas de Quota Fixa	Sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.	Art. 29, § 1º, da Lei nº 13.756, de 2018

Fonte: Elaboração própria.

A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (2018) esclarece que a modalidade passiva – na qual o apostador recebe o bilhete já numerado – é considerado pela WLA como prognóstico numérico.

Segundo essa mesma publicação, a Lei nº 13.756, de 2018, alinhou o *payout* das modalidades lotéricas brasileiras às melhores práticas internacionais.

Tabela 1. *Payout* das modalidades lotéricas

Modalidade	<i>Payout</i> atual	<i>Payout</i> após Lotex	Prática internacional
Baseados em sorteios	43,35%	43,79%	45-50%
Prognósticos esportivos	37,61%	55%	50%
Passiva	55,91%	60%	50%
Instantânea	65% (médio)	65% (médio)	65% (médio)

Fonte: Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (2018).

Apesar disso, a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (2018) reconhece que a monopolização das apostas dos produtos e serviços já colocados no mercado pela Caixa Econômica Federal mantém a arrecadação das loterias federais abaixo do seu potencial. Segundo a publicação, “a arrecadação real trimestral voltou ao patamar de 2014, depois de um longo período estável ou decaindo ao longo do tempo devido à escassez de estratégias de otimização da comercialização, de distribuição ou mesmo de *marketing*”. E acresce: “Em geral, a arrecadação real das loterias federais mostra responder ‘apenas’ à flutuação econômica, pois aumenta quando a economia melhora e diminui – ou se mantém estável – quando piora, sem apresentar um crescimento estrutural, portanto”.

A secretaria também ressalta que o monopólio elimina a motivação que um mercado competitivo traria para a exploração das apostas em novos formatos:

Outras formas de distribuição dos produtos lotéricos poderiam ser adotadas, como, por exemplo, a captação de apostas em meio eletrônico, que passaram a ser feitas no Brasil em larga escala somente a partir de agosto de 2018. [...] No entanto, as apostas *on-line* têm valor mínimo de R\$ 30 e máximo de R\$ 500 por dia, sendo que, nas casas lotéricas, os gastos médios costumam ficar entre R\$ 5,25 e R\$ 9,66, segundo a própria CAIXA. Com um público médio de frequentadores de 50 anos, sendo a maioria de homens e com renda abaixo de R\$ 3.000,00, dificilmente a novidade se espalhará com facilidade (SEFEL, 2018).

Conclui que existe espaço para que as apostas no Brasil avancem no seu modelo de distribuição,

[...] tanto no meio físico quanto nesse meio virtual recentemente adotado, especificamente por meio de canais como o mobile (com aplicativos próprios no celular, fazendo uso de todas as características disponíveis no smartphone), autosserviço (com disponibilização de apostas em totens), *on-demand* (utilizando-se de serviços especializados de assinatura) e com realidade virtual agregada (SEFEL, 2018).

Foi pensando na necessidade de promover a modernização das loterias no país que a secretaria – responsável pela regulação das loterias, nos termos da Lei nº 13.756, de 2018, combinada com sucessivos decretos de estrutura do Ministério da Fazenda (hoje incorporado ao Ministério da Economia) – propôs a desestatização da Loteria Instantânea, “segunda mais importante modalidade de loteria no mundo”, representando, em média, 25% do mercado mundial. Por meio dessa decisão, objetivava-se criar concorrência entre a Loteria Instantânea e as demais modalidades lotéricas (competição interplataformas). Ao mesmo tempo, a Lei nº 13.756, de 2018, criou uma nova modalidade lotérica no Brasil – a loteria de Apostas de Quota Fixa –, explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais (incluindo, também, a competição intraplataforma).

O cenário de anacronismo estrutural histórico conjugado com uma nova mentalidade de promover a inovação por meio da abertura do mercado de apostas à pressão competitiva traz a combinação ideal para a difusão de tecnologias disruptivas com potencial para resolver as maiores ineficiências do mercado e, ao mesmo tempo, colocar o país na vanguarda regulatória. É nessa linha que faz bastante sentido a introdução de uma regulação amigável à tecnologia *blockchain* e que vise criar incentivos à sua adoção segundo parâmetros de segurança desejáveis.

Em primeiro lugar, *blockchain* pode criar registros seguros, se atendidos critérios de governança (regras de consenso, em particular) aprovados pelo regulador. Esses registros conferem segurança ao apostador, ao evitar que o operador adultere o resultado, e transparência quanto às atividades das casas e às transações suspeitas de lavagem de dinheiro. Note-se que a tecnologia permite que somente as transações – e não a identidade dos apostadores – torne-se pública, evitando a exposição desnecessária das pessoas, em particular nos casos de falsos positivos.

Uma regulação algorítmica permite, ainda, que os *payouts* sejam enviados diretamente, com base em regras predefinidas em contratos inteligentes, para a conta de cada apostador – resolvendo não só os empecilhos que as casas de apostas costumam impor para o recebimento do prêmio, como também abrindo a possibilidade de que o rateio do prêmio nos “bolões” seja feito de forma contratualmente segura.⁴³ Esse pagamento automático de conta para conta, com uma auditoria automática realizada pelo cruzamento de dados entre plataformas *blockchain*, ao afastar a necessidade de procedimento *a posteriori* de *clearance*, aumenta, também, a segurança do apostador-vencedor, cuja identidade poderá ser preservada.

Os contratos inteligentes permitem, ainda, conferir maior segurança ao operador, quando casados com soluções de segurança (por senha, biométrica ou ótica). Algoritmos podem prever que o *payout* só será transferido para a(s) conta(s) do(s) apostador(es) depois da aposição da assinatura digital, ou da leitura biométrica, ou ótica.

43 Por exemplo: é possível que se preveja uma regra contratual, redigida em contrato inteligente, segundo a qual, se (qualquer) um dos integrantes do bolão depositar o dinheiro até x dias, ou horas antes do sorteio, receberá a sua parte do *payout*.

Note-se que a maior aderência à lei (aumento de *compliance*) quanto ao pagamento dos *payouts* decorre, também, de os baixos custos da plataforma tornarem viável a realização de micropagamentos. Assim, ao invés de o *payout* ficar reservado em uma *escrow account* até atingir um “mínimo transferível”, a transferência de valores pode ser automática a cada aposta.

Em segundo lugar, regulações inclusivas e tecnologicamente neutras em *blockchain* tendem a tornar-se o padrão internacional e um importante atrativo para investimentos nos segmentos de apostas no Brasil. Ao sinalizar que as atividades do operador credenciado guardam conformidade com a lei, ao mesmo tempo em que oferecem ao apostador as mesmas vantagens (diversidade, privacidade, ubiquidade e conforto) dos melhores serviços disponíveis *on-line*, regulações vanguardistas em *blockchain* podem colocar a tecnologia a serviço da redução da atividade ilícita, ao mesmo tempo em que se eleva o bem-estar social com a eliminação da seleção adversa.

Nessa linha vanguardista, o item (29).1 da Quinta Diretriz contra a Lavagem de Dinheiro (5AMLD) conduz a que as legislações nacionais dos países-membros da União Europeia internalizem normas que promovam a identificação dos usuários de moedas virtuais, inclusive por parte dos operadores de apostas:

Os Estados-Membros asseguram que os prestadores de serviços de câmbio entre moedas virtuais e moedas fiduciárias e os prestadores de serviços de custódia de carteiras digitais estão registrados, que as agências de câmbio e de desconto de cheques e os prestadores de serviços a sociedades ou fundos fiduciários estão sujeitos a licenciamento ou inscrição num registro e que os prestadores de serviços de jogo estão sujeitos a regulamentação.

A necessidade de as casas de apostas identificarem o cliente – e, ainda, manter o registro das transações – decorre também da aplicação de recomendações do Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo – GAFI (FAT) – aos criptoativos e prestadores de serviços de criptoativos.⁴⁴ Note-se, nesse particular, que, dadas as suas características, a tecnologia *blockchain* associada a boas regras de governança (em particular, boas regras de consenso) oferece uma vantagem natural para o registro das operações e para a preservação da sua integridade.

44 “When a DNFBP engages in VASP activity (e.g. when a casino offers VA-based gaming or engages in other covered VA activities, products, or services), countries should subject the entity to all of the measures for VASPs set forth in the FATF Recommendations. Countries should note, for example, that Recommendations 22 and 23 set out the CDD, recordkeeping, and other requirements for certain types of DNFBPs in the following situations: (a) casinos, (b) real estate agents, (c) dealers in precious metals and stones, (d) lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants, and (e) trust and company service providers. Recommendation 22 specifically notes that the requirements set out in Recommendations 10, 11, 12, 15, and 17 apply to DNFBPs. Thus, in considering how to regulate and supervise and apply the preventive measures to DNFBPs that engage in VASP activities, countries should refer to the application of Recommendations 10, 11, 12, 15, and 17, among other Recommendations relevant to VASPs, and apply the appropriate CDD, recordkeeping, and other measures accordingly” (FINANCIAL ACTION TASK FORCE, 2019, p. 34).

A esse propósito, estudos do Massachusetts Institute of Technology⁴⁵ indicam que o *deep learning* já é capaz de eliminar falsos positivos usando análise gráfica, adicionando eficiência ao método de identificação das contas em moedas digitais que estão mais associadas ao histórico de operações ilegais. Há, a partir dessa constatação, a possibilidade de usar contratos inteligentes para que, preenchidas determinadas condições, as *exchanges* de criptoativos enviem automaticamente (*compliance by design*) alertas com os dados dos donos das contas para as autoridades competentes. No caso do Brasil, seria possível criar regras algorítmicas para que, uma vez preenchidos os requisitos de alerta tradicionalmente usados pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) – agora Unidade de Inteligência Financeira –, esse órgão recebesse os dados (com as informações estritamente necessárias) das contas suspeitas.

Ainda em termos de segurança, é possível casar o uso de protocolos KYC (*know your customer*) com contratos inteligentes e alguma forma de segurança digital para que a plataforma somente seja acessada por alguém que preencha os requisitos (inclusive etários) legais. Os contratos inteligentes permitem, ainda, que se imponha ao jogador uma pausa necessária, com o objetivo de reduzir a exposição ao vício. Essa redução do vício é também uma decorrência da eliminação das contas que os apostadores precisavam abrir nos operadores e que, ao separar o *payout* do restante do seu patrimônio, criavam incentivos para que o apostador apostasse todo o dinheiro que eventualmente ganhasse.⁴⁶ Com a transferência automática, espera-se que o apostador assimile mais rapidamente que o *payout* já integra o seu patrimônio e que esse patrimônio sofrerá uma perda caso esse valor seja alocado para novas apostas. É necessário ter em mente, contudo, que o aumento da comodidade, a possibilidade de preservar o jogo remotamente e as estratégias digitais de fidelização⁴⁷ podem tornar inconclusivo o efeito de *blockchain* sobre o vício. Parece-nos, entretanto, que em todos esses casos o fator determinante é o tempo de exposição do apostador e que, portanto, a tecnologia *blockchain* passa a oferecer ao Estado condições de trabalhar em uma forma efetiva de *compliance by design* que auxilie o apostador a apostar em níveis ótimos. Essa capacidade de desincentivar o vício tende a crescer com a progressiva adoção de recursos tecnológicos hoje ainda pouco acessíveis, como mecanismos de aferição do grau de cansaço, de atenção ou da expressão do jogador.

Terceiro, o uso de *blockchain* casa-se com a digitalização dos serviços de apostas, seja pela criação de operadores exclusivamente digitais, seja pela incorporação da tecnologia digital por operadores *brick-and-mortar* via integração vertical.

Dada a característica de descentralização da tecnologia *blockchain*, a digitalização com essa tecnologia permite o desenvolvimento de inúmeros operadores

45 Cf. Weber *et al.* (2018).

46 Cf. Zelizer (1997).

47 Segundo Oz e Preiss (2019), o uso de recursos que viciam ou o aumento do apelo de determinado produto ou serviço fazem parte dos cursos de universidades como Stanford, onde é ministrado o reconhecido Persuasive Technology Lab. Em 2006, por exemplo, os fundadores do Instagram foram alunos do curso, que tem por objetivo usar a tecnologia para incentivar as pessoas a ter bons hábitos. Cursos como esse ensinam como recompensas para cachorros, a apresentação de cassinos, luzes e estratégias de supermercados alimentam o instinto de comprar mais e jogar mais.

exclusivamente digitais em plataformas *blockchain* voltadas para apostas em segmentos os mais diversos – contribuindo para a atomização do mercado. Além de representar, *per se*, o aumento das opções para o consumidor, a digitalização dos operadores e a verticalização das casas de apostas físicas conferem maior comodidade para que o apostador faça o seu jogo de qualquer lugar e para que continue remotamente (*on-line*) o jogo que iniciou no ambiente físico (ou vice-versa).

A digitalização oferece, também, a possibilidade de que apostadores remotos acessem mercados fora do seu país, com taxas de câmbio acessíveis para criptomoedas (ou criptoativos, para países que, como o Brasil, não reconhecem o curso forçado dos ativos digitais). Finalmente, o recurso às criptomoedas traz para o mercado, também, a população desbancarizada e de países com moedas fracas, que utilizam esses ativos como forma de reservar valor (apesar da oscilação inerente a esses ativos, depositam mais valor na capacidade de as criptomoedas cumprirem a função de reserva de valor, ou de, eventualmente, como ativos financeiros, valorizar-se).

Por essa razão, a verticalização *per se* não deve ser proibida no Brasil – pelo contrário, estamos diante de um momento oportuno para a integração vertical das atividades dos operadores físicos. A verticalização não deve, por outro lado, gozar de isenção concorrencial (licitude *per se*) e, desse modo, deve ser avaliada casuisticamente pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

Quarto, ao conferir mecanismos para lidar com o vício e a lavagem de dinheiro, a tecnologia *blockchain* ajuda a reduzir a resistência à aprovação de cassinos e outras formas de aposta no Brasil. A ampliação do mercado de apostas, sujeito à aprovação do Estado – e que retira do setor o estigma de mercado negro e da seleção adversa – é mais um incentivo para que os agentes do mercado adiram a uma regulação logarítmica.

Sob essa mesma lógica, o uso de contratos inteligentes permite que do valor do *payout* e da *house edge* sejam imediatamente descontados os tributos, que podem ser enviados tanto para a conta única do Tesouro Nacional, quanto, diretamente, para os beneficiários da arrecadação. Em razão de a tecnologia *blockchain* viabilizar micropagamentos, esses tributos podem ser descontados a cada operação, ou com a sazonalidade definida pelo Estado. De qualquer modo, a tecnologia é capaz de reduzir a sonegação fiscal.

Quinto, o recurso a *blockchain* reduz os custos de fiscalização – inclusive por conta do acesso gratuito à tecnologia de protocolo aberto –, os custos operacionais (inclusive pela desnecessidade de assegurar uma conta de apostas para a guarda de valores dos clientes) e facilita, em um mercado competitivo, o repasse desse excedente para o apostador. Lembre-se de que o apostador pode, ainda, fazer uso de moedas digitais (ou criptoativos, como, vale lembrar, são chamados no Brasil) para pagar as apostas, eliminando as tarifas que os bancos costumam cobrar para transferências para casas de apostas.

Sexto, o nascimento da modalidade de Apostas de Quota Fixa tem muito a ganhar com a tecnologia. Isso ocorre porque será mais fácil garantir que o resultado do fato em que se apostou não será adulterado. Ademais, a tecnologia permite que os jogadores formulem os seus próprios jogos nas plataformas – algo bastante útil nos chamados bolões de Copa do Mundo. Ressalte-se, porém, que *blockchain* será tanto mais útil quanto mais abertas forem as possibilidades de apostar. A limitação das apostas a esportes⁴⁸ restringe, desnecessariamente, o potencial arrecadatório e o bem-estar dos apostadores.

Sétimo, todos esses fatores somados caminham no sentido de aumentar o número de apostadores e facilitar o seu acesso – de forma responsável e devidamente controlada –, o que permite que o Brasil, finalmente, explore todo o seu potencial arrecadatório.

O quadro abaixo tenta trazer, de forma mais clara, os benefícios da adoção da tecnologia *blockchain*.

Quadro 4. Soluções *blockchain*

Problema	Solução
Adulteração do registro	“Imutabilidade” dos registros.
Exposição do apostador	Resguarda privacidade, transmitindo somente informações necessárias.
Empecilhos para pagamento do <i>payout</i>	<i>Compliance by design</i> – pagamento é feito automaticamente, quando haja o vencedor.
Auditoria morosa e sujeita a fraudes para adulterar resultado	<i>Compliance by design</i> – algoritmo torna o modelo de auditoria transparente e conhecido <i>ex ante</i> pelo apostador.
Pagamento somente após o fim de todas as apostas	Micropagamentos a cada vitória.
Obrigação de custódia da conta do apostador	Informações e valores continuam na carteira <i>blockchain</i> do apostador.
Custos administrativos	Eliminação de custos administrativos com guarda de valores, auditoria e operações bancárias, gerando excedente compartilhado com o consumidor em mercados competitivos.
Estrutura concentrada	A descentralização típica de <i>blockchain</i> permite a atomização das casas de apostas e dos tipos de apostas dentro de uma mesma plataforma (aumento das concorrências intermarcas e intramarcas).
Pouca diversidade	A possibilidade de que cada apostador seja também um inovador torna mais atual a definição de <i>prosumer</i> . ⁴⁹

CONTINUA ►

48 Segundo o art. 29, § 1º, da Lei n. 13.756, de 2018, “[a] modalidade lotérica de que trata o *caput* deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico”.

49 Expressão cunhada por Alvin Toffler e que identifica indivíduos que não só consomem, mas também produzem serviços na internet, seja fazendo algo novo, seja complementando aquilo que outrem produziu originalmente.

Problema	Solução
Fraude	Valor transferido automaticamente para conta em <i>blockchain</i> assim que identidade for digitalmente verificada.
Entrega física do prêmio ao vencedor	Entrega remota, preservando a identidade do apostador e a sua segurança pessoal.
“Caixa-preta” acerca das regras dos operadores	Transparência com relação às regras operadas por meio de algoritmo.
Erros tipo 1 e tipo 2 no combate à lavagem de dinheiro	A regulação pode permitir o uso do <i>deep learning</i> e de regras <i>compliance by design</i> para enviar, automaticamente, informações mais precisas aos órgãos de controle.
Ausência de mecanismos para desestimular o vício	Uso de tecnologia para desestimular o vício.
Regulação custosa	A regulação em <i>blockchain</i> depende da contratação de quadros especializados em tecnologia, mas reduz os custos operacionais de auditoria <i>in loco</i> e digitais (por meio da <i>compliance by design</i> , inclusive quanto aos limites etários das apostas).
Arrecadação abaixo do potencial	Aumento da arrecadação: maior acessibilidade via digitalização, inclusão da população desbancarizada, inclusão de apostadores internacionais.
Sonegação fiscal	Possibilidade de eliminação da sonegação fiscal nas operações digitalizadas: contratos inteligentes criam <i>compliance by design</i> , inclusive por meio de micropagamentos.

Fonte: Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (2018).

6 QUAL É, AFINAL, O PAPEL DO REGULADOR?

Apesar da euforia com que o mercado tem recebido a chegada da tecnologia *blockchain* e venha asseverando que a tecnologia é capaz de eliminar a necessidade do regulador, essa conclusão é bastante inexata no momento em que nos encontramos. Essa inexatidão decorre essencialmente do equívoco habitual de definir os registros *blockchain* como imutáveis, o que exigiu a publicação do artigo seminal de Walch (2017).

Como fizemos questão de destacar neste trabalho, o grau de segurança dos registros de uma *blockchain* depende dos seus mecanismos de governança, em particular das suas regras de consenso. A possibilidade de que ataques de 51% dos mineradores de uma *blockchain* pública, ou de que decisões dos administradores de uma *blockchain* privada permitam não só alterar as regras da *blockchain*, como também apagar os registros dessa alteração, demonstra que a tecnologia, desacompanhada de uma regulação algorítmica inteligente (*smart regulation*) que traga transparência quanto à governança *blockchain* de cada plataforma e reduza a assimetria informacional pode não ter o seu potencial plenamente aproveitado.

Fica claro, portanto, que o mercado de jogos, em particular com a chegada de *blockchain*, exige a presença de um ator que seja capaz de aferir regras de consenso

definidas algorítmicamente e assegurar a regularidade de certos negócios e o amparo da lei para o ressarcimento das apostas fraudadas pelos operadores de apostas. Essa atividade de certificação de *blockchains*, também defendida por Fenech (2019), deve ficar com um agente a que a população atribua neutralidade e capacidade técnica.

Uma vez que o cidadão comum não tem, hoje, a capacidade de aferir, sozinho, a qualidade de uma casa de apostas em *blockchain* – em particular, em razão do elevado volume de operadores de fachada *on-line* – e que esse mesmo cidadão-apostador sente-se tecnicamente incapaz de aferir regras de governança definidas em algoritmo, faz bastante sentido, ao menos durante essa fase de transição, incluir os serviços lotéricos digitais entre os bens credenciais (*credence goods*). Bens credenciais são aqueles que, dada a incapacidade técnica de o consumidor aferir, por si só, a sua qualidade, é necessário conferir a terceiro o papel de escolha do produto, ou serviço a consumir. Trata-se de característica inerente ao mercado de medicamentos, por exemplo, no qual o papel de escolha é confiado ao profissional da saúde e ao Estado.

O fato de os bens ou serviços serem credenciais não impede que o consumidor, na inexistência de regulação (ou certificador), ou na existência de regulação (ou certificador) ruim, resolva escolher por conta própria. Não é à toa que hoje, na ausência de uma atuação adequada dos reguladores quanto à certificação das apostas digitais e em virtude da pouca confiança depositada nas revistas especializadas em certificar os operadores digitais, os apostadores são colocados diante das opções de não apostar, ou apostar no escuro. O apostador contumaz, não é necessário dizer, não raramente opta pelo salto no escuro.

É nesse sentido que uma regulação vanguardista demanda, segundo Schrepel (2019b), uma abordagem de incentivos. Na esteira da *Lex Cryptographia* sugerida por Wright e De Filippi (2015) e encampada pela academia, é ainda necessário que o regulador incentive a incorporação de algoritmos desenhados por ele no código da plataforma e que, dessa forma – para citar a expressão de Buterin, tal qual trazida por Pilkinton⁵⁰ –, seja o regulador chamado a entrar no jogo, alterando a sua forma, mas sem destruir o modelo.

Por esse motivo, propomos que a regulação de loterias, com a providencial abertura das Apostas de Quota Fixa para a ampla concorrência, adote um viés de inclusão, que confira permissão a qualquer operador que se submeta à sua regulação algorítmica. Essa aderência pode ser incentivada, seja pelos benefícios que traz à própria casa de apostas, seja mediante a aposição de selos de aprovação com diferentes gradações pelo regulador – *nudges* na direção de indicar ao apostador qual plataforma oferece segurança.

50 “Buterin (2015b) has identified several weaknesses intrinsic to immutable public ledgers. Firstly, in some cases, such as land registries, reversibility is a desirable property of the blockchain, as government-uncontrollable registries risk not being recognized at all. Buterin (ibid.) admits that a public ledger with a smart contract allowing the government to enter the game, nuances this conclusion, without undermining it (ibid.)” (PILKINTON, 2015, p. 17).

O recurso à regulação logarítmica em *blockchain* demanda, entretanto, a dedicação de servidores especializados em avaliar a governança das plataformas, escrever códigos para a regulação algorítmica e redigir contratos inteligentes. Ademais, devem ser capazes de acompanhar a evolução da tecnologia para que a regulação do mercado não fique defasada e colaborar com a disciplina internacional sobre o tema – o que, em última instância, pode ser um argumento favorável à criação de uma agência dedicada a regular o mercado de apostas no Brasil.

Walch (2017) sugere que a regulação de *blockchain* seja feita levando em consideração os conhecimentos técnicos adequados, que sejam contratados especialistas nas mais diferentes áreas e que haja frequente cooperação internacional – o que está em linha com a nossa proposta de criação de uma unidade para criptorregulação. Segundo a professora:

Autodidatas não são uma possibilidade. Nesse cenário, equipes de reguladores diferentes podem trabalhar para tornar-se especialistas internos naquela tecnologia. De fato, esse tem sido o caso de muitos reguladores, muitos deles criando um time interno para *blockchain*, ou para DLT para guiar o conhecimento e a experimentação. Entretanto, a natureza multidisciplinar da tecnologia cria um desafio grandioso, em razão de a profundidade de conhecimento exigir o domínio de campos como economia, ciência da computação, direito, finanças e criptografia.

Com o objetivo de aliviar o problema da especialização, os reguladores mantêm contratos com especialistas internos, trazendo conhecimento para dentro do setor. Mas isso pode ser mais difícil quando o assunto é a tecnologia *blockchain*, uma vez que desenvolvedores com experiência na área estão sendo muito demandados e os reguladores podem ser incapazes de competir com os salários pagos pelo setor privado. Ademais, há relatos frequentes de que o número de pessoas com verdadeira especialização nesse assunto é extremamente limitado (WALCH, 2017, p. 748).

Nessa mesma linha, a Financial Action Task Force (2019, p. 35) recomenda que:

Os supervisores também deveriam desenvolver um conhecimento profundo do mercado de prestação de serviços a criptoativos, da sua estrutura e do seu papel no sistema financeiro e na economia do país, para melhor embasar a sua avaliação de risco no setor. Isso pode demandar investimento em treinamento, pessoal ou outros recursos que capacitem os supervisores a ganhar o conjunto de competências e especialidades necessário para regular e supervisionar os prestadores de serviços, as atividades ou os modelos de negócios trazidos por este guia.

Walch (2017, p. 752) sugere, ainda, tal qual vem sendo adotado no mundo (inclusive no Brasil) em relação a *fintechs*, que sejam criadas *sandboxes* regulatórias (*regulatory sandboxes*):

Esses portos seguros, que vêm sendo adotados ou propostos em um número crescente de países ao redor do globo, permitem que certas *fintechs* escapem de sanções regulatórias na sua fase inicial, ao mesmo tempo em que asseguram certa proteção para os consumidores.

Mas adverte que, dadas as restrições impostas ao funcionamento nessa fase inicial (ambiente controlado), as *sandboxes* não permitem tirar ilações sistêmicas:

Apesar de a abordagem por *sandboxes* poder contribuir na avaliação dos novos modelos de negócios, ou tecnologias em um ambiente controlado, os reguladores devem estar cientes das limitações dessas conclusões tiradas dos experimentos conduzidos em *sandboxes*. Ao mesmo tempo que as atividades em *sandboxes* podem revelar consequências para o consumidor sob a perspectiva microprudencial, elas não podem revelar as consequências macroprudenciais (sistêmicas) das atividades, uma vez que não foram testadas em uma escala mais ampla que pudesse dar indicações significativas de como interagiriam com o sistema financeiro mais amplo. Assim, o simples fato de uma empresa *fintech* (ou *blockchain*) passar a impressão de funcionar bem em um teste realizado com um conjunto limitado de consumidores não autoriza que se entenda que o risco sistêmico, ou de contágio, esteja completamente afastado (WALCH, 2017, p. 753).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de bastante recente, a tecnologia *blockchain* já está sendo utilizada, com sucesso, em muitos mercados e tem um potencial inexplorado bastante amplo. O seu benefício, até o presente momento, está associado ao desenvolvimento de registros que prescindam de certificadores, ou que reduzam os custos de certificação: com o recurso à tecnologia, cumprirá ao usuário ou ao certificador o papel de auditar algoritmos, cujo acesso é público.

A tecnologia pode, por outro lado, garantir o anonimato dos usuários e das próprias operações (via *tumblers*). Se associado ao cumprimento da lei, *blockchain* pode viabilizar, especialmente com o auxílio de contratos inteligentes, *deep learning* e bens inteligentes (viabilizados com o advento da IoT), que a privacidade seja, pela primeira vez na história, garantida, ao mesmo tempo em que o acesso das autoridades aos dados necessários para o cumprimento da lei é escalonado na exata medida necessária (*compliance by design*).

O grande salto, aqui, está em criar incentivos (*nudges*) para que o cidadão e os empreendedores deem transparência aos seus dados, em lugar de protegê-los de forma irrestrita para viabilizar a realização de transações ilícitas. No mercado de jogos, o acesso às informações essenciais por meio de protocolos KYC pode decorrer do papel de certificador que alguém precisará ocupar, enquanto a tecnologia *blockchain* não for compreendida pelos apostadores. Ao caracterizarmos as loterias como bens credenciais, não só identificamos que o apostador esteja interessado em receber a indicação de onde apostar por parte de alguém em quem confie, como conferimos a esse certificador o poder de ditar quem estará dentro do mercado e quem está fadado ao insucesso.

A condição de credenciador exige, porém, que o regulador esteja atento ao funcionamento da tecnologia, que ele ampare o consumidor que seja prejudicado pela sua incapacidade de antever desdobramentos da tecnologia e que esteja aberto a implementar uma regulação dinâmica que adapte as normas ao surgimento de tecnologias disruptivas – ou de novas funcionalidades disruptivas das tecnologias preexistentes.

Embora vanguardista, a regulação algorítmica de incentivos no mercado de apostas, com incentivos à incorporação da tecnologia *blockchain*, tem o potencial de trazer os agentes econômicos para a transparência e para o cumprimento da lei, elevando o bem-estar do consumidor (que passa a ter mais opções de entretenimento com qualidade assegurada) e a captação de recursos a serem utilizados para a segurança pública, para a cultura, para o esporte, para a seguridade social, nos termos da Lei nº 13.756, de 2018. Ao mesmo tempo, evita que, à margem da lei, os empreendedores sejam incentivados a usar a tecnologia para fraudar a regulação e servir de instrumento ao crime.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Gladstone. Entenda as *blockchains* públicas e privadas. **Infochain**. 15 jan. 2019. Disponível em: <https://infochain.com.br/entenda-as-blockchains-publicas-e-privadas/>. Acesso em: 16 jul. 2019.

BENKLER, Yochai. **The wealth of networks**: how social production transforms markets and freedom. New Haven: Yale University Press, 2006.

CATALINI, Christian; GANS, Joshua S. **Some simple economics of the blockchain**. Rotman School of Management Working Paper n. 2874598; MIT Sloan Research Paper n. 5191-16. Apr. 20, 2019. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2874598> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2874598>. Acesso em: 29 ago. 2019.

CONNOR, John. *Global price fixing*. New York: Springer, 2007.

CONNOR, John M. **Cartel detection and duration worldwide**. *Competition Policy International: Antitrust Chronicle*. Sept. 2011 (2), p. 2-10. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2229242>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DWYER, Gerald P. The economics of bitcoin and similar private digital currencies. July 8, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2434628> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2434628>. Acesso em: 29 ago. 2019.

D'ANCONIA, Frisco. How blockchain technology is taking **gambling industry to new level**. **Cointelegraph**. Sept. 2017. Disponível em: <https://cointelegraph.com/news/how-blockchain-technology-is-taking-gambling-industry-to-new-level>. Acesso em: 29 ago. 2019.

EGHDAMI, DARIUS. How blockchain can change sports betting. **Techtalks**. Feb. 2019. Disponível em: <https://bdtechtalks.com/2019/02/22/blockchain-sports-betting/>. Acesso em: 29 ago. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission Staff Working Document accompanying the White Paper on Damages actions for breach of the EC antitrust rules**. {COM (2008) 165 final} {SEC (2008) 404} {SEC (2008) 406}.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission Staff Working Paper accompanying the White Paper on Damages actions for breach of the EC antitrust rules**. {COM (2008) 165 final} {SEC (2008) 405} {SEC (2008) 406}.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Guidance for a risk-based approach to virtual assets and virtual asset service providers**. Paris, 2019. Disponível em: www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Guidance-RBA-virtual-assets.html. Acesso em: 6 set. 2019.

GAINSBURY, S.; BLASZCZYNSKI, A. How blockchain and cryptocurrency technology could revolutionize online gambling. **Gaming Law Review**, v. 21, n. 7, p. 482-492, 2017.

GERALD FENECH. Blockchain in gambling and betting: are there real advantages? **Forbes**. Jan. 30, 2019. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/geraldfenech/2019/01/30/blockchain-in-gambling-and-betting-are-there-real-advantages/#55fa673a7c63>. Acesso em: 29 ago. 2019.

HAFFKE, Lars; FROMBERGER, Mathias; ZIMMERMANN, Patrick. Virtual currencies and anti-money laundering: the shortcomings of the 5th AML Directive and how to address them (February 3, 2019). **J. Bank. Regul.**, v. 21, n. 2, p. 125-138, 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3328064> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3328064>. Acesso em: 29 ago. 2019.

HAJDARBEGOVIC, Nermin. Regulated gambling platform Cozy Games accepts bitcoin in industry first. **Coindesk**. Oct. 24, 2014. Disponível em: <https://www.coindesk.com/cozy-games-becomes-first-regulated-igaming-operator-accept-bitcoin>. Acesso em: 29 ago. 2019.

KOZAK, Timothy. Blockchain in casino industry: on the verge of eruption. **Intellectsoft**. June 27, 2019. Disponível em: <https://www.intellectsoft.net/blog/blockchain-in-casino-industry/>. Acesso em: 29 ago. 2019.

LESSIG, Lawrence. **Code – version 2.0**. New York: Basic Books, 2006.

MASON, Bob. How the blockchain technology is changing the gambling industry. **FXEmpire**. 2018. Disponível em: <https://www.fxempire.com/education/article/how-the-blockchain-technology-is-changing-the-gambling-industry-486080>. Acesso em: 29 ago. 2019.

MIRE, Sam. Blockchain in online gambling: 12 startups to watch in 2019. **Disruptor Daily**. Jan. 28, 2019. Disponível em: <https://www.disruptordaily.com/blockchain-startups-online-gambling/>. Acesso em: 29 ago. 2019.

NAKAMOTO, Satoshi. **Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System**. 2008. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

OECD. **Blockchain technology and competition policy** – Issues paper by the Secretariat. June 8, 2018. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2018\)47/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2018)47/en/pdf). Acesso em: 29 ago. 2019.

OECD. **Hard core cartels: Third report on the implementation of the 1998 Council Recommendation (2005)**. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/35863307.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

ØSTBYE, Peder. Collusion risk and responsibility in **public cryptocurrency protocol** development. March 18, 2019. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3354868> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3354868>. Acesso em: 29 ago. 2019.

PARKS, Howard. **Is blockchain set to disrupt the online gambling industry? June 9, 2019. Legit** Gambling Sites. Disponível em: <https://www.legitgamblingsites.com/blog/is-blockchain-set-to-disrupt-the-online-gambling-industry/>. Acesso em: 29 ago. 2019.

PILKINGTON, Marc. Blockchain technology: principles and applications. **In: OLLEROS, F. Xavier; ZHEGU, Majlinda (ed.)**. Research handbook on digital transformations. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2662660>. Acesso em: 29 ago. 2019.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. Secretaria Especial do Programa **de Parcerias de Investimentos (SPPI)**. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/loteria-instantanea-lotex>. Acesso em: 2 set. 2019.

ROSENBERG, Scott. How bitcoin's blockchain could power an alternate internet. Wired. Jan.13, 2015. Disponível em: <https://www.wired.com/2015/01/how-bitcoins-blockchain-could-power-an-alternate-internet/>. Acesso em: 29 ago. 2019.

SCHREPEL, Thibault. Collusion by blockchain and smart contracts. 33 Harv. J. L. & Tech. **117. Jan. 25, 2019**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3315182. Acesso em: 29 ago. 2019.

SCHREPEL, Thibault. Is blockchain the death of antitrust law? The blockchain antitrust paradox. 3 Geo. L. Tech. Rev. 281. 2019b. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3193576. **Acesso em: 29 ago.** 2019.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, ENERGIA E LOTERIA. Por trás da sorte. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. Nudges: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e **felicidade**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

UNDERSTANDING bitcoin traceability. Disponível em: <https://bitcoin.org/en/protect-your-privacy>. Acesso em: 16 jul. 2019.

WALCH, **Angela**. The path of the blockchain lexicon (and the law). 36 Rev. Banking & Fin. L. 713, 2017.

WEBER et al. Scalable graph learning for anti-money laundering: a first look. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/1812.00076.pdf>. Acesso em: 5 set. 2019.

WOLOSHYN, Oz; PREISS, Karah. **Sleepwalking**. May 2, 2019. **Sleepwalkers**. iHeartRadio.

WRIGHT, Aaron; DE FILIPPI, Primavera. **Decentralized blockchain technology and the rise of Lex Cryptographia**. March 10, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2580664> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2580664>. Acesso em: 29 ago. 2019.

YOUNG, Jess. **The benefits of blockchain in the online gambling industry**. **The London Economic**. May 13, 2019. Disponível em: <https://www.thelondoneconomic.com/tech-auto/technology/the-benefits-of-blockchain-in-the-online-gambling-industry/13/05/>. Acesso em: 29 ago. 2019.

ZELIZER, Viviana A. Rotman. **The social meaning of money: pin money, paychecks, poor relief, and other currencies**. Princeton University Press, 1997. Publicado originalmente em: New York: Basic Books, 1994.

Tema

A regulação de loterias no Brasil e aspectos de responsabilidade social corporativa das loterias

UMA ANÁLISE DAS LOTERIAS DE SORTEIOS DE NÚMEROS COM BASE NA ECONOMIA COMPORTAMENTAL

Menção
honrosa

ROBERTO BRÁS MATOS MACEDO

Mestre e Doutor em Economia pela Universidade Harvard (EUA). Economista, Professor e Consultor — aposentado pela Universidade de São Paulo (USP), nela leciona como voluntário. Atua como consultor independente nas áreas de economia e ensino superior

Resumo

A economia comportamental aponta a racionalidade limitada do ser humano e oferece quatro aspectos pertinentes à opção por loterias: a chamada arquitetura de escolhas, aplicável à formulação de políticas públicas sobre essas escolhas, o desprezo das probabilidades pelos apostadores e os vieses de disponibilidade de informações e de ancoragem em raciocínios que racionalmente não justificariam apostar.

São propostos estímulos a melhores escolhas (EMEs), que seguem o princípio de responsabilidade social corporativa da Caixa Econômica Federal, a seguir referida como Caixa, que administra as loterias brasileiras analisadas. Os EMEs incluem: difundir ampla e intensamente as probabilidades de ganhos/perdas em cada tipo de loteria, para o apostador conhecer melhor os riscos envolvidos ao apostar; o encorajamento das apostas via “bolões” para aumentar a probabilidade de ganho; atuar no sentido de fazer com que as apostas sejam moderadas, para não comprometerem o orçamento do apostador; parceria com o IBGE para realizar mais pesquisas domiciliares sobre o jogo em loterias, seus apostadores e seu comportamento; prover assistência a apostadores que exageram no jogo; e um portal próprio para as loterias da Caixa, o loteriascaixa.gov.br ou caixaloterias.gov.br, tomando como exemplo o modelo da Florida Lottery, a Loteria do Estado da Flórida, EUA.

Essas recomendações partem do pressuposto de que não cabe proibir o jogo em loterias, pois o jogo é parte da natureza humana, e isso só levaria à ampliação do jogo ilegal. Ademais, as loterias trazem recursos para o governo e às várias atividades a que se destinam.

Palavras-chave: Loterias de números. Economia comportamental. Responsabilidade social corporativa. Estímulos a melhores escolhas por apostadores.

Sumário

INTRODUÇÃO	173
1 O QUE É A ECONOMIA COMPORTAMENTAL	174
1.1 Seus fundamentos	174
1.2 A visão de Kahneman	175
2 A OPÇÃO PELO JOGO EM LOTERIAS NO CONTEXTO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL	178
3 A ECONOMIA COMPORTAMENTAL COMO BASE DE PROPOSTAS PARA APRIMORAR AS ESCOLHAS INDIVIDUAIS	180
3.1 Thaler e seus <i>nudges</i>	180
4 SUGESTÕES DE ESTÍMULOS A MELHORES ESCOLHAS (EMEs) PELOS APOSTADORES EM LOTERIAS E OUTRAS PROPOSTAS	182
4.1 Difundir ampla e intensamente o conhecimento sobre as probabilidades de ganhos/perdas em cada tipo de loteria	183
4.2 Estimular os bolões que aumentam a probabilidade de ganho das apostas.	184
4.3 Atuar no sentido de fazer com que as apostas sejam moderadas	185
4.4 Parceria com o IBGE para obter mais dados sobre apostas e apostadores	186
4.5 Alocar mais recursos para pesquisas sobre as loterias no Brasil, em particular sobre o comportamento dos apostadores.	186
4.6 Prover maior assistência aos apostadores que exageram no jogo	187
4.7 Um portal próprio e exclusivo para o conjunto das loterias da Caixa, o loteriascaixa.gov.br ou caixaloterias.gov.br	187
REFERÊNCIAS	192

Lista de figuras

Figura 1. Ilustração associada ao conceito de *nudge* em diversas publicações. . . . 181

Lista de tabelas

Tabela 1. Loterias de Prognósticos Numéricos 182

Tabela 2. Probabilidades de acerto na Mega-Sena 183

Tabela 3. IBGE – Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) – 2017-2018.
Participação porcentual (%) da despesa com jogos e apostas nas
despesas totais de consumo por classes de rendimento total e
variação patrimonial mensal familiar, em R\$ 185

INTRODUÇÃO

Ao envolver dinheiro, o ato de apostar em loterias de sorteios de números, a seguir referidas apenas como loterias, é uma decisão financeira. Nesse contexto, a aposta pode ser considerada um investimento, pois o apostador tem a expectativa de obter ganho ou retorno. Entretanto, dadas as características típicas de um investimento financeiro – a liquidez, a rentabilidade e o risco –, o jogo em loterias é muito peculiar. Realizada a aposta, o dinheiro some, ou sua liquidez é zero. Apurado o resultado, a liquidez e a rentabilidade dependerão do ganho eventualmente auferido, cuja liquidez seria total. Entretanto, como o risco de perda é altíssimo, em geral os apostadores perdem seu investimento. Assim, o elemento predominante do investimento em loterias é o altíssimo risco de perda.

Por que, então, as pessoas jogam nas loterias – e milhões no Brasil o fazem regularmente –, se essa perda total do investimento é o resultado predominante e com altíssima probabilidade?

Para responder a essa pergunta e outras de interesse do tema abordado neste texto, ele foi dividido em quatro capítulos. O capítulo 1 apresenta a visão científica conhecida como economia comportamental, que aponta a racionalidade limitada do ser humano, em contraponto à análise tradicional ou neoclássica, que supõe ser ele sempre racional. O capítulo 2 explica a opção pelo jogo em loterias no contexto da economia comportamental. O capítulo 3 descreve o uso da economia comportamental como base de propostas para aprimorar a racionalidade das escolhas em geral e no contexto das loterias. O capítulo 4 aponta implicações da análise para medidas de políticas públicas que facilitem e aprimorem o processo decisório dos apostadores e a comunicação das loterias relativamente a eles. Elas incluem: difundir ampla e intensamente as probabilidades de ganhos/perdas em cada tipo de loteria; o encorajamento das apostas via bolões para aumentar as probabilidades de ganho ou reduzir as de perdas; atuar no sentido de fazer com que as apostas sejam moderadas, para não comprometerem o orçamento do apostador; uma parceria com o IBGE para obter mais dados sobre o jogo em loterias e seus apostadores; alocar mais recursos para pesquisas sobre as loterias no Brasil, em particular sobre o comportamento dos apostadores; prover assistência aos apostadores que exageram no jogo; e um portal próprio para o conjunto das loterias da Caixa Econômica Federal, a seguir referida apenas como Caixa, o loteriascaixa.gov.br ou caixaloterias.gov.br.

As recomendações apresentadas partem do pressuposto de que não cabe proibir o jogo em loterias, pois o jogo é parte da natureza humana, e isso só levaria à ampliação do jogo ilegal. Ademais, as loterias trazem recursos para o governo e para as várias atividades a que se destinam. E, em geral e em média, apostadores brasileiros gastam nessa atividade uma parcela muito pequena do seu orçamento, 0,27%, conforme a Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE de 2017-2018, a seguir referida como POF-IBGE 2017-2018, que será abordada no capítulo 4.

Conforme Haisley, Romel e Lowenstein (2008), pesquisas sobre loterias estaduais nos Estados Unidos revelaram que lá os apostadores gastam aproximadamente 3% da sua renda nesse jogo, e que essa porcentagem tende a ser maior em famílias mais pobres, assunto que também será objeto do mesmo capítulo.

Com essa estrutura, além do tema geral e do subtema proposto para esta monografia, o texto tocará em outros subtemas listados no edital do concurso a que ela se destina: a necessidade de proteção dos consumidores-apostadores, os transtornos de jogos, o jogo responsável, o envolvimento de pesquisadores científicos. Além disso, são feitas recomendações ligadas no seu conjunto à “obtenção de um ambiente em que o ato de apostar aconteça em uma posição de equilíbrio entre a geração de receita, entretenimento e experiência do consumidor [...]”, conforme o mesmo edital.

Referências bibliográficas utilizadas ao longo do texto são listadas ao seu final.

1 O QUE É A ECONOMIA COMPORTAMENTAL

1.1 Seus fundamentos

É um ramo da ciência comportamental que analisa o comportamento do ser humano nos fundamentos psicológicos das decisões que toma. Nos seus primórdios, a economia comportamental era chamada de “psicologia econômica”, e esse termo ainda é usado. Mas essa nova visão científica atraiu tanto o interesse de economistas, e teve tão ampla aplicação na esfera das decisões econômico-financeiras, que a economia comportamental se consolidou como área analítica específica e de relevo, incluindo também as finanças comportamentais, estas mais focadas nas decisões ligadas aos mercados financeiros.

A visão tradicional ou neoclássica dominou a análise econômica do comportamento individual, das empresas e dos mercados a partir de meados do século passado. Segue um modelo no qual os atores mais relevantes são os indivíduos e as empresas. Quanto aos indivíduos, foco do nosso interesse, o modelo pressupõe que, dados os recursos disponíveis, racionalmente procuram maximizar a satisfação, utilidade, interesse próprio ou bem-estar derivados do consumo de bens e serviços. Outra premissa é a de que esses agentes econômicos estão bem informados sobre o objeto de suas decisões e atuam em mercados perfeitamente competitivos.

Livros-textos, artigos e pronunciamentos de economistas que seguem esse enfoque não deixam de abordar exceções a mercados desse tipo, como a presença de empresas que concentram ou monopolizam a oferta e impõem preços, mas pregam a regulação governamental para discipliná-las, vendo a concorrência perfeita como ideal.

A partir da última década do século passado, a economia comportamental, em escala crescente, passou a ganhar espaço, e mais fortemente nas duas primeiras décadas do século XXI, já sendo hoje incorporada inclusive em livros-textos de análise

econômica.¹ E há, entre outros periódicos da área, o *Journal of Behavioral Economics* e o *Journal of Behavioral Economics for Policy*.

Recentemente, em 2018, foi publicado um manual de grande porte, com amplo e denso conteúdo sobre economia comportamental. Em dois volumes, o conjunto tem treze capítulos, 24 autores e 1.241 páginas.² Tudo isso é sinal de que a economia comportamental já se consagrou como uma área de importância na análise econômica.

Com fundamentos na psicologia, a economia comportamental adota uma linha voltada para o que de fato se passa na cabeça das pessoas, e o impacto disso nas suas ações e decisões, não se limitando, como a teoria neoclássica, às referidas suposições simplistas quanto ao que se passa lá dentro.³

Noutras palavras, a economia comportamental procura atender à necessidade de uma visão mais complexa e realista dos interesses e processos decisórios pessoais, em particular apontando comportamentos dissonantes do pressuposto de racionalidade do modelo neoclássico. Não afirma que as pessoas são irracionais, mas sim que sua racionalidade é limitada. E esse enfoque não é algo abstrato, pois é centrado na observação do comportamento humano, mediante experimentos com as próprias pessoas, dos quais se infere como elas realmente raciocinam.

1.2 A visão de Kahneman

Para prosseguir, recorreremos a um dos maiores expoentes da economia comportamental, o psicólogo Daniel Kahneman, professor da Universidade de Princeton (EUA), que recebeu por suas análises o Nobel de Economia de 2002. Segundo ele, as pessoas muitas vezes fazem escolhas intuitivas a partir de crenças, experiências e outras influências, num processo que exhibe racionalidade limitada. São pensamentos e opções que vêm à mente rapidamente e sem muita reflexão.

Mais especificamente, Kahneman (2003) ressalta que o processo decisório aciona dois sistemas de pensar: o sistema 1, automático e rápido, essencialmente intuitivo, muito influenciado por instintos e emoções, nem sempre racional; e o sistema 2, mais elaborado e controlado, que toma mais tempo e no qual a racionalidade é mais presente.⁴

Nas decisões financeiras, esse processo dual faz com que muitas decisões sejam tomadas apenas pelo sistema 1, sem maiores reflexões. Isso ocorre quando, por exemplo, a pessoa prefere recompensas imediatas às futuras, levando à comumente frágil provisão de recursos para aposentadoria. E, ainda, quando opta por vícios como o tabagismo, o

1 Por exemplo, Goodwin *et al.* (2015).

2 Bernheim; DellaVigna; Laibson (2018).

3 Em português, visões dessa análise podem ser encontradas em Mosca (2009) e Ferreira (2008). O primeiro autor é economista; a segunda, psicóloga.

4 Foi essa distinção da forma de pensar que deu o título de *Thinking fast and slow (Pensando rápido e devagar)*, ao livro de Kahneman (2011), em que aborda suas contribuições numa linguagem mais acessível que a de seus artigos científicos originais, alguns dos quais referidos mais à frente. Ver a primeira edição desse livro em português em Kahneman (2012).

alcooolismo e a drogadição, buscando prazeres sensoriais imediatos, sem levar em conta implicações futuras para a sua saúde e o impacto financeiro desses vícios.

A economia comportamental propõe que o aprendizado sobre como as decisões são tomadas e sobre as informações em que se devem basear, bem como a experiência decisória adquirida, ao fortalecerem a ação do sistema 2, ampliam a ocorrência de decisões mais bem fundamentadas e mais racionais. Chamamos a atenção para essa afirmação, pois significa que conhecimentos, informações e experiências são importantes para levar a decisões com fundamentos mais sólidos e mais racionais. Ou seja, vale a pena aprender – uma visão que este texto adota na análise e sugestões que oferece no capítulo 4.

Como exemplo de que o sistema 1 é mais intuitivo e rápido ao decidir e não controlado pelo sistema 2, Kahneman (2003) recorre a um problema, no qual foram introduzidas modificações formais para contextualizá-lo no Brasil: “Um pãozinho e uma bala custam R\$ 1,10 no total. O pão custa R\$ 1 mais que a bala. Quanto custa a bala?” Submetida a um grupo de estudantes, a tendência inicial, vinda do sistema 1, foi a de responder rápida e intuitivamente R\$ 0,10, pois o referido valor total se separa naturalmente entre R\$ 1 e R\$ 0,10. Mas, pelo sistema 2, percebe-se que tal resposta está errada, pois, se a bala custasse R\$ 0,10 e o pãozinho R\$ 1, a mais que ela, ou seja, R\$ 1,10, a soma dos dois alcançaria R\$ 1,20. Kahneman não dá a solução, mas uma reflexão pelo sistema 2 leva à bala a R\$ 0,05 e ao pãozinho a R\$ 1,05 como a resposta correta.

Na avaliação do processo que antecede a decisão, Kahneman também detalha por que alguns pensamentos vêm mais rapidamente à cabeça pelo sistema 1 ou são mais acessados do que outros. Ele identifica três tipos de acesso: (i) na forma ou maneira de reagir diante de diferentes formas com que fatos, situações ou questões são apresentados, enquadrados ou se colocam diante de pessoas para a tomada de decisões; ou seja, diferentes formas de apresentação podem levar a decisões diferentes, mesmo quando a natureza do que foi apresentado seja a mesma; (ii) o uso de experiências e hábitos, em particular nas complexas decisões que envolvem incertezas e riscos;⁵ (iii) conforme a sua Teoria da Prospecção, também voltada para decisões envolvendo riscos.

Começemos por essa teoria, que foi exposta inicialmente num estudo de Kahneman e Tversky (1979).⁶ Em situações de risco, ela vê as pessoas a prospectar, como que a garimpar, em busca de ganhos, mas, principalmente, preocupadas em evitar perdas, pois estas lhe causariam maior desconforto, inconveniência ou “desutilidade”, mesmo se de valor absoluto idêntico ao de ganhos.

5 Esse autor, junto com Tversky, inicialmente falava de incerteza em Tversky e Kahneman (1974). Depois, passaram a riscos em Kahneman e Tversky (1979), conforme mostram os títulos desses dois artigos.

6 Esse artigo e o de Tversky e Kahneman (1974) são apontados como os que levaram Kahneman ao prêmio Nobel. Tversky já havia falecido nessa ocasião, mas Kahneman sempre dividiu com ele o mérito intelectual da conquista.

Na prática financeira essa teoria procura explicar, por exemplo, por que investidores costumam ser mais propensos a vender ações cujos preços subiram – para realizar logo os ganhos correspondentes – do que as que trouxeram perdas de valor absoluto idêntico, evitando assim o descontentamento de realizá-las.

Passando a (i) e (ii), conforme apresentado acima, são explicações das razões pelas quais surgem decisões que não correspondem às melhores escolhas. No primeiro caso, uma razão é chamada de enquadramento (em inglês, *framing*). Um exemplo mostra como um enquadramento pode levar a uma escolha que contraria o pressuposto de racionalidade, ao mesmo tempo em que outro enquadramento pode induzir à escolha racional. Assim, nos Estados Unidos, uma modificação na forma com que uma empresa oferecia um mesmo plano de previdência privada a seus trabalhadores aumentou a adesão ao plano.

Na primeira forma, o empregado tinha que manifestar por escrito a sua opção de ingressar (em inglês, *opt in*) no plano. Mas uma parcela importante não fazia isso, estranhamente perdendo o benefício das contribuições dos seus empregadores. Estranhamente porque, com a empresa pagando a mesma contribuição do empregado, e em benefício dessa natureza, muitos não aderiam ao plano. Era como se perdessem um retorno imediato de 100% da contribuição que pagariam. Ou seja, uma decisão nada racional e em contraste com um dos pressupostos da teoria neoclássica de que os indivíduos procuram tirar o máximo proveito das suas decisões.

Entretanto, quando o plano mudou a forma de decisão do empregado, automaticamente inscrevendo-o, mas tendo a opção de sair (*opt out*), o número de participantes cresceu sensivelmente (CARROL *et al.*, 2005). Ou seja, na primeira forma de oferecer a opção, muitos a contemplavam pelo sistema 1 da análise de Kahneman; mudada essa forma, o sistema 2 foi acionado e muitos mais optaram pela adesão.

Portanto, a diferente acessibilidade da informação ou o enquadramento com que é apresentada influencia as decisões, o que a visão tradicional ignora ao supor que as pessoas são racionais e bem informadas e saberiam distinguir um mesmo conteúdo ainda que apresentado de formas diferentes. Indo mais profundamente nesse exemplo do fundo de pensão, o que muitas vezes levava as pessoas a não ingressar nele era sua tendência a procrastinar decisões, o que frequentemente ocorre.

Essa questão da forma ou enquadramento com que as decisões são apresentadas aos indivíduos tornou-se muito importante nas aplicações da economia comportamental, pois cabe em muitos casos. O termo “arquitetura de escolhas” passou a ser usado para sugerir modificações em modos de escolha que se mostraram inadequadas, o que será usado em recomendações do capítulo 4.

Quanto ao uso de experiências, percepções e práticas anteriores, Tversky e Kahneman (1974) argumentaram que, ao decidir em condições de incerteza, muitas pessoas deixam de lado a complexidade de avaliar probabilidades e de fazer previsões. Com isso, decidem com base em raciocínios simplistas muitas vezes equivocados. No

artigo citado, esses dois autores tratam de doze casos em que raciocínios simplistas ocorrem, os chamados vieses, e criam conceitos para cada caso, com os apostadores demonstrando, como já foi assinalado, desinteresse pelas probabilidades, ou, mais tecnicamente, mostrando “insensibilidade à probabilidade *a priori* de eventos”. É como se optassem por um caminho entendido como um atalho, mas que pode se revelar equivocado. Entre esses vieses, selecionamos o de ancoragem, quando a pessoa se ancora em alguma informação para tomar decisões, e um similar, o de disponibilidade, quando essa ancoragem é feita na informação de disponibilidade mais imediata.

Os referidos autores dão como um exemplo que combina a dificuldade de refletir sobre probabilidades e o recurso à informação disponível o caso de pessoas que examinam traços pessoais de outra para responder à seguinte pergunta: em que tipo de ocupação uma pessoa estaria trabalhando dada uma lista de ocupações possíveis, que incluía as de trabalhador agrícola, vendedor, piloto de aeronaves, bibliotecário e médico? Os traços eram de uma pessoa tímida, prestimosa, que apreciava detalhes e ver tudo em ordem, de forma bem estruturada.

Na resposta, com essas informações disponíveis, as pessoas fizeram apenas associações dessas características a ocupações específicas, usando somente um raciocínio de similaridade. Nesse caso, tomando as características pessoais da figura como o estereótipo de um bibliotecário, as pessoas concluíram que provavelmente ela estaria empregada como tal. Contudo, esse raciocínio deixou de lado a probabilidade de que a pessoa encontraria emprego como bibliotecário. Por exemplo, se essa pessoa vivesse numa região onde o número de ocupados no trabalho agrícola fosse muitíssimo maior que o de bibliotecários, o mais provável seria que a pessoa estaria ocupada nesse trabalho, e isso deveria ser levado em conta ao responder.

Não serão abordados os demais casos tratados por esses autores relativos aos atalhos decisórios ligados a experiências e hábitos, mas os que já foram citados, o de enquadramento decisório ou da arquitetura de escolhas, o de insensibilidade à probabilidade de eventos. Por sua vez, os vieses de ancoragem e disponibilidade serão utilizados no próximo capítulo para contextualizar as apostas em loterias no contexto da economia comportamental.

2 A OPÇÃO PELO JOGO EM LOTERIAS NO CONTEXTO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL

Do que foi visto no capítulo anterior, pode-se perceber que vários aspectos são pertinentes às loterias de números e explicam por que os apostadores continuam realizando seus jogos, apesar de a perda do valor apostado ser o resultado usual.

O desprezo ou a ignorância da análise das probabilidades ligadas à tomada de decisões, conforme ressaltado por Kahneman na forma descrita no capítulo anterior, leva a maioria dos apostadores a decidir por outros critérios. Na nossa visão, elas recebem as notícias de pessoas que ficaram milionárias nesse jogo e simplesmente ima-

ginam que, se alguém ganhou, elas também poderão ganhar. Isso é apenas possível, mas não é provável e equivale a sobrestimar a probabilidade de ganho. Ou seja, ocorre o viés de disponibilidade de informações.

Outra explicação é dada por Haisley, Romel e Lowenstein (2008), segundo a qual apostadores se mostraram “[...] mais propensos a jogar quando eles eram induzidos a perceber que sua própria renda era baixa relativamente a um padrão implícito”.⁷ Ou seja, essa renda relativa influenciava a compra de bilhetes de loterias, com os apostadores “[...] vendo a loteria como um dos poucos meios disponíveis para ‘corrigir’ o seu relativamente baixo status de renda” (HAISLEY; ROMEL; LOWENSTEIN, 2008, p. 284). Isso pode ser descrito como um viés de ancoragem.

Crouch (2008) recorre à economia comportamental para analisar o que chama de “loteria das patentes” de inovações, mas de início aborda a de números e assinala que uma explicação para “[...] a popularidade da loteria de números, apesar de sua baixa probabilidade de ganho, é que a potencial excitação de ganhar o prêmio maior e a instantânea riqueza têm um apelo envolvente, especialmente quando comparado com a rotina do trabalho diário” (CROUCH, 2008, p. 145).

O mesmo autor assinala também que os apostadores são muito sensíveis ao tamanho do prêmio objeto da aposta e, de novo, relativamente insensíveis à probabilidade de ganho ou de perda. Ele diz que o sistema de loterias estaduais dos Estados Unidos entende esse “efeito loteria” focando mais no marketing do tamanho do prêmio, ao mesmo tempo em que praticamente ignora informações sobre as probabilidades de sucesso.

Também aponta que “[...] a maioria dos bilhetes de loteria tem várias características comuns, incluindo um preço baixo, uma baixa probabilidade de ganho e um prêmio de grande magnitude”. Mas o apostador “[...] na realidade tem algum controle quanto a aumentar a probabilidade de ganho ampliando o número de apostas ou recorrendo a parcerias com outros apostadores” (CROUCH, 2008, p. 146).⁸ Pode também alterar o valor do prêmio recorrendo a loterias que oferecem um valor menor a um custo mais baixo.

Passando a outro aspecto da economia comportamental com relação às loterias, a Teoria da Prospecção, também já examinada anteriormente, atribui maior valor a perdas do que a ganhos no processo de escolha. Mas vale notar que essa teoria fala de perdas e ganhos de valor absoluto equivalente e que, no caso das loterias, os prêmios são hipotéticos e, usualmente, infinitamente maiores do que o valor usual das apostas. Ou seja, não se pode dizer que a Teoria da Prospecção esteja em contradição com a decisão de apostar.

7 Os trechos de autores de língua estrangeira utilizados nesta monografia foram traduzidos pelo autor.

8 O que, no Brasil, chamamos de bolões.

Em síntese, a economia comportamental oferece quatro aspectos pertinentes à análise da opção por loterias, que são: a chamada arquitetura de escolhas, de aplicação mais geral na formulação de políticas públicas sobre essas escolhas, o desprezo das probabilidades e os vieses de disponibilidade de informações e de ancoragem em raciocínios que não justificariam racionalmente a decisão de apostar.

Além da visão da economia comportamental, há no comportamento do apostador algo que é pertinente à ciência comportamental em geral e a uma de suas disciplinas, a psicologia. Pode acontecer que o comportamento como apostador degenera a ponto de se tornar um vício, na mesma linha do que ocorre com o tabagismo, o alcoolismo, o uso de drogas e outros tipos de jogos, como o de cartas e de roletas. Não que a economia comportamental não tenha nada a dizer, pois não deixa de apontar a falta de racionalidade dessas opções e o prejuízo econômico que elas trazem. Mas elas são mais ligadas ao campo da psicologia, da psicoterapia e sujeitas a tratamentos que são recomendados. Em qualquer caso, entende-se que o jogo compulsivo em loterias também é um tema comportamental e no capítulo 4 ele também será objeto de uma das recomendações.

Vale ressaltar, com base na análise até aqui realizada, que na economia comportamental o foco do interesse é a natureza do comportamento e como modificá-lo, se ele apresentar distorções, e não só ficar a dizer se é racional ou não.

3 A ECONOMIA COMPORTAMENTAL COMO BASE DE PROPOSTAS PARA APRIMORAR AS ESCOLHAS INDIVIDUAIS

Este capítulo se concentra na maneira com que a economia comportamental atua no sentido de alterar comportamentos humanos. Em outras palavras, além dos diagnósticos que elabora, a economia comportamental se estende a proposições para eliminar ou aliviar efeitos de comportamentos assentados na racionalidade limitada que aponta no comportamento do ser humano.

3.1 Thaler e seus *nudges*

A referência básica sobre como influenciar comportamentos é a obra de Richard H. Thaler, um economista professor da Universidade de Chicago. Suas contribuições para a economia comportamental se incluem entre os méritos que o levaram ao Nobel de Economia recentemente, em 2017.

Recorde-se que essa universidade, por meio do seu Departamento de Economia, teve papel fundamental na edificação da teoria tradicional ou neoclássica, com destaque para seu professor e economista Milton Friedman, que também recebeu o Nobel da área, em 1976. Assim, pode parecer um paradoxo que essa mesma universidade tenha acolhido Thaler nos seus quadros, pois ele se contrapôs a essa linha tradicional. Contudo, Thaler é professor não do Departamento de Economia, mas da Business School ou Escola de Negócios da universidade, cuja natureza é mais voltada

para comportamentos empresariais, muitas vezes com estudos de casos que lembram a metodologia da economia comportamental.

Ademais, mesmo o Departamento de Economia da Universidade de Chicago hoje é mais aberto a outros enfoques, com destaque para seu professor James Heckman, Nobel de Economia em 2000, muito conhecido por pregar políticas públicas intervencionistas que contribuam para o desenvolvimento pessoal na primeira infância. Entre suas sugestões destacam-se visitas de especialistas às famílias, para fazer com que as mães tomem medidas de estímulo intelectual na forma de conversas frequentes com os filhos, o que parece algo próximo de oferecer-lhes outra “arquitetura de escolhas” nessa fase inicial da vida, arquitetura essa objeto de referência no capítulo anterior.

Thaler se tornou muito conhecido ao usar o termo inglês *nudge* para induzir as pessoas a comportamentos mais racionais. Nos dicionários, essa palavra significa empurrar gentilmente, como com o cotovelo, para chamar a atenção de uma pessoa para alguma coisa. Ou mover, empurrando gentilmente, alguém a fazer algo.

A obra de Thaler que ganhou maior alcance foi escrita em parceria com Sunstein (2019), e sua primeira edição ocorreu em 2008 pela Yale University Press. Seu título é *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. Nas edições brasileiras, contudo, *nudge* permaneceu em inglês e, na capa, só foi traduzido o subtítulo, que ficou: Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Será proposto um termo mais adequado, o que também evita mais um anglicismo em nossa língua.

Numa das versões em espanhol, a obra foi traduzida como *Un pequeño empujón* seguido do subtítulo *El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones [...]*.⁹ Nessa linha, no Brasil *nudge* costuma ser traduzido como “empurrãozinho”. Essa tradução parece ter sido influenciada pela imagem, estampada em várias edições do livro, em inglês, português e em outras línguas, de um elefante gentilmente usando sua tromba para induzir seu filhote a caminhar, conforme a figura 1. Não nos parece uma imagem adequada, porque a economia comportamental é voltada para seres humanos, em particular para adolescentes e adultos, cujas percepções e reações são muitíssimo mais complexas que as de um filhote de elefante. Assim, os *nudges* precisam ser mais sofisticados.

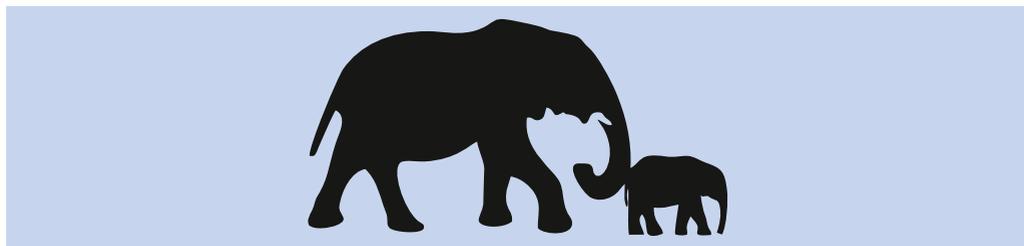


Figura 1. Ilustração associada ao conceito de *nudge* em diversas publicações

Fonte: Thaler (2009).

9 Essa versão foi encontrada no site amazon.com.

Em face dessas objeções, a opção foi por traduzir *nudge* por “estímulos a melhores escolhas” (EMEs), termo esse que será utilizado nas recomendações que se seguirão. O *nudge* é essencialmente uma forma de estímulo adaptada às circunstâncias.

4 SUGESTÕES DE ESTÍMULOS A MELHORES ESCOLHAS (EMEs) PELOS APOSTADORES EM LOTERIAS E OUTRAS PROPOSTAS

Antes de prosseguir, vale insistir, como na introdução a este texto, que as sugestões que se seguem não têm o objetivo de fazer com que o apostador em loterias abandone essa atividade. Entende-se que o apelo delas e de outras formas de jogo é irresistível e que proibi-las ou restringi-las seriamente levaria a uma forte expansão do jogo ilegal. Isso, além de cessar ou reduzir o fluxo de recursos que vêm das loterias bancadas pelo governo, destinados a várias finalidades de interesse público.

Tais recursos alcançam magnitude considerável, e no caso da Mega-Sena e de outras cinco loterias, alcançam onze dessas finalidades, conforme a tabela 1. As informações nela contidas significam que a cada R\$ 1,00 apostado, essas instituições recebem R\$ 0,38, ou 37,52% do valor total. Assim, elas são permanentemente grandes ganhadoras das loterias.¹⁰

Tabela 1. Loterias de Prognósticos Numéricos

Destinação da receita de apostas – em %	
Prêmio bruto	43,35
Seguridade Social	17,32
Fundo Nacional da Cultura – FNC	2,92
Fundo Penitenciário Nacional – Funpen	1,00
Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP	9,26
Ministério do Esporte (Ministério da Cidadania)	2,46
Fenaclubes	0,04
Secretarias de Esporte, ou órgãos equivalentes, dos estados e do Distrito Federal	1,00
Comitê Brasileiro de Clubes – CBC	0,50
Confederação Brasileira do Desporto Escolar – CBDE	0,22
Confederação Brasileira do Desporto Universitário – CBDU	0,11

CONTINUA ▶

10 Na Loteria Federal, em comparação com a tabela 1, o número de atividades que recebe recursos é menor, com o que o valor do prêmio bruto total é maior: 55,91% (<http://www.loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/federal>). Na Timemania a distribuição também é diferente dos percentuais da tabela 1, em particular por envolver recursos para times de futebol (<http://www.loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/timemania>). Na Loteca a distribuição também é diversa, em virtude de uma bem maior contribuição para o Ministério do Esporte (Ministério da Cidadania). (<http://www.loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/loteca>). A Lotogol tem a mesma distribuição da Loteca (<http://www.loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/lotogol>). A tabela 1 vale para as outras seis loterias administradas pela Caixa.

Destinação da receita de apostas – em %	
Comitê Olímpico Brasileiro – COB	1,73
Comitê Paralímpico Brasileiro – CPB	0,96
Despesas de custeio e manutenção	19,13
Comissão dos lotéricos* – 8,61%	
Custeio de despesas operacionais: 9,57%	
Fundo de Desenvolvimento de Loterias – FDL: 0,95%	
Total	100,00

Nota: * Comissão dos lotéricos referente às vendas nos canais eletrônicos: 3,11%.

Fonte: <http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/megasena/>.

As propostas apresentadas a seguir em geral também se assentam no princípio da responsabilidade social corporativa seguido pelas loterias do governo federal.

4.1 Difundir ampla e intensamente o conhecimento sobre as probabilidades de ganhos/perdas em cada tipo de loteria

Como as da Mega-Sena apresentadas na tabela 2.

Tabela 2. Probabilidades de acerto na Mega-Sena

Quantidade de números jogados	Valor de aposta	Probabilidade de acerto (1 em)		
		Sena	Quina	Quadra
6	3,50	50.063.860	154.518	2.332
7	24,50	7.151.980	44.981	1.038
8	98,00	1.787.995	17.192	539
9	294,00	595.998	7.791	312
10	735,00	238.399	3.973	195
11	1.617,00	108.363	2.211	129
12	3.234,00	54.182	1.317	90
13	6.006,00	29.175	828	65
14	10.510,50	16.671	544	48
15	17.517,50	10.003	370	37

Fonte: <http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/megasena/>.

Informações mais amplas e acessíveis sobre as probabilidades deveriam ter maior destaque nos volantes de cada jogo, em pôsteres colocados nas casas lotéricas, num telefone para consultas, num *site* específico das loterias, objeto de proposta na seção 4.5, e noutras formas de comunicação.

Isso não ocorre adequadamente nos versos dos volantes consultados de nove loterias (Mega-Sena, Lotofácil, Quina, Dia de Sorte, Dupla-Sena, Timemania, Loteca e Lotomania), pois o respectivo texto é mínimo e em letras miúdas, começando por falar genericamente de possibilidades e especificamente de probabilidades na forma de números. Ora, o termo “possibilidades” deve ser substituído por “probabilidades”. Um dicionário consultado (Houaiss) mostra que possibilidade não é sinônimo de probabilidade, e só esta é quantificada. Ademais, os números são apresentados de forma ininteligível para o cidadão comum. Por exemplo, no caso da Mega-Sena, está escrito que a probabilidade ou chance de acertar o prêmio maior com uma única aposta de seis números é de 1:50.063.860 sem explicitar o significado do sinal “:” que se segue ao número 1, como uma em, ou uma entre.

Deve-se ter em mente que as pessoas não estão acostumadas a lidar com probabilidades e tampouco com grandes números. Talvez as lições sobre o assunto devessem começar com o conhecido jogo de dados, no qual a probabilidade de acertar um de seus seis lados ou números é uma em seis, e mesmo aí erramos na maioria das vezes, pois a probabilidade de erro é de cinco em seis. E a partir daí dizer que na Mega-Sena a probabilidade de acertar o prêmio maior com uma única aposta de seis números é de uma em 50 milhões, em números redondos, o que é infinitamente mais difícil do que acertar um número no jogo de dados, facilitando o entendimento. Obviamente os volantes são pequenos no seu tamanho, mas caberia uma forma mais simples de se referir ao assunto, como nessa comparação com o jogo de dados, e oferecendo outras opções de consultas sobre probabilidades.

Uma questão interessante é a de que, mesmo sendo tão mínimas as probabilidades de acerto, como nesse caso do prêmio maior da Mega-Sena, esse prêmio acaba saindo, ainda que às vezes se acumule de um sorteio para outro. Ainda que não tenham sido encontradas informações sobre o número de apostas por sorteio, acredita-se que elas alcancem a casa dos milhões e até a de dezenas de milhões, quando os prêmios se acumulam ou são mais atrativos, como na chamada Mega da Virada do ano. Com essa quantidade de apostas, a probabilidade de ocorrer o acerto aumenta enormemente e por isso ele acaba ocorrendo.

Um bem maior decorrente do esclarecimento das probabilidades, além de ser um EME para o apostador, também significaria, na linha da responsabilidade social corporativa, uma evidência de sua aplicação, de modo a torná-lo mais consciente quanto a eles, e podendo decidir sabendo disso.

4.2 Estimular os bolões que aumentam a probabilidade de ganho das apostas

Também tomando como exemplo a Mega-Sena, qualquer bolão que envolva mais de seis números apostados tem maior probabilidade de acerto.

Esse EME dos bolões, que também é uma outra arquitetura de escolha oferecida ao apostador, abrange também a sugestão de fazê-lo com parentes, amigos, colegas

de trabalho, condôminos de imóveis, *network* de apostadores diversos e outros casos, o que também ampliaria o conhecimento das loterias. O objetivo dos bolões é sempre o de aumentar a probabilidade de ganho, com repartição do prêmio entre os participantes, ou seja, um prêmio individualmente menor, mas com maior probabilidade de ganho. Poderão também ser usados os bolões oferecidos pelas próprias casas lotéricas, mas sempre com o esclarecimento de que nesse caso há um custo adicional.

Aliás, o *site* da Caixa faz esse esclarecimento individualmente para as várias loterias que oferece, exceto a Federal.¹¹ A dificuldade no caso é chegar a essa informação, pois as oferecidas pelo *site* estão muito dispersas e têm páginas com espaço mal aproveitado, isto é, sem texto ou figuras, entre outras dificuldades.

4.3 Atuar no sentido de fazer com que as apostas sejam moderadas

Isso de tal forma que não comprometam o orçamento familiar. Quanto a esse aspecto, é interessante examinar os números da tabela 3, que mostram a participação das despesas com jogos e apostas nas despesas totais de consumo, por classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar.

Tabela 3. IBGE – Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) – 2017-2018. Participação porcentual (%) da despesa com jogos e apostas nas despesas totais de consumo por classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar, em R\$

Total (média)	Até R\$ 1.908	Mais de R\$ 1.908 a R\$ 2.862	Mais de R\$ 2.862 a R\$ 5.724	Mais de R\$ 5.724 a R\$ 9.540	Mais de R\$ 9.540 a R\$ 14.310	Mais de R\$ 14.310 a R\$ 23.850	Mais de R\$ 23.850
0,27%	0,31%	0,28%	0,31%	0,29%	0,23%	0,28%	0,15%

Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?t=resultados>. Acessando essa conexão, clicar em POF 2017-2018, em seguida em Tabelas, e aparece “Tabelas de Despesas (xls/ods) Índice de Tabelas”. Clicar em xls e escolher a Tabela 1.1.1.

Note-se que essa tabela cobre despesas com jogos e apostas, não esclarecendo assim qual a parcela alocada às loterias de números, presumindo-se que seja menor, pois há outros jogos, inclusive ilegais – um assunto a esclarecer e que também será objeto de outra proposta.

Como também se percebe, a porcentagem na classe de renda até R\$ 1.908 é a maior, superior à média, mas não muito diferente das verificadas nas classes de renda até R\$ 9.540, só caindo na classe seguinte e na última. Na penúltima classe listada, a porcentagem é surpreendentemente até um pouco superior à da média das classes. Na última classe, a de maior renda, a porcentagem é a mais baixa, próxima da metade das classes que apostam as quatro maiores porcentagens.

11 Por exemplo, esta conexão leva à Lotofácil e seus vários aspectos, o Bolão Lotofácil entre eles: <http://www.loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/lotofacil>.

Em qualquer caso, as porcentagens mostradas pela tabela não indicam que as despesas com jogos e apostas alcancem níveis preocupantes. Conforme citação já apresentada na introdução a este texto, Haisley, Romel e Lowenstein (2008) se referiram a pesquisas sobre loterias estaduais de números nos Estados Unidos, revelando que lá os apostadores gastam aproximadamente 3% da sua renda nesse jogo, enquanto a média da tabela acima, de 0,27%, é cerca de um décimo dessa porcentagem. Mas vale também lembrar que a renda *per capita* do mesmo país é cerca de quatro vezes o valor da brasileira.

Ademais, é preciso atentar para o fato de que a primeira classe de renda da tabela 3 é muito ampla como representativa dos mais pobres, questão que, juntamente com outras, será objeto da proposta que se segue.

4.4 Parceria com o IBGE para obter mais dados sobre apostas e apostadores

Essa parceria deveria buscar, entre outras, informações sobre: (a) um detalhamento maior das despesas em jogos e apostas objeto da tabela 3, de modo a identificar com a maior precisão possível os dados sobre as apostas por classes de renda nas loterias administradas pela Caixa. Não sabemos se o IBGE tem essas informações mais detalhadamente, mas, se não as tiver, seria o caso de levantá-las em futuras pesquisas. Uma das perguntas pertinentes seria: quanto o apostador gasta em apostas nas casas lotéricas, ou simplesmente na lotérica, pois este já é um nome popular dado aos locais onde são realizadas as apostas nas Loterias CAIXA. (b) Outra questão pertinente seria solicitar do IBGE que não usasse mais o termo “jogos de azar” ao tratar de jogos e apostas na estrutura de despesas dos índices de preços que calcula, como nos casos do IPCA e do INPC.¹² Esse é um termo antiquado, caiu em desuso, e era muito voltado para o caso de loterias de bilhetes, roletas e o chamado “jogo do bicho”. Tem também um quê de negativista dar esse nome que deprecia o jogo como entretenimento e ignora a sua contribuição para financiar várias atividades governamentais como as apresentadas na tabela 1, além de evitar a proliferação dos jogos ilegais.

4.5 Alocar mais recursos para pesquisas sobre as loterias no Brasil, em particular sobre o comportamento dos apostadores

Esta monografia tem muitas citações da literatura em inglês dos assuntos que aborda, visto que no exterior essa literatura é muito maior. Um exemplo é dado por Crouch (2008) que, ao dedicar apenas três páginas de seu artigo ao que chama de “A tradicional loteria conduzida pelos estados”, cita perto de 25 estudos sobre o assunto ou relacionados a ele.

12 A expressão “jogos de azar” pode ser encontrada nas estruturas de gastos apresentadas na conexão <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=downloads>. No mesmo local estão as estruturas de gastos do INPC.

4.6 Prover maior assistência aos apostadores que exageram no jogo

Acrescente-se que os números da tabela 3 sobre comprometimento da renda são valores médios, e dentro da variância desses números poderão ser encontrados porcentagens bem mais altas e até casos patológicos de exagero. A reversão desses casos deve ser uma preocupação permanente das loterias, e nas administradas pela Caixa há essa preocupação, conforme se percebe na conexão <http://www.loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias>, que leva a uma outra, de nome “Seja um Apostador Consciente”, que, por sua vez, leva a várias opções (“O Jogo Responsável”, “O Apostador Responsável”, “Princípios do Jogo Responsável”, “Ações de Jogo Responsável na Caixa Loterias”, “Responsabilidade Social na Caixa Loterias” e uma “Autoavaliação” do apostador). Esta última leva ao seu final à conexão “Onde Procurar Ajuda”, que trata da questão objeto dessa seção.

Ela leva a uma lista de uma página, que começa informando que “As instituições abaixo dispõem de profissionais especializados para o tratamento de doenças relacionadas aos jogos”. Segue-se uma lista que começa mencionando um telefone 0800, com as opções 7 (Loterias) e 3 (Jogo Responsável). Quanto às instituições de atendimento com profissionais especializados, são mencionadas quatro na cidade de São Paulo e uma no Rio de Janeiro, mais os portais das organizações de aconselhamento Jogadores Anônimos e Portal Vira o Jogo.

São muito poucas as quatro instituições de atendimento mencionadas, e concentradas em apenas duas cidades. A sugestão seria realizar um convênio com o SUS para o desenvolvimento de capacidade de atendimento mais disseminada pelo país, no caso dos viciados em jogos.

Questões ligadas ao jogo responsável serão também abordadas na proposta que se segue.

4.7 Um portal próprio e exclusivo para o conjunto das loterias da Caixa, o loteriascaixa.gov.br ou caixaloterias.gov.br

Na linha da economia comportamental, a ideia é prover uma nova arquitetura de escolhas ao desenhar esse portal, de modo a facilitar ao apostador o acesso às várias informações sobre loterias. Na essência, o problema é que, na sua forma atual, integradas ao portal da Caixa, as loterias são abordadas de forma dispersa, e suas informações às vezes se misturam com as de operações bancárias usuais da mesma instituição. Para mostrar isso, seguem-se algumas observações colhidas numa visita ao portal www.caixa.gov.br quanto às Loterias CAIXA, que servirão como base da sugestão de um portal próprio que unifique e aprimore essas informações, ao lado de facilitar o acesso a elas.

Em seu portal, Loterias CAIXA é a quarta conexão oferecida do lado esquerdo. Clicando nela aparece o resultado do mais recente sorteio de uma das loterias administradas pela Caixa. Mas isso vem junto com nove conexões sobre produtos, serviços, atendimento e outros aspectos da Caixa. Na coluna do lado direito, após a linha

“Confira os Resultados”, que não é uma conexão, aparecem conexões que levam aos resultados de mais quatro loterias. Só lá embaixo, novamente com o nome de “Confira os Resultados”, é que há uma conexão que leva aos últimos resultados das várias loterias.

Eles vêm em <http://www.loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias>, onde novamente aparece o resultado do último sorteio realizado e, depois de alguma hesitação do visitante, descobre-se ser preciso rolar a tela para chegar aos últimos resultados das loterias administradas pela Caixa. Mas, fazendo isso, em lugar de se chegar diretamente aos resultados, primeiro vêm duas conexões pertinentes às loterias (uma que leva às apostas *on-line* e outra que leva à conexão sobre o Jogo Responsável) e outra da própria Caixa, ofertando descontos de dívidas nela contraídas.

Todas essas três conexões são encimadas por figuras ilustrativas de seu conteúdo, e só em seguida vem a lista dos últimos resultados das loterias, precedidos pelo título da lista: “Confira os Últimos Resultados”.

Abaixo desses resultados, e em cada loteria, há a conexão “Confira os Resultados”, que deveria se chamar “Confira os Resultados e Outras Informações”, pois ela leva, sempre em cada caso, a algumas das mais importantes informações geralmente apresentadas sobre as loterias, quais sejam: “Visão Geral”, “Resultados”, “Como Jogar”, “Probabilidade” – melhor seria probabilidades –, “Mega da Virada”, “Bolão”, “Loterias Online”, “Arrecadação” e “Outros Jogos”.

A análise realizada até aqui poderia se estender a outros aspectos, mas entende-se que os já apresentados são suficientes para justificar a proposta de um portal exclusivo para as loterias da Caixa, que contivesse informações apresentadas de forma a facilitar o acesso pelo apostador. Eventualmente, serão retomados outros aspectos do *site* atual.

Para uma proposta bem objetiva, será apresentado como exemplo ilustrativo o portal da Florida Lottery, a loteria do Estado da Flórida, EUA, que pode ser examinada em seus detalhes em www.flalottery.com. Como no caso das loterias da Caixa, a Florida Lottery é uma organização estatal, e parece ser um empreendimento de tamanho econômico-financeiro bem grande, pois nesse portal ela anuncia ter contribuído, desde 1988, com a imensa cifra de 36 bilhões de dólares para a educação e para os estudantes do mesmo estado, o único destino de suas verbas de uso público. Aliás, aqui também deveria ser divulgado o valor acumulado já destinado a atividades de interesse público.

Começando pela muito menor dispersão de informações, a tela principal da Florida Lottery tem apenas uma página e meia de extensão, quase que sem espaços vazios, e dá acesso a todas as demais informações da loteria, ao contrário da dispersão dos espaços vazios nas várias páginas do portal da Caixa que tratam do assunto. Neste último caso, as informações estão em sucessivas conexões e em muitas páginas dentro do portal, requerendo vários cliques e o rolar de várias páginas para o usuário

chegar a essas informações, o que caracteriza a referida dispersão e toma mais tempo do visitante.

Por exemplo, chegando à página inicial da Florida Lottery, do lado esquerdo há a conexão “Winning Numbers” que, clicada, ou às vezes automaticamente, apresenta símbolos e nomes das dez principais loterias e seus últimos resultados, quanto aos respectivos prêmios maiores. Clicando-se em cada caso, chega-se aos resultados mais detalhados, mas sempre em uma página e meia, e a resultados de sorteios anteriores, que também podem ser consultados.

Essas conexões individualizadas por loteria voltam a apresentar, do seu lado esquerdo, as conexões apresentadas na página inicial, facilitando o acesso do apostador aos resultados das demais loterias de seu interesse, pois dessa forma não é necessário voltar à primeira página.

Nota-se igualmente que são oferecidas mais loterias, de nome Scratch-offs, Fast Play e a conexão Game Play. A primeira é do tipo “raspadinha”, com bilhetes que custam de US\$ 1 a US\$ 30, e prêmios de US\$ 50 a US\$ 1 milhão. A segunda é de preço e prêmios de menor valor e fornece também resultados imediatos, mas de forma eletrônica, e seus bilhetes não podem ser comprados nas máquinas de venda, como na primeira. A Game Play fornece aos apostadores mais informações sobre os jogos e outra loteria, a Holiday Luck – Second Chance, ou Sorte no Feriado – Segunda Chance, é oferecida a portadores de bilhetes perdedores, sem custo adicional. Há muitos detalhes nessas conexões e nas demais a que levam, mas sempre de forma mais condensada e voltada só para as loterias.

A página inicial apresenta ao seu final uma conexão para o mapa do portal (*site map*), que dá acesso a 81 conexões, inclusive de assuntos de interesse das casas lotéricas. No portal da Caixa, sua primeira página não tem conexão para um mapa desse tipo, e procurando por ele no local de busca, vêm dezenove páginas mais voltadas para documentos da instituição.

Também foi entendida como relevante uma consulta ao tratamento dado pelo portal da Florida Lottery à questão do jogo responsável, objeto de uma conexão com esse nome que aparece no alto da página inicial do portal (em inglês, *Play Responsibly*). A primeira página dessa conexão começa dizendo: “Divirta-se, mas lembre-se... basta apenas um bilhete para ganhar”, mas sem se referir à questão das probabilidades, como deveria ter feito. Aliás, em lugar de “para ganhar”, deveria ter escrito “para jogar”.

Em seguida é dito que, segundo uma pesquisa, “foi estimado que apenas 1,1% dos adultos tem problemas associados a jogos”. Isoladamente esse número é enganoso. Constatei que em 2019 o número de pessoas adultas no estado da Flórida foi estimado em 16.166.865, com o que essa porcentagem equivaleria a 177.836 pessoas, o que não é pouca coisa.¹³

13 Essa informação sobre a população adulta foi obtida em <http://worldpopulationreview.com/states/florida-population/>.

Depois vem uma advertência: “Saiba seus limites. Jogue responsabilmente. Os jogos da Loteria do Estado da Flórida são desenhados para ser uma divertida forma de entretenimento e de baixo custo e com o benefício adicional de ajudar a financiar a educação. Embora a maioria dos jogadores aprecie o divertimento e o entretenimento de apostar em nossos jogos, para alguns o jogo de qualquer tipo pode ser um problema”.

Seguem-se “Dicas para um jogo seguro: Não pense em loteria como um meio de fazer dinheiro; sempre jogue com dinheiro cuja perda você pode suportar; não corra atrás das perdas; estabeleça um limite em dólares; não jogue quando você estiver deprimido ou incomodado”.

Depois vêm “10 sinais de jogo problemático: preocupação com jogo e com formas de ganhar dinheiro para jogar; jogos com crescentes valores de dinheiro para alcançar o mesmo sentimento de empolgação; sentimento de cansaço ou irritação nas tentativas de parar ou controlar o jogo; insucesso nessas tentativas por três ou mais vezes; jogar como escape de problemas ou de sentimentos desconfortáveis; retornos ao jogo para recuperar perdas ao realizá-lo; mentir sobre a sua frequência de jogos ou de perdas; dar cheques sem fundos, ou roubar dinheiro para jogar; quando o jogo causar problemas nos relacionamentos, ou no trabalho ou na escola; tomar dinheiro emprestado para pagar dívidas de jogo ou da atividade”.

No site da Caixa, em <http://www.loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias>, há a conexão “Seja um Apostador Consciente”, que leva a outras, entre elas a das “Principais Características do Jogador Responsável”, que faz uma lista de oito características, algumas coincidentes com as listadas no portal da Loteria da Flórida. Mas no portal da Caixa, o acesso é complicado. Primeiro são apresentadas oito figuras e é preciso passar o mouse em cada uma delas para saber do que se trata. Ou seja, oito cliques para chegar a cada característica, e a clicada desaparece quando clicada outra, perdendo-se a visão do conjunto e complicando-se também a eventual necessidade de rever uma das características. De novo, transpõe-se a dispersão no provimento da informação.

No mesmo local, vêm em seguida várias páginas que apresentam o Programa do Jogo Responsável, abrangendo os 10 Elementos desse jogo, as Ações do Jogo Responsável, a Responsabilidade Social Corporativa das Loterias da mesma instituição e um Teste de Autoavaliação do Apostador. Aí, em termos de densidade e de conteúdo, o portal da Caixa ganha do da Florida Lottery.

Voltando ao portal desta última, ainda sobre o jogo responsável no local já citado, as informações são concluídas com a indicação de fontes de ajuda, se esta se faz necessária, enfatizando que a loteria encoraja famílias que lutam com o vício do jogo para contatá-las. As fontes são: Conselho da Flórida para o Jogo Compulsivo, com telefone multilíngue citado; Linha Nacional para o Jogo Problemático, com telefone para chamadas, texto e *e-mail* para conversas (*chats*); a instituição Jogadores Anônimos; e uma linha de emergência na Flórida. A existência desse conselho e dessa linha nacional deveriam ser objeto de uma avaliação em busca de eventuais lições.

Concluindo a proposta de um portal próprio para as loterias da Caixa, cabe enfatizar que ela não tem o objetivo de simplesmente fazer um novo portal seguindo o da Florida Lottery. Este se entendeu relevante como exemplo de um portal exclusivo, mas foi examinado sob uma visão crítica e tomado como fonte de algumas ideias para um portal próprio das loterias da Caixa, que apresente uma melhor arquitetura de escolhas para o apostador brasileiro do que aquela que ora é oferecida pelas informações contidas no portal da Caixa.

Nessa visão crítica, ocasionalmente já utilizada acima, visitando o portal da Florida Lottery, percebe-se um grave problema. Trata-se da forma como apresenta a questão das probabilidades, que recebeu grande atenção neste texto, culminando com a apresentação das duas primeiras propostas apresentadas neste capítulo, a saber: a disseminação de mais informações sobre as probabilidades para que o apostador esteja bem consciente do enorme risco de perda dos jogos que realiza; e o estímulo aos bolões para reduzir suas probabilidades de perda ou aumentar suas chances de ganho.

Na Flórida, esse assunto recebe muito menos atenção do que nas loterias da Caixa. Isso foi percebido numa consulta ao mapa do *site* da loteria citado anteriormente. Surpreendentemente, não foi encontrada qualquer referência a probabilidades ou chances (*probabilities* ou *odds*) como título de nenhuma das 81 conexões a que esse mapa conduz. Depois de muita pesquisa, a referência ao assunto foi encontrada na conexão de cada jogo, e mesmo assim ao consultar dentro delas a conexão “Frequently Asked Questions” ou (Perguntas Realizadas Frequentemente). Na dos sorteios Powerball e Powerball Jackpot, é a pergunta de número 20 entre 32: “Quais são as chances de ganhar um prêmio ou de ganhar o prêmio maior? Resposta simplificada: As chances de ganhar um prêmio são de 1 entre 24,9 e as de ganhar o prêmio maior são de 1 entre 292.201.338”.

Como há outros prêmios, foi feita nova pesquisa sobre probabilidades no portal no lugar destinado a perguntas da página inicial do portal, e isso levou à conexão <http://www.flalottery.com/exptkt/pwrball-odds.pdf>. Mas o que aparece aí é como são calculadas as probabilidades, um procedimento que remete à chamada análise combinatória, com seus arranjos, combinações e permutações. Esses cálculos são de entendimento dificílimo para o cidadão comum, e as informações só são úteis se ele buscar apenas os resultados das muitas fórmulas e cálculos quanto às probabilidades de acerto dos vários prêmios oferecidos.

REFERÊNCIAS

- BERNHEI, B. D.; DELLAVIGNA, S.; LAIBSON, D. **Handbook of behavioral economics: foundations and applications**. Amsterdam: North-Holland, 2018. v. 1 e 2.
- CARROL, G.; CHOI, J.; LAIBSON, D.; MADRIAN, B.; METRICK, A. Optimal defaults and active decisions. **NBER Working Paper**, n. 11074, Jan. 2005.
- CROUCH, D. The patent lottery: exploiting behavioral economics for the common good. **George Mason Law Review**, n. 141, 2008. Disponível em: <https://scholarship.law.missouri.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1431&context=facpubs>.
- FERREIRA, V. R. **Psicologia econômica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- GOODWIN, N.; HARRIS, J.; NELSON, J.; ROACH, B.; TORRAS, M. **Microeconomics in context**. 3. ed. New York: Routledge, 2015.
- HAISLEY, E.; ROMEL, M.; LOWENSTEIN, G. Subjective relative income and lottery ticket purchases. **Journal of Behavioral Decision Making**, n. 21, 2008.
- KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect theory: an analysis of decision under risk. **Econometrica**, v. 47, n. 2, March 1979.
- KAHNEMAN, D. Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics. **American Economic Review**, v. 93, n. 5, Dec. 2003.
- KAHNEMAN, D. **Thinking, fast and slow**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011. (Trad. brasileira: **Pensando rápido e devagar: duas formas de pensar**. São Paulo: Objetiva, 2012).
- THALER, R.; SUNSTEIN, C. **Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade**. Ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.
- TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, Sep. 1974.

Tema

A regulação de loterias no Brasil e aspectos de responsabilidade social corporativa das loterias

**RASTREAMENTO DO TRANSTORNO DO JOGO:
UM PANORAMA SOBRE OS APOSTADORES
ESPORTIVOS BRASILEIROS**

Menção
honrosa

ALLISON SILVA DOS SANTOS

Graduado em Psicologia pelo Centro Universitário do Maranhão (Uniceuma) e Agente Comunitário de Saúde na Prefeitura Municipal de Itapecuru-Mirim (MA)

Resumo

Este trabalho é uma pesquisa científica quantitativa transversal, de caráter observacional descritivo, a respeito da prevalência do provável diagnóstico de transtorno do jogo nos apostadores esportivos brasileiros. Foi aplicado um questionário *on-line* contendo 28 perguntas de múltipla escolha construído a partir da escala South Oaks Gambling Screen (SOGS), adaptado à população brasileira (OLIVEIRA, 2006) e readaptado agora para apostadores esportivos, em todo o território nacional, em uma amostra de 182 apostadores esportivos, durante o período de 27 dias. Dessa forma, 57,1% foi a prevalência encontrada em prováveis apostadores com transtorno do jogo entre os apostadores esportivos, média maior que os 44,3% da literatura para apostadores em esportes. Os apostadores sociais foram 25,2% e os apostadores problema, 17,5% da amostra. A maior parte dos apostadores esportivos é do sexo masculino, idade média de 28,4 anos, ativos no mercado de trabalho e com ensino superior completo ou em curso. A maioria dos participantes são apostadores aprendizes e recreativos, e não foi possível diferenciar um apostador recreativo de um profissional quanto à prevalência de transtorno do jogo.

Palavras-chave: Transtorno do jogo no Brasil. Jogo patológico no Brasil. Apostas esportivas no Brasil.

Sumário

INTRODUÇÃO	199
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	199
2 METODOLOGIA	206
3 RESULTADOS E DISCUSSÕES	208
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
REFERÊNCIAS	223
APÊNDICES	227
Apêndice A – Termo de consentimento livre e esclarecido.	227
Apêndice B – Versão da Escala SOGS adaptada para as apostas esportivas.	228
ANEXO	231
Anexo A – Versão adaptada para o português da Escala SOGS (OLIVEIRA, 2006).	231

Lista de figuras

Figura 1. Crescimento das buscas no Google sobre apostas esportivas no Brasil no período de 2008 a 2018.	204
Figura 2. Classificação dos apostadores esportivos brasileiros em porcentagem quanto a provável apostador com transtorno do jogo, provável apostador social e provável apostador problema, de acordo com a escala SOGS . . .	211
Figura 3. Comparação da prevalência de transtorno do jogo em apostadores esportivos existente na literatura, com a prevalência encontrada nesta pesquisa na população brasileira.	211
Figura 4. Porcentagem da prevalência de provável apostador com transtorno do jogo nos apostadores/ <i>traders</i> recreativo, <i>punter</i> profissional, <i>trader</i> profissional, <i>punter</i> aprendiz, <i>trader</i> aprendiz, <i>punter/trader</i> . . .	217

Lista de tabelas

Tabela 1. Grupos em que o questionário foi postado e quantidade de membros que são possíveis apostadores esportivos	206
Tabela 2. Frequência e porcentagem de respostas positivas às questões da SOGS . . .	209
Tabela 3. Média, modo, desvio-padrão, frequência e porcentagem dos <i>scores</i> dos participantes na escala SOGS	210
Tabela 4. Frequência e porcentagem válida das variáveis sexo, estado civil, escolaridade e trabalho dos apostadores esportivos	213
Tabela 5. Tabulação cruzada da classificação e do sexo	214
Tabela 6. Tabulação cruzada da classificação e estado civil	214
Tabela 7. Tabulação cruzada da classificação e escolaridade	215
Tabela 8. Tabulação cruzada da classificação e situação no mercado de trabalho . . .	216
Tabela 9. Respostas à questão “Há quanto tempo é apostador(a)/ <i>trader</i> ?”	216
Tabela 10. Tabulação cruzada da classificação e tempo em que se aposta	217
Tabela 11. Tabulação cruzada da classificação e tipos de apostadores	218
Tabela 12. Tabulação cruzada da classificação e quantidades de apostas feitas por semana	218
Tabela 13. Tabulação cruzada da classificação e maior valor já apostado	219
Tabela 14. Tabulação cruzada da classificação e histórico familiar	220
Tabela 15. Tabulação cruzada da classificação e conhecimento da família sobre o hábito de apostar	221
Tabela 16. Tabulação cruzada da classificação e utilização da gestão de banca . . .	221

INTRODUÇÃO

As modalidades de eventos nas quais se consegue apostar atualmente são praticamente infinitas. É possível jogar *on-line* ou em locais físicos, apostando no vencedor do Oscar, em *e-sports*, na Miss Universo e em todos os esportes conhecidos, desde futebol à corrida de galgos, em diversos tipos de jogos com cartas e loterias. Em todas as modalidades há o risco de o apostador desenvolver transtorno do jogo.

Este trabalho busca mostrar a prevalência do transtorno do jogo nos apostadores esportivos brasileiros, considerando a crescente popularização desse tipo de aposta e em função do processo de regulamentação desse mercado em nosso país, por meio da MP 846/18 (BRASIL, 2018).

Tendo em vista a necessidade de compreender e antecipar um fenômeno que pode acometer a população em pouco tempo, tomando, por exemplo, países onde ocorreram a legalização das apostas e, em seguida, houve o aumento expressivo no número de indivíduos com transtorno do jogo, assim se faz necessário investigar como se apresenta o apostador esportivo brasileiro na sua relação com as apostas, já que existe o risco de efeitos nocivos à vida do indivíduo.

Não há estudo semelhante no Brasil sobre esse grupo específico de apostadores, mesmo o transtorno do jogo (jogo patológico) estando incluso no Manual de Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM) desde sua terceira edição, há mais de trinta anos (OLIVEIRA, 2006); em nosso país, o tema é pouco estudado. Portanto, a presente pesquisa quantitativa transversal de caráter exploratório observacional pretende iniciar tal discussão, mostrando a prevalência de provável transtorno do jogo nos apostadores esportivos brasileiros, seu perfil e características referentes aos hábitos de apostar.

Iniciaremos com as definições de transtorno do jogo e dos tipos de apostadores esportivos, diagnóstico, prevalência e consequências desse transtorno na vida do apostador. A metodologia com as questões da South Oaks Gambling Screen (SOGS) (LESIEUR; BLUME, 1987), validada no Brasil por Oliveira (2006) (anexo A), adaptadas ao público apostador esportivo, e seus resultados neste estudo, apontam para um provável cenário preocupante, este que será apresentado no decorrer do trabalho, bem como por meio das tabelas com os resultados cruzados, que se encontram nos apêndices.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De acordo com o Manual de Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais em sua quinta edição – DSM-5 (2014, p. 629), o transtorno do jogo é determinado como um “comportamento de jogo problemático persistente e recorrente, levando a sofrimento ou comprometimento clinicamente significativo”. O diagnóstico é confirmado com respostas positivas para quatro ou mais dos nove comportamentos

possíveis presentes nos critérios diagnósticos do manual supracitado. A Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (OMS CID-10, 2008), sob o código F63.0, considera o transtorno do jogo (jogo patológico) como um transtorno de hábitos e impulsos, que consiste de frequentes e repetidos episódios de jogo, os quais dominam a vida do indivíduo em detrimento de valores e compromissos sociais, ocupacionais, materiais e familiares.

Shaffer, Freed e Healea (2002) propuseram quatro níveis dos comportamentos de jogar. O nível um representa os indivíduos que não jogam ou que jogam sem experimentar nenhuma consequência adversa, ou seja, não são jogadores “problemáticos”; o nível dois representa os jogadores em transição, seja para o nível um, ou em risco de avançar em direção ao nível três, por enfrentarem algum efeito nocivo pelo comportamento de apostar; os apostadores do nível três são aqueles que satisfazem os critérios diagnósticos para jogo patológico de acordo com o DSM-4 e/ou os critérios definidos pela Associação Americana de Psiquiatria (APA, 1994); e por fim, os do nível quatro, que são aqueles que se encaixam nos critérios do nível três, mas que buscam tratamento.

Para melhor compreensão dos objetos, objetivos e resultados deste trabalho, precisamos definir alguns termos e modalidades de apostas e apostadores. O primeiro refere-se ao jogador recreativo, que, segundo Cesar (2016), é a maioria dentro do universo das apostas esportivas; seu interesse é se divertir, tentar ganhar dinheiro, mas suas apostas não são baseadas em um método profissional ou rigor de análise, não utiliza gestão de banca ou planejamento para apostar, e o faz pela emoção e possibilidade de ganhos. A gestão de banca, ou gestão de capital, é o que fará com que um jogador tenha vida longa nas apostas esportivas. Assim, geralmente os apostadores dividem seu capital em pequenas unidades (*stakes*), que podem variar de 1% a 5% do total do capital/banca por aposta (dependendo de cada apostador), para que dessa forma possam evitar que percam todo seu dinheiro em uma única aposta. A maioria das vezes em que um apostador perde todo seu dinheiro é por ter negligenciado a gestão de banca (BORGES, 2019).

O segundo tipo trata-se dos apostadores já profissionais, ou que desejam se profissionalizar. Esse grupo se distingue do recreativo por encarar as apostas esportivas como uma possibilidade de ter uma renda extra ou mesmo viver dessa forma de trabalho; com isso, atuam com metodologia de trabalho, rigor, seriedade e estudo, ou seja, não se trata de diversão, mas de encontrar e extrair lucros nesse universo de possibilidades de atuação. Para que isso ocorra, o apostador aplica os conceitos de gestão de banca, busca de valor nas apostas, procura por informações privilegiadas, dedicação, consistência de resultados e lucratividade a longo prazo (CESAR, 2016; PEREIRA, 2017).

Outro ponto bastante relevante que diferencia um apostador recreativo do profissional é sua forma de lidar com as apostas perdidas: enquanto o apostador amador busca recuperar o que perdeu com novas apostas, o profissional busca “aceitar a *red*” (aposta perdida) (PEREIRA, 2018), e o “*red* não se recupera” (BAMPI [NETTUNO], 2018). É interessante que tanto os critérios do DSM-5 quanto os estudos de

Medeiros *et al.* (2016) apontam para a tentativa ou desejo de recuperar rapidamente as perdas das apostas como um fator de risco ao transtorno do jogo. Outro importante fato é que, de todo o vasto número de jogadores existentes nas apostas esportivas, 97% não obtêm lucros (PEREIRA, 2019).

Os jogadores no universo das apostas esportivas, tanto recreativos quanto profissionais, podem atuar como *traders* e *punters*. O *trade* esportivo, de acordo com Bampi [Nettuno] (2018), é a troca (compra e venda) de probabilidades entre dois usuários (*traders*/apostadores). Essa é a grande diferença entre fazer *trade* e fazer uma aposta *punter*: o *trade* não é contra uma casa de apostas, é contra outros *traders* em uma plataforma *on-line* (*exchange*). Nessa modalidade muitas vezes o resultado final de um evento não importa, pois ele pode ganhar dinheiro em acontecimentos e variações de probabilidades ao longo das partidas; a semelhança com uma aposta é o fato de envolver uma transação monetária em que existe a possibilidade de perda do capital investido.

O *punter*, apostador profissional, trabalha com precificação dos eventos e na busca de valor e/ou erros nas probabilidades das casas de apostas para fazer seus investimentos. Na maioria das vezes, ele não encerra, mas faz proteções ou aumenta sua aposta no meio de um jogo/partida, esperando até o seu resultado final, ao contrário do *trader*, que entrará e sairá do mercado várias vezes, se necessário. Ambos são completamente diferentes do apostador recreativo que escolhe um jogo, faz sua aposta e torce para que resultado escolhido aconteça (PEREIRA, 2018).

Feitos os esclarecimentos necessários, torna-se fundamental conhecer como se apresenta o cenário nacional referente ao transtorno do jogo. Contudo, atualmente no Brasil, não se conhece um teste capaz de diagnosticar o transtorno do jogo. O diagnóstico é feito primeiramente com base nas respostas do jogador a um questionário como o South Oaks Gambling Screen (SOGS), o National Opinion Research Center Screen for Gambling Problems (NODS) e o Canadian Problem Gambling Index (CPGI), que são ferramentas de triagem, o que significa que não são definitivos para a determinação do diagnóstico do transtorno do jogo (WEINSTOCK *et al.*, 2008). Posteriormente ao resultado da ferramenta de rastreio, é realizada uma entrevista clínica e o resultado é confirmado por meio do resultado da aplicação dos seguintes critérios do DSM-5:

Comportamento de jogo problemático persistente e recorrente levando a sofrimento ou comprometimento clinicamente significativo, conforme indicado pela apresentação de quatro (ou mais) dos seguintes em um período de 12 meses:

1. Necessidade de apostar quantias de dinheiro cada vez maiores a fim de atingir a excitação desejada.
2. Inquietude ou irritabilidade quando tenta reduzir ou interromper o hábito de jogar.
3. Fez esforços repetidos e malsucedidos no sentido de controlar, reduzir ou interromper o hábito de jogar.

4. Preocupação frequente com o jogo (p. ex., apresenta pensamentos persistentes sobre experiências de jogo passadas, avalia possibilidades ou planeja a próxima quantia a ser apostada, pensa em modos de obter dinheiro para jogar).
 5. Frequentemente joga quando se sente angustiado (p. ex., sentimentos de impotência, culpa, ansiedade, depressão).
 6. Após perder dinheiro no jogo, frequentemente volta outro dia para ficar quite (“recuperar o prejuízo”).
 7. Mente para esconder a extensão de seu envolvimento com o jogo.
 8. Prejudicou ou perdeu um relacionamento significativo, o emprego ou uma oportunidade educacional ou profissional em razão do jogo.
 9. Depende de outras pessoas para obter dinheiro a fim de saldar situações financeiras desesperadoras causadas pelo jogo.
- O comportamento de jogo não é mais bem explicado por um episódio maniaco (APA, 2014, p. 585).

O transtorno do jogo está associado a uma comorbidade de sintomas e transtornos mentais graves e moderados como o transtorno de humor, o transtorno de ansiedade, disfunções sociais, tentativas recorrentes de suicídio e o consumo de drogas lícitas e ilícitas. Castro (2013) citando Black e Moyer (1998, como citado em Oamis, 2007), ao investigar a existência de comorbidades em jogadores patológicos, concluiu que, dos entrevistados em seu estudo, 43% apresentaram outros tipos de comportamentos compulsivos como: sexo, compras e distúrbios explosivos intermitentes. Muitos autores discutem a relação da depressão com os problemas relacionados ao jogo, como funciona essa relação, se é o transtorno do jogo que leva à depressão, devido aos seus efeitos negativos (perdas de altas quantias em dinheiro, problemas nos relacionamentos ou estresse), ou se é a depressão que leva o indivíduo a jogar compulsivamente para preenchimento de um vazio interno, existencial. Todos esses aspectos são carentes de respostas específicas para a população brasileira.

No cenário nacional atual, sofremos com a escassez de trabalhos acadêmicos, pesquisas, métodos investigativos, diagnósticos e intervenções clínicas sobre transtorno do jogo, prevenção a agravos decorrentes das apostas e promoção do jogo responsável. Em parte, tal ausência é compreensível principalmente em relação às apostas esportivas, devido ao recente crescimento dessa modalidade no país. Outra provável causa da falta de pesquisas e trabalhos acadêmicos sobre o tema advém de questões culturais, pois não há o hábito de agirmos preventivamente. Isso se evidencia quando analisamos as teses de mestrados, doutorados e de conclusão de cursos existentes que, em sua maioria, abordam o tema depois que o apostador já está em fase avançada do transtorno do jogo. Exemplo disso é a pesquisa realizada por Medeiros *et al.* (2016), em que foi feito um estudo transcultural sobre desordens provocadas pelo transtorno, comparando grupos de mulheres do Brasil e dos Estados Unidos, ou o trabalho realizado por Krähenbühl *et al.* (2014) sobre os efeitos do transtorno do jogo na saúde do indivíduo, em que aborda um estudo de caso de infarto do miocárdio em um jogador

diagnosticado com transtorno do jogo. Tais estudos preventivos, e até mesmo sobre o transtorno do jogo em estágios avançados, ficam ainda mais raros quando restringimos as buscas à área da psicologia.

Outra dificuldade encontrada ao abordarmos o tema é a questão dos números relacionados à quantidade de apostadores, ou sua porcentagem real entre os que têm, ou podem desenvolver, algum problema decorrente do jogo. Não conhecemos as modalidades desses jogadores, sejam recreativos, profissionais, excessivos ou viciados; ou mesmo qual a forma utilizada para apostar, se é *on-line*, em casas físicas como loterias federais, bancas de jogo do bicho (ilegal), bingos ou nas diversas “maquininhas” (ilegais) espalhadas principalmente por todo o interior das regiões Norte e Nordeste do Brasil (PARANHOS, 2017).

Observamos uma discrepância nos poucos números encontrados. Krähenbühl *et al.* (2014, p. 207) afirmam que “no Brasil, alguns estudos apontam que 12% da população aposta regularmente (pelo menos uma vez por mês), sendo que 1% preenche critérios segundo o DSM-5”. Já de acordo com Tavares *et al.* (2010), “[...] 2,3% dos brasileiros são jogadores, sendo que, desses, 1% são jogadores patológicos”. A falta de conhecimento quantitativo e qualitativo sobre os apostadores e os efeitos do transtorno do jogo em face da regulamentação das apostas esportivas em curso no país são preocupantes, pois não conhecemos os impactos desse problema na realidade brasileira e nem conseguimos estimar o tamanho das complicações que estão por vir. Mesmo com os poucos dados disponíveis no Brasil, Krähenbühl *et al.* (2014, p. 207) definem o transtorno do jogo como “o comportamento de abuso/dependência mais comum em nosso país, depois do tabaco e do álcool”.

Tavares *et al.* (2010) realizaram o único estudo epidemiológico sobre transtorno do jogo no Brasil, apresentando que 4 milhões de brasileiros podem ter uma relação patológica com o jogo, em números estimados levantados em todo o território nacional. É interessante ressaltar que, na época do estudo, as apostas esportivas no país ainda não tinham se popularizado e nem havia a quantidade de propagandas na televisão e mídias sociais sobre o tema.

Sendo assim, é possível inferir que desde então a procura por *sites* ou informações sobre apostas esportivas tenha crescido de forma exponencial. Isso fica fácil de constatar quando realizamos uma busca simples utilizando a ferramenta Google Trends com o tema de busca “apostas esportivas” em uma margem temporal de dez anos (2008 a 2018) (figura 1), onde se percebe um crescimento vertiginoso nas buscas *on-line*, com um pico máximo no ano de 2017. E desde o último estudo mencionado de Tavares *et al.* (2010), não possuímos novas informações de como está a qualidade ou a relação do brasileiro com o jogo, nem mesmo com as apostas esportivas.

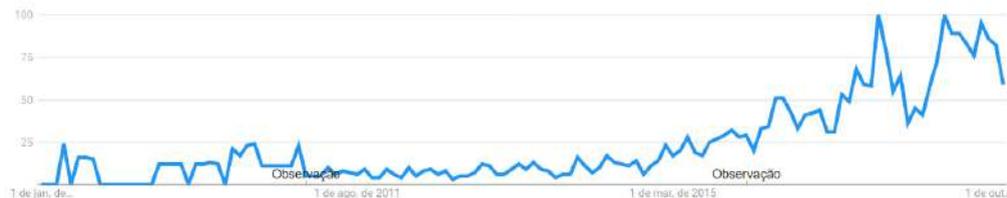


Figura 1. Crescimento das buscas no Google sobre apostas esportivas no Brasil no período de 2008 a 2018

Fonte: trends.google.com (2019)

Em outros países onde as apostas esportivas foram legalizadas, como na Austrália e na Nova Zelândia, observou-se um aumento na prevalência do transtorno do jogo. Nos Estados Unidos foi verificado que os grupos mais afetados por esse transtorno são os dependentes de drogas e a população encarcerada, seguidos dos adolescentes e universitários (OLIVEIRA; SILVEIRA; SILVA, 2008). Esses dados são opostos aos que temos no Brasil a respeito dos jogadores patológicos que buscam tratamento, pois 37% dos apostadores patológicos têm idade entre 40 e 49 anos, encaixados no grupo de adultos com trabalho regular (MAZZOLENI, 2006).

Com tais dados quanto ao transtorno do jogo, fica o questionamento: como uma pessoa desenvolve tal patologia? Muitos autores atribuem o desenvolvimento do jogo patológico a diversos fatores. Hubert (2014) realizou um estudo probabilístico detalhado, *on-line* e *off-line*, em Portugal, sobre o desenvolvimento dessa doença, e descobriu que algumas variáveis podem facilitar o aparecimento do jogo patológico, dentre elas gênero – os homens têm 70% de probabilidade de passar de apostador recreativo para patológico –, a relação conjugal – os indivíduos em relacionamentos estáveis têm menos probabilidade de se tornarem viciados em apostas –, o modo de jogar – os jogadores *off-line* têm mais facilidade de desenvolver problemas com apostas –, as horas por dia gastas com jogo – a cada hora gasta apostando aumenta em 7,5% a probabilidade de se tornar apostador com transtorno do jogo.

Há também a questão da saúde emocional de cada indivíduo apostador, “a probabilidade de passar de jogador recreativo a jogador patológico é maior nos jogadores com ideação suicida em 72,1%, e em 51,8% no caso dos jogadores abusivos” (HUBERT, 2014, p. 144). A questão do afeto familiar e social pode também ser um gatilho para o início do jogo e o desenvolvimento do transtorno do jogo; nos idosos, por exemplo, a falta de convívio social, o luto pela morte de um familiar, a solidão, a reclusão, as doenças e a aposentadoria são apontados como motivos importantes para eles começarem a jogar (CASTRO, 2013).

De acordo com Castro (2013, p. 10), “o intervalo de tempo previsto entre começar a jogar e perder o controle sobre o jogo é de 1 a 20 anos, sendo 5 a média comum de anos”. Segunda a referida autora, o apostador passa por três fases comportamentais de apostar. A primeira é a fase das vitórias, o jogo funciona como recreação,

e ele se considera habilidoso e autossuficiente nas apostas pelo fato de estar ganhando; a segunda é a fase da perda, que começa a ameaçar a autoestima do apostador, que passa a ter um otimismo irracional e o jogo preenche uma grande parte de seu tempo; a terceira é a fase do desespero, aqui o jogo é uma obsessão, ocorre afastamento dos amigos, dos familiares e se torna algo negativo na vida do jogador.

Não há pesquisas que comprovem uma variável genética para o desenvolvimento do transtorno do jogo, mas, graças a estudos em outros países, podemos perceber que existem fatores de risco para o seu aparecimento, como os mencionados anteriormente. O apostador viciado que não busca tratamento, ou não reconhece que tem problemas com o jogo, possui diversas áreas em sua vida que são afetadas negativamente, com consequências nas instâncias pessoais, profissionais, sociais e familiares.

Na vida pessoal do apostador com transtorno do jogo, a insatisfação consigo mesmo é uma marca recorrente, pois, na maioria das vezes, quando se joga descontroladamente, busca-se tal satisfação e o jogo se torna um meio de esquecer os problemas (CASTRO, 2013). A desilusão provocada pela esperança em recuperar tudo que perdeu (*chasing*) esbarra na realidade de continuar perdendo continuamente e afundando cada vez mais, juntamente com a fissura, que é semelhante à do uso de substâncias psicoativas, quando fica sem jogar (*craving*). Ambas são devastadoras para a saúde emocional desse indivíduo, levando a quadros depressivos, baixa autoestima, tentativas de suicídio, transtornos de ansiedade, comportamentos antissociais ou violentos e vícios em álcool e outras drogas (OLIVEIRA; SILVEIRA; SILVA, 2008; MEDEIROS *et al.*, 2015).

A família é o grupo mais próximo ao jogador patológico que primeiro percebe e sente os problemas provocados pelo jogo. As dificuldades financeiras, os empréstimos para saldar dívidas com o jogo e a falta de dinheiro para suprir necessidades básicas são alguns dos primeiros problemas causados pelo jogo no ambiente familiar, seguidos de problemas no relacionamento e de papéis na relação, pois muitos familiares acabam por assumir a responsabilidade pelo núcleo familiar e pelo jogador; a saúde emocional dos familiares, principalmente os que sofrem e lidam diretamente com o jogador patológico, como companheiros e filhos, também é afetada; além de problemas legais como o cometimento de crimes como forma de conseguir dinheiro para apostar (MAZZOLENI, 2006).

Em relação ao trabalho e emprego, de acordo com Oliveira, Silveira e Silva (2008), cerca de 30% dos jogadores com transtorno do jogo que frequentavam um grupo de Jogadores Anônimos (JA) perderam o emprego, 24% entre os homens e 8% das mulheres foram à falência, além de cometerem atividades ilegais para manutenção do vício, como empréstimos fraudulentos, falsificação de assinaturas, cheques falsificados e furto de dinheiro do trabalho.

Tais fatores apontam para a necessidade de estudos detalhados sobre o tema, principalmente na realidade brasileira, no intuito tanto de promover a qualidade de vida dos jogadores com transtorno do jogo, quanto de alertar os demais apostadores dos riscos envolvidos em tal atividade, promovendo-se assim o jogo responsável.

2 METODOLOGIA

O presente estudo é uma pesquisa quantitativa transversal, de caráter observacional descritivo entre grupos de apostadores esportivos em relação à prevalência do risco de transtorno do jogo. Foi aplicado um questionário *on-line* adaptado para o público das apostas esportivas a partir da escala de rastreamento de jogo patológico SOGS (South Oaks Gambling Screen), adaptado e validado no Brasil por Oliveira (2006) (anexo A). Essa pesquisa foi aprovada pelo comitê de ética do Centro Universitário *****, sob o parecer consubstanciado do Conselho Estadual de Psicologia (CEP), número 3.597.884 e CAAE: 21348719.8.0000.5084.

As perguntas que identificam um jogador com transtorno do jogo foram digitadas num questionário sociodemográfico construído na plataforma Google Forms, que gerou um *link* com o título “Rastreamento de transtorno do jogo nos apostadores esportivos brasileiros” (apêndice B), que foi disponibilizado nas redes sociais para ser respondido de forma espontânea por apostadores esportivos.

Tabela 1. Grupos em que o questionário foi postado e quantidade de membros que são possíveis apostadores esportivos

Rede social	Nome do grupo de apostadores	Nº de membros
Whatsapp	Diversos grupos de apostadores	550
Telegram	Dicas de apostador comunidade #1	1.500
	Discussão sobre palpites de futebol	1.538
	Tips tio Mika	4.171
Facebook	Comunidade brasileira do <i>trade</i> esportivo	23.777
	Apostas desportivas <i>on-line</i> escanteios gols Betfair Bet365	305
	Apostas Brasil	3.600
	Academia das Apostas Brasil	7.861
	Apostas 188bet, Betfair & Bet365 Brasil	34.579
	Bet365 Brasil	10.570
	APOSTAS ESPORTIVAS	356
	Apostas Esportivas Brasil	5.854
	Trader Esportivo Aprendiz – <i>Networking</i> – Dúvidas – <i>Tips</i>	11.307
	Grupo das Apostas!	10.301
	Apostas Esportivas Brasil	49.773
	PAI DAS APOSTAS	3.254
	TRADER ESPORTIVO EM GALGOS	1.168
Sergio Freitas	5.300	
Total		175.758

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

O endereço eletrônico para participação nessa pesquisa ficou disponível do dia 25/09/2019 a 21/10/2019. Após esse período, foi feito um primeiro corte para análise dos dados. Ao final, 187 apostadores responderam ao questionário, dos quais dois foram eliminados por não informarem um *e-mail* válido, e outros três também excluídos, por não se declararem apostadores esportivos, totalizando 182 respostas válidas.

Os critérios de inclusão foram: possuir um *e-mail* válido, marcar no local indicado no questionário a aceitação ao termo de participação livre e esclarecido (apêndice A), ser apostador esportivo e ser brasileiro. Os critérios de exclusão foram os seguintes: não possuir um *e-mail*, não marcar no local indicado no questionário *on-line* a aceitação ao termo de participação livre e esclarecido, não ser apostador esportivo e ser estrangeiro.

A escala SOGS (South Oaks Gambling Screen) fora adaptada para o português (Oliveira, 2006) e readaptada para esta pesquisa, voltada para as apostas esportivas, contendo 28 questões de múltipla escolha. É importante ressaltar que a presente adaptação proposta não altera as questões utilizadas para identificar um provável jogador patológico, modificaram-se apenas a linguagem das perguntas e as questões socio-demográficas, que se restringiram ao público das apostas esportivas, substituindo-se alguns termos genéricos como “jogo” por “aposta”, para tentar rastrear a prevalência e as consequências do hábito de jogar na vida pessoal, familiar, social e a saúde emocional do apostador esportivo.

As questões e suas alterações que identificam um possível jogador patológico dentro do questionário são (apêndice B): “Quando você perde dinheiro no jogo (nas apostas/*trade*), frequentemente você volta outro dia para recuperar suas perdas?”; “Alguma vez você já alegou estar ganhando dinheiro jogando (apostando/*fazendo trade*), mas na verdade você estava perdendo?”; “Você sente que já teve alguma vez problema com jogo (apostas/*trade*)?”; “Você alguma vez jogou (apostou/*fez trade*) mais do que planejou?”; “Pessoas já criticaram o fato de você jogar (apostar/*fazer trade*)?”; “Você já se sentiu culpado pela maneira como joga (aposta/*faz trade*) ou pelo que acontece com você quando joga (aposta/*faz trade*)?”; “Você já sentiu que gostaria de parar de jogar (apostar/*fazer trade*), mas pensou que não conseguiria fazê-lo?”; “Você alguma vez já escondeu papéis de apostas/*trade*, tickets de loteria, dinheiro de jogo (aposta/*trade*) ou outro sinal de jogo (aposta/*trade*) de sua/seu companheira(o), filhos ou outras pessoas importantes na sua vida?”.

A pergunta “Você já discutiu com pessoas com quem você mora por causa da maneira como você lida com dinheiro e alguma vez a discussão sobre dinheiro estava centrada no seu hábito de jogar (apostar/*fazer trade*)?” foi redigida e separada da seguinte forma para evitar ter duas perguntas em uma: “Você já discutiu/brigou com pessoas com quem mora, por causa do dinheiro usado no seu hábito de apostar/*fazer trade*?” e “Alguma vez você pediu dinheiro emprestado e não pagou por causa do jogo (aposta/*trade*)?”; “Você alguma vez já perdeu tempo de trabalho (ou escola/faculdade) por causa do jogo (aposta/*trade*)?”.

Foi inserida a pergunta “Você já pediu dinheiro emprestado para apostar/fazer *trade* ou para pagar dívidas de apostas/*trade*?”; ao clicar em “sim”, abrem-se as opções que se seguem: “de dinheiro reservado para as despesas da casa”; “de sua esposa/marido/companheiro(a)”; “de outros parentes”; “de bancos, companhias de empréstimo ou crédito”; “de cartões de crédito”; “de agiotas”; “você vendeu ações, obrigações ou outros papéis”; “você vendeu propriedades pessoais ou familiares”; e “você passou cheques descobertos ou sem fundos”.

As adaptações mais notáveis são sobre as questões sociodemográficas, perguntas sobre a frequência, tipo, autopercepção, estrutura e forma de apresentar as perguntas e respostas, religião e o local usado para apostar. Nessas categorias ficaram as questões referentes à idade, sexo, estado civil, escolaridade e perguntas tais como: “Qual é, aproximadamente, sua renda familiar?”, “Há quanto tempo sou apostador(a)/*trade*?”, “Você se considera um apostador/*trade*?”, “Quantas apostas você faz por semana?”, “Qual o maior valor que você já apostou em uma única aposta?”, “Qual tipo de aposta/*trade* você faz mais frequentemente?”, “Utiliza gestão de banca ou gestão de capital?”, “Qual a forma mais usada por você para fazer suas apostas/*trade*?”, “Qual sua situação atual no mercado de trabalho?”, “Você gostaria de viver apenas das apostas/*trade*?”, “Sua família sabe que você aposta/faz *trade*?” e “Um, ou ambos, dos seus pais ou responsáveis já tiveram/têm algum problema com vícios?” (apêndice B).

Na presente adaptação, foram retiradas as opções de resposta “na vida” e “últimos 12 meses”, tendo sido utilizada a opção na “vida inteira” apenas. Essa mudança foi pensada devido à recente popularização das apostas esportivas no cenário nacional, então, para suprir a lacuna deixada por essa forma de medir a relação respostas/tempo de jogo, foi incluída a questão “Há quando tempo você é um apostador/*trader*?”.

Foi considerado como um provável jogador patológico o participante que respondeu afirmativamente mais de cinco questões, do total de vinte, relacionadas aos comportamentos de jogar, quanto ao transtorno do jogo presente na escala. Os participantes com três ou quatro respostas positivas são classificados como “jogadores-problema”, e os com zero, um e dois são os jogadores sociais.

Os dados obtidos foram analisados e cruzados pela ferramenta Excel, que pode ser utilizada como banco de dados a partir de uma planilha (GONÇALVES, 2016), que foi gerada automaticamente pela ferramenta Google Drive, plataforma hospedeira do questionário, conforme os participantes foram respondendo à pesquisa. Os resultados foram tratados e analisados posteriormente no *software* IBM SPSS Statistics for Windows (IBM CORPORATION, 2011). Na análise foram consideradas apenas as respostas válidas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme a tabela 2, que se segue, são apresentadas as respostas ao questionário da escala SOGS que identifica um provável apostador com transtorno do jogo.

Das vinte questões, duas (18 e 19) não tiveram respostas positivas, cinco (1, 2, 4, 5 e 6) obtiveram mais de 50% de respostas afirmativas entre todos os participantes, com destaque para a questão 4, “apostou/fez *trade* mais do que planejou” com 75,3% (137) de respostas positivas, implicando um forte indicativo de perda de controle sobre a atividade de apostar (STEVENS; YOUNG, 2008).

Tabela 2. Frequência e porcentagem de respostas positivas às questões da SOGS

QUESTÕES DA ESCALA N = 182	Frequência	%
1. Voltou para recuperar o que perdeu	97	53,3
2. Alegou estar ganhando quando perdia	94	51,6
3. Sente que já teve problema com as apostas/ <i>trade</i>	91	50,0
4. Apostou/fez <i>trade</i> mais do que planejou	137	75,3
5. É criticado por apostar/fazer <i>trade</i>	111	61,0
6. Sentiu-se culpado por apostar/fazer <i>trade</i>	111	61,0
7. Gostaria de parar	47	25,8
8. Escondeu sinal de aposta/ <i>trade</i>	52	28,6
9. Discutiu por causa do hábito de apostar/fazer <i>trade</i>	35	19,2
10. Pediu dinheiro emprestado e não pagou	19	10,4
11. Perdeu tempo de trabalho	67	36,8
12. Usou dinheiro das despesas da casa	11	6,0
13. Usou dinheiro de esposa/marido	16	8,7
14. Usou dinheiro de outros parentes	9	4,9
15. Usou dinheiro de bancos, companhias de empréstimo ou crédito	16	8,7
16. Usou cartões de crédito	8	4,3
17. Usou dinheiro de agiotas	4	2,1
18. Vendeu ações, obrigações ou outros papéis	0	0
19. Vendeu propriedades pessoais ou familiares	0	0
20. Passou cheques descobertos ou sem fundos	1	0,5

Fonte: Dados da pesquisa (2019), adaptada de Oliveira (2006).

O *score* médio dos participantes foi 5,07 (DP = 3,211, variando entre 0 e 17) (tabela 3). Com isso, o resultado foi que 57,1% (n = 104, IC = 90%, margem de erro de 6 pontos percentuais, variando entre 51,1% e 63,1%) dos apostadores esportivos responderam afirmativamente para cinco ou mais itens da escala SOGS, podendo ser classificados como prováveis apostadores com transtorno do jogo (figura 2). Outros 17,5% (n = 32, IC = 90%, margem de erro de 6 pontos percentuais, variando entre 11,1% e 23,1%) eram apostadores problema, pois responderam de forma positiva para

três ou quatro itens da escala, e 25,2% (n = 46, IC = 90%, margem de erro de 6 pontos percentuais, variando entre 19,2% e 31,2%) são apostadores sociais com *score* de 0 a 2. Apenas 6% (n = 11, IC = 90%, margem de erro de 6 pontos percentuais, variando entre 0 e 12%) apostadores conseguiram score 0 (zero).

Tabela 3. Média, modo, desvio-padrão, frequência e porcentagem dos *scores* dos participantes na escala SOGS

			<i>Score</i>	Frequência	Porcentual
	Válido	182	0	11	6,0
	Ausente	0	1	14	7,7
	Média	5,07	2	21	11,5
	Modo	5	3	17	9,3
	Desvio-padrão	3,211	4	15	8,2
			5	27	14,8
			6	21	11,5
			7	18	9,9
			8	12	6,6
			9	13	7,1
			10	3	1,6
			11	4	2,2
			14	2	1,1
			15	1	,5
			14	2	1,1
			17	1	,5
			Total	182	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

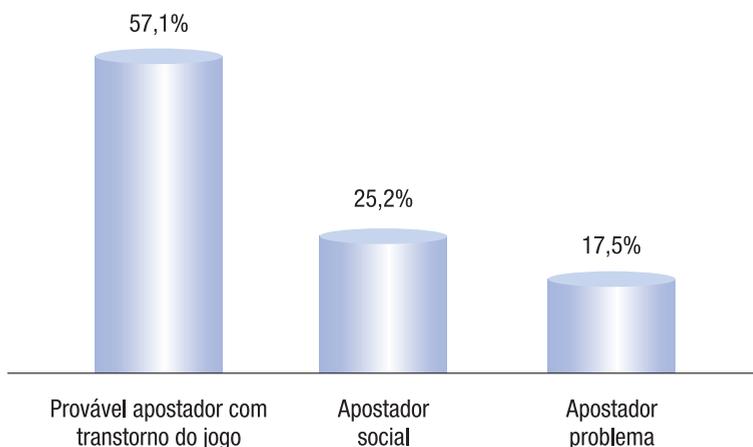


Figura 2. Classificação dos apostadores esportivos brasileiros em porcentagem quanto a provável apostador com transtorno do jogo, provável apostador social e provável apostador problema, de acordo com a escala SOGS

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A prevalência do transtorno do jogo naqueles que apostam em esportes, de acordo com o Compêndio de Psiquiatria de Sadock, Sadock e Ruiz (2017), é de 44,3%; se comparado com os resultados desta pesquisa (figura 3), percebemos na população brasileira um número de 13.8 pontos percentuais a mais de diferença, o que demonstra, para prováveis apostadores com transtorno do jogo, uma diferença considerável. Não foram encontrados outros estudos semelhantes em apostadores esportivos, para comparação dessa prevalência da população brasileira com relação a outros países.

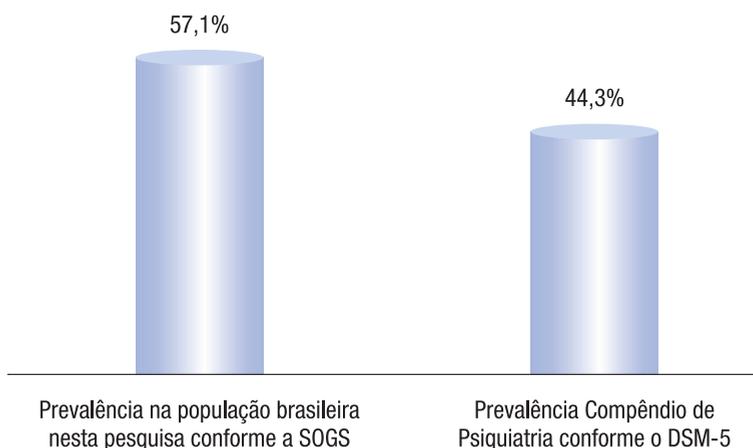


Figura 3. Comparação da prevalência de transtorno do jogo em apostadores esportivos existente na literatura, com a prevalência encontrada nesta pesquisa na população brasileira

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Tal diferença pode ter diversos fatores, porém, apenas a continuidade deste e de outros estudos semelhantes podem ampliar a questão para compreendê-la de forma mais satisfatória. No entanto, um estudo comparativo entre SOGS e o Canadian Problem Gambling Index (CPGI) demonstrou que a primeira escala possui um alto número de falsos positivos, que, em comparação com a CPGI, o número de pessoas identificadas como possíveis apostadores com transtorno do jogo é maior na SOGS, se aplicadas as duas escalas à mesma população (STEVENS; YOUNG, 2008). Esta pode ser uma possibilidade a ser considerada nessa discrepância entre as prevalências.

Outro ponto a ser observado é a baixa amostra (N = 182) justificável pelo pouco tempo (27 dias) em que a pesquisa esteve disponível para captação de respostas. É necessário também observar que o questionário foi disponibilizado *on-line*, podendo ocorrer má compreensão das perguntas durante a autoaplicação do questionário pelos participantes.

Precisamos considerar que é possível estarmos de fato diante de um novo fenômeno, pois ocorre um “aumento impressionante [na prevalência do transtorno do jogo] principalmente em locais onde o jogo é legalizado” (SADOCK; SADOCK; RUIZ, 2017, p. 691). Mesmo que no Brasil o processo seja de regulamentação, o efeito sobre a prevalência de transtorno do jogo pode ser semelhante. Deve-se levar em consideração também as especificidades da população brasileira, porém esta carece de mais pesquisas para compreendermos melhor a relação da nossa população com as apostas esportivas.

As informações sociodemográficas dos apostadores esportivos estão presentes na tabela 4, em que são apresentadas a frequência e a porcentagem sobre as respostas referentes às variáveis sexo, estado civil, escolaridade e situação no mercado de trabalho. A média das idades dos participantes foi de 28,4 anos (DP = 6,831, com variação entre 17 e 54 anos). Quanto à renda familiar, a maioria dos apostadores esportivos possui rendimento entre um e três salários mínimos, correspondendo a 43,4%; seguido por aqueles que ganham entre três e cinco salários mínimos, com 28%; representam 23,1% da amostra os com mais de cinco salários mínimos; dos com menos de um salário mínimo, temos 4,9%; e 0,5% dos participantes não possuem renda.

Tabela 4. Frequência e porcentagem válida das variáveis sexo, estado civil, escolaridade e trabalho dos apostadores esportivos

Variável	N = 182	Frequência	(%)
Sexo	Masculino	175	96,2
	Feminino	7	3,8
Estado civil	Solteiro	108	59,3
	Casado	50	27,5
	Divorciado/Separado	3	1,6
	União estável	21	11,5
	Viúvo	0	0
Escolaridade	Fundamental incompleto	1	0,5
	Fundamental completo	3	1,7
	Médio incompleto	48	26,4
	Médio completo	17	9,3
	Superior incompleto	54	29,7
	Superior completo	52	28,6
	Pós-graduado	5	2,7
	Mestrado	2	1,1
	Doutorado	0	0
Situação no mercado de trabalho	Trab. carteira assinada	38	20,9
	Trab. sem carteira assinada	49	26,9
	Trabalha ocasionalmente	7	3,8
	Desempregado	16	8,8
	Estudante nível superior	24	13,2
	Estudante nível médio	7	3,8
	Funcionário público	30	16,5
	Aposentado	1	0,5
	Empresário	7	3,8
	Apostador/trader profissional	3	1,6

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nota-se que a maioria dos apostadores esportivos é do sexo masculino, porém não é possível diferenciar homens e mulheres quanto ao transtorno do jogo, (vide tabela 5), pois ambos possuem 57,1% de prevalência. No entanto, é necessário atentar-se ao baixo número de participantes do sexo feminino, o que pode não permitir comparações estatisticamente válidas.

Tabela 5. Tabulação cruzada da classificação e do sexo

Classificação		Sexo		Total
		Feminino	Masculino	
Provável apostador patológico	Contagem	4	100	104
	% dentro de sexo	57,1%	57,1%	57,1%
Apostador problema	Contagem	2	30	32
	% dentro de sexo	28,6%	17,1%	17,6%
Apostador social	Contagem	1	45	46
	% dentro de sexo	14,3%	25,7%	25,3%
Total	Contagem	7	175	182
	% dentro de sexo	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Referentemente ao estado civil, os solteiros são a maioria nas apostas esportivas, porém a prevalência de transtorno do jogo é maior entre os apostadores em união estável (tabela 6), mas ficando dentro da média de acordo com a margem de erro; os divorciados apresentam-se como uma exceção, pois, devido à baixa amostra dessa variável, não é possível uma comparação estatística.

Tabela 6. Tabulação cruzada da classificação e estado civil

Classificação		Estado civil				Total
		Solteiro	Casado	Divorciado/ separado	União estável	
Provável apostador patológico	Contagem	62	28	1	13	104
	% dentro de estado civil	57,4%	56,0%	33,3%	61,9%	57,1%
Apostador problema	Contagem	23	5	1	3	32
	% dentro de estado civil	21,3%	10,0%	33,3%	14,3%	17,6%
Apostador social	Contagem	23	17	1	5	46
	% dentro de estado civil	21,3%	34,0%	33,3%	23,8%	25,3%
Total	Contagem	108	50	3	21	182
	% dentro de estado civil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A maior parte dos apostadores esportivos possui nível superior incompleto (29,7%), seguida de superior completo (28,6%), corroborando com Balsa, Vital e Urbano (2012), que constataam que a maioria dos apostadores em esportes na população portuguesa são estudantes universitários e indivíduos com diploma de nível superior. Apostadores com ensino superior incompleto obtiveram a segunda maior prevalência para transtorno do jogo, com 63% nesta pesquisa; depois daqueles com pós-graduação, em que 100% foram identificados como prováveis apostadores com transtorno do jogo; em seguida, os com ensino médio completo, com prevalência de 58,8%; os que possuem ensino fundamental incompleto correspondem a 54,2%; e os de nível superior completo, em que 51,9% são prováveis apostadores com transtorno do jogo, como se pode verificar na tabela 7, que se segue.

Tabela 7. Tabulação cruzada da classificação e escolaridade

Classificação		Escolaridade							Total	
		Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio incompleto	Médio completo	Superior incompleto	Superior completo	Pós – graduação		Mestrado
Provável apostador patológico	N	0	1	26	10	34	27	5	1	104
	%	0,0%	33,3%	54,2%	58,8%	63,0%	51,9%	100,0%	50,0%	57,1%
Apostador problema	N	1	2	8	0	9	11	0	1	32
	%	100,0%	66,7%	16,7%	0,0%	16,7%	21,2%	0,0%	50,0%	17,6%
Apostador social	N	0	0	14	7	11	14	0	0	46
	%	0,0%	0,0%	29,2%	41,2%	20,4%	26,9%	0,0%	0,0%	25,3%
Total	N	1	3	48	17	54	52	5	2	182
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Em relação à situação no mercado de trabalho (tabela 8), a maioria dos apostadores esportivos trabalha regularmente, mas sem carteira assinada; estes correspondem a 26,9%; com carteira assinada são 20,9%; os funcionários públicos representam 16,5%; e estudantes universitários são 13,2% da amostra. A prevalência de transtorno do jogo é maior entre os funcionários públicos, com 80% de prováveis apostadores patológicos.

Tabela 8. Tabulação cruzada da classificação e situação no mercado de trabalho

Classificação		Situação atual no mercado de trabalho										Total
		Trabalha com carteira assinada	Apostador/trader profissional	Trabalha sem carteira assinada	Trabalha ocasionalmente	Desempregado	Estudante nível superior	Estudante nível médio	Funcionário público	Aposentado	Empresário	
Provável apostador patológico	N	20	2	25	2	12	12	4	24	0	3	104
	%	52,6%	66,7%	51,0%	28,6%	75,0%	50,0%	57,1%	80,0%	0,0%	42,9%	57,1%
Apostador problema	N	7	0	13	2	1	7	1	1	0	0	32
	%	18,4%	0,0%	26,5%	28,6%	6,2%	29,2%	14,3%	3,3%	0,0%	0,0%	17,6%
Apostador social	N	11	1	11	3	3	5	2	5	1	4	46
	%	28,9%	33,3%	22,4%	42,9%	18,8%	20,8%	28,6%	16,7%	100,0%	57,1%	25,3%
Total	N	38	3	49	7	16	24	7	30	1	7	182
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Os dados referentes ao tempo em que o participante é apostador esportivo estão na tabela 9. Nesse quesito a maior parte aposta há mais de um ano, porém menos que três anos (46,7%); percebemos também um número expressivo de novos apostadores com menos de um ano de atividade (31,3%); e o baixo número de indivíduos com mais de sete anos apostando (4,9%); este último percentual pode ter relação com a recente popularização da atividade no país. Em relação a tal variável, a prevalência de prováveis apostadores com transtorno do jogo já aparece em 43,9% dos apostadores com menos de um ano de atividade, apresentando-se estatisticamente igual, dentro da margem de erro, nos apostadores com um a três anos, representando 62,4% da amostra; naqueles com quatro a sete anos, corresponde a 58,1%; e chega a 88,9% nos apostadores com mais de sete anos de atividade (tabela 10).

Tabela 9. Respostas à questão “Há quanto tempo é apostador(a)/trader?”

		Frequência	Porcentual
Válido	1 a 3 anos	85	46,7
	Menos de 1 ano	57	31,3
	4 a 7 anos	31	17,0
	Mais de 7 anos	9	4,9
	Total	182	100,0

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Tabela 10. Tabulação cruzada da classificação e tempo em que se aposta

		Há quanto tempo é apostador(a)/trader				Total	
		Menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	Mais de 7 anos		
Classificação	Provável apostador patológico	Contagem	25	53	18	8	104
		%	43,9%	62,4%	58,1%	88,9%	57,1%
	Apostador problema	Contagem	10	16	6	0	32
		%	17,5%	18,8%	19,4%	0,0%	17,6%
	Apostador social	Contagem	22	16	7	1	46
		%	38,6%	18,8%	22,6%	11,1%	25,3%
Total	Contagem	57	85	31	9	182	
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Analisando como os apostadores se autoavaliam em relação às apostas esportivas, observamos que, das 182 respostas, 59 relataram ser apostadores recreativos apostando apenas por diversão; outros cinquenta como *punter* aprendizes, ou seja, estão estudando e apostam com a intenção de se profissionalizar; assim como os 29 que se consideram *traders* aprendizes; já 24 dos participantes são *punter/traders*, isto é, atuam nas duas modalidades de apostas; onze disseram ser *traders* profissionais; e nove consideram-se *punters* profissionais. No que diz respeito à prevalência nessas categorias de apostadores, não é possível diferenciar um apostador recreativo ou aprendiz de um profissional, no que diz respeito ao possível diagnóstico de transtorno de jogo (figura 4); todas as modalidades de apostadores apresentaram prevalência superior a 50% (tabela 11).

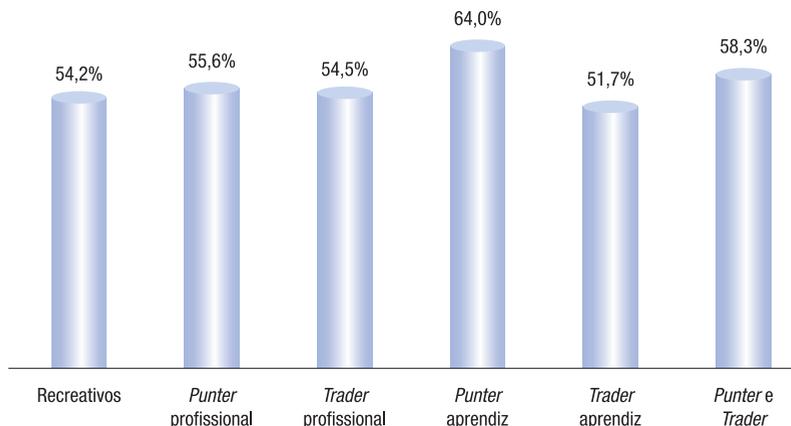


Figura 4. Porcentagem da prevalência de provável apostador com transtorno do jogo nos apostadores/traders recreativo, punter profissional, trader profissional, punter aprendiz, trader aprendiz, punter/trader

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Tabela 11. Tabulação cruzada da classificação e tipos de apostadores

Classificação		Considera-se um apostador/trader						Total
		Recreativo	Punter profissional	Trader profissional	Punter aprendiz	Trader aprendiz	Punter e Trader	
Provável apostador patológico	N	32	5	6	32	15	14	104
	%	54,2%	55,6%	54,5%	64,0%	51,7%	58,3%	57,1%
Apostador problema	N	9	1	2	9	6	5	32
	%	15,3%	11,1%	18,2%	18,0%	20,7%	20,8%	17,6%
Apostador social	N	18	3	3	9	8	5	46
	%	30,5%	33,3%	27,3%	18,0%	27,6%	20,8%	25,3%
Total	N	59	9	11	50	29	24	182
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A porcentagem e a frequência referente à quantidade de apostas feitas por semana pelos apostadores esportivos brasileiros são encontradas na tabela 12. De forma que 63 (34,6%) dos 182 participantes da pesquisa fazem mais de vinte apostas por semana; outros 49 (26,9%) fazem entre dez e vinte apostas semanais; 34 (18,7%) realizam entre cinco e dez; 29 (15,9%) fazem menos de cinco; e sete participantes (3,8%) afirmaram fazer mais de cinquenta apostas semanalmente, inclusive, um dos participantes relatou fazer mais de 150 apostas semanais. Isso pode ser influenciado pelo fato de que muitos apostadores seguem alguns *tipsters*¹ que dão dicas e indicam qual aposta fazer, além da facilidade para se apostar a qualquer hora e lugar por meio da internet.

Tabela 12. Tabulação cruzada da classificação e quantidades de apostas feitas por semana

Classificação		Quantas apostas fazem por semana					Total
		Menos de 5	Entre 5 e 10	Entre 10 e 20	Mais de 20	Acima de 50	
Provável apostador patológico	Contagem	10	19	27	44	4	104
	%	34,5%	55,9%	55,1%	69,8%	57,1%	57,1%
Apostador problema	Contagem	5	5	12	9	1	32
	%	17,2%	14,7%	24,5%	14,3%	14,3%	17,6%
Apostador social	Contagem	14	10	10	10	2	46
	%	48,3%	29,4%	20,4%	15,9%	28,6%	25,3%
Total	Contagem	29	34	49	63	7	182
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

1 *Tipster* – profissional que disponibiliza seus prognósticos de determinados campeonatos ou esporte em que atua nas apostas esportivas. (Definição repassada por mensagem de Whatsapp por Danilo Martins Fina, *tipster* do grupo Quero Apostar.)

Notou-se um aumento da prevalência de transtorno do jogo à medida que cresce o número de apostas por semana, pois naqueles que fazem menos de cinco por semana, a prevalência foi de 34,5%; já os que fazem entre cinco e dez, são 55,9% da amostra; entre dez e vinte, 55,1%; e quanto aos apostadores que fazem mais de vinte apostas semanais, a prevalência de provável jogador com transtorno do jogo foi de 69,8%. A exceção foi quanto aos que fazem acima de cinquenta apostas por semana – destes, 57,1% apresentam o risco de ser jogadores patológicos, aqui há um retorno à média.

Quanto ao valor da maior aposta já feita (tabela 13), 89 apostadores esportivos, representando 48,9%, afirmaram que sua maior aposta ficou entre R\$ 101,00 e R\$ 1.000,00; outros 57 participantes (31,3%), apostam entre R\$ 11 e R\$ 100,00; já dezenove (10,4%), menos de R\$ 10,00; dos participantes, 13 (7,1%) realizam apostas entre 1.001,00 e R\$ 10.000,00; e apenas 4 (2,2%) fizeram apostas de mais de R\$ 10.001,00. Ocorre um crescimento gradativo da prevalência de transtorno do jogo à medida que aumenta o maior valor apostado, até dez mil reais. Prevalência de 26,3% nos que apostaram até dez reais; do total, 52,6% entre onze e cem reais; já 60,7% entre cento e 101 reais e mil reais; e 92,3% nos que a maior aposta ficou entre 1.001 reais a dez mil reais, voltando a cair para 75% nos que apostam acima de dez mil reais.

Tabela 13. Tabulação cruzada da classificação e maior valor já apostado

Classificação		Maior valor que você já apostou em uma única aposta/trade					Total
		Menos de R\$ 10,00	Entre R\$ 11,00 e R\$ 100,00	Entre R\$ 101,00 e R\$ 1.000,00	Entre R\$ 1.001,00 e R\$ 10.000,00	Acima de R\$ 10.001,00	
Provável apostador patológico	Contagem	5	30	54	12	3	104
	%	26,3%	52,6%	60,7%	92,3%	75,0%	57,1%
Apostador problema	Contagem	2	10	18	1	1	32
	%	10,5%	17,5%	20,2%	7,7%	25,0%	17,6%
Apostador social	Contagem	12	17	17	0	0	46
	%	63,2%	29,8%	19,1%	0,0%	0,0%	25,3%
Total	Contagem	19	57	89	13	4	182
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Com relação ao tipo de aposta, 162 (89%) responderam que apostam apenas em esportes; vinte (11%) praticam outras modalidades de apostas como loteria, bingo, cartas e bolsa de valores (3,8% dos apostadores esportivos também operam na bolsa de valores).

Acerca do meio usado para realizar as apostas, 83% dos participantes apostam apenas *on-line*; 6% *on-line* e através das lotéricas; já 5,5% *on-line* e por meio de “maquininhas” com cambista; os que utilizam apenas as “maquininhas” com cambista representam 4,4%; e 0,5% realiza apostas apenas em casas lotéricas.

No que concerne ao histórico familiar, com relação a um dos pais (ou os dois) ou responsáveis, foi perguntado se há indícios do desenvolvimento de algum dos vícios mais comuns na população brasileira, como o álcool, tabaco e apostas. Dos três, o menos frequente foi o vício em apostas. Assim, 117 (64,3%) não possuem histórico na família nesse quesito. Na maior parte das variáveis não foi percebida diferença na prevalência do transtorno do jogo quanto ao histórico familiar, com exceção daqueles com um ou ambos os pais ou responsáveis viciados em álcool, com 33,3% de prevalência, a menor porcentagem (tabela 14). A prevalência de provável jogador com transtorno do jogo foi alta, com 57,3%, inclusive naqueles sem histórico de vícios na família.

Tabela 14. Tabulação cruzada da classificação e histórico familiar

Classificação		Um ou ambos os seus pais ou responsáveis já tiveram/têm algum problema com vícios							Total
		Álcool	Cigarro	Apostas	Nenhum	Álcool e cigarro	Álcool e apostas	Álcool, cigarro e apostas	
Provável apostador patológico	Contagem	15	12	1	67	4	1	4	104
	%	65,2%	54,5%	50,0%	57,3%	33,3%	100,0%	80,0%	57,1%
Apostador problema	Contagem	2	1	1	25	3	0	0	32
	%	8,7%	4,5%	50,0%	21,4%	25,0%	0,0%	0,0%	17,6%
Apostador social	Contagem	6	9	0	25	5	0	1	46
	%	26,1%	40,9%	0,0%	21,4%	41,7%	0,0%	20,0%	25,3%
Total	Contagem	23	22	2	117	12	1	5	182
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Concerentemente ao conhecimento da família sobre o hábito de apostar (tabela 15), 149 apostadores relataram que a família sabe; destes, 53,7% se enquadram como prováveis jogadores com transtorno do jogo. Para 33 participantes (18,1%) a família não tem conhecimento, dos quais, 72,7% provavelmente possuem o transtorno.

Tabela 15. Tabulação cruzada da classificação e conhecimento da família sobre o hábito de apostar

Classificação		Sua família sabe que você aposta/faz trade?		Total
		Sim	Não	
Provável apostador patológico	Contagem	80	24	104
	%	53,7%	72,7%	57,1%
Apostador problema	Contagem	29	3	32
	%	19,5%	9,1%	17,6%
Apostador social	Contagem	40	6	46
	%	26,8%	18,2%	25,3%
Total	Contagem	149	33	182
	%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No quesito do conhecimento e uso da gestão de banca (tabela 16), verificou-se que cem (54,95%) apostadores utilizam essa ferramenta; já 32 (17,6%) não usam; outros também 32 (17,6%) participantes sabem o que é gestão de banca, mas não utilizam; e 18 (9,9%) não sabem o que é. Dessa forma, a prevalência do provável transtorno é maior nos indivíduos que conhecem e não usam (84,4%), e menor naqueles que não sabem o que é (38,9%).

Tabela 16. Tabulação cruzada da classificação e utilização da gestão de banca

Classificação		Utiliza gestão de banca				Total
		Sim	Não	Não sei o que é	Sei, mas não uso	
Provável apostador patológico	Contagem	52	18	7	27	104
	%	52,0%	56,2%	38,9%	84,4%	57,1%
Apostador problema	Contagem	19	6	5	2	32
	%	19,0%	18,8%	27,8%	6,2%	17,6%
Apostador social	Contagem	29	8	6	3	46
	%	29,0%	25,0%	33,3%	9,4%	25,3%
Total	Contagem	100	32	18	32	182
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Sobre o desejo dos apostadores esportivos de obterem das apostas mais que diversão, mas como uma forma também de sustento, 117 (64,26%) apostadores esportivos declararam que gostariam de viver apenas com os ganhos das apostas, e 65 (35,7%) responderam que não têm esse desejo. Nessa variável observamos um ponto interessante: as apostas esportivas, diferentemente das demais modalidades de apostas, podem não ser encaradas como um jogo de azar pela maioria dos apostadores, mas como um investimento, uma possibilidade de renda extra ou, nesse caso, a esperança de mudar a realidade financeira do apostador. A prevalência de possível transtorno do jogo é maior entre os que querem viver apenas das apostas, representando 65%, ficando acima da média de toda a amostra, que é de 57,1%; entre os que não gostariam de viver apenas das apostas, 43,1% foram caracterizados como prováveis apostadores com transtorno do jogo.

A respeito do número de apostadores esportivos que já pediram dinheiro emprestado para apostar ou pagar dívidas de apostas, observamos que 43 (23,6%) participantes já recorreram a tal prática, nesse grupo a prevalência de possível transtorno do jogo sendo de 93%, num total de quarenta indivíduos; os que nunca pediram dinheiro emprestado representam 139 (76,4%), nesse grupo a prevalência de provável transtorno do jogo foi de 46%, ou seja, 64 participantes da pesquisa. Assim, o grupo que não pede dinheiro emprestado obteve menos da metade de prevalência para provável apostador com transtorno do jogo que aqueles que o fazem.

As principais fontes de empréstimos são: o(a) companheiro(a)/esposa ou esposo; bancos, companhias de crédito e empréstimos, ambos com 37,2% (dezesseis), dinheiro das despesas da casa, 25% (onze), outros parentes, 20,9% (nove), cartões de crédito, 18,6% (oito), de agiotas, 9,3% (quatro) e apenas um participante passou cheques sem fundos, caracterizando 2,3% da amostra.

Esse primeiro corte da pesquisa, que está em andamento, apresenta um grande entrave: o tempo disponível para análise (27 dias), fator que influenciou na amostra, possuindo um total de 182 participantes válidos, no nível de confiança (IC = 90%) e na margem de erro de 6 pontos percentuais. O engajamento dos apostadores em participar foi considerado baixo (0,1% em número estimado), em face da quantidade de apostadores que provavelmente entrou em contato com o questionário (tabela 1). Há de se destacar o pioneirismo desse estudo, também, pois não há correlações bibliográficas semelhantes às encontradas neste trabalho, dificultando assim a comparação com outros países, assim como a dificuldade de se estimar a quantidade de apostadores esportivos no Brasil. Igualmente, consideramos um erro a retirada da pergunta sobre a religião dos apostadores esportivos, presente na escala original e na validade em população brasileira, mas que ficou de fora dessa versão; portanto, consideramos inseri-la nas demais fases deste estudo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O transtorno do jogo tem efeitos negativos sobre a qualidade de vida física, financeira, estrutura familiar, social e saúde mental do apostador. Na população, como um todo, sua prevalência ainda é considerada baixa (variando de 1% a 1,5%) se comparada com outros transtornos mentais como a ansiedade (8,5%) e a depressão (5,2%), porém os, aproximadamente, mais de 2 milhões de brasileiros que são prováveis jogadores com transtorno do jogo não possuem atenção, muitos menos políticas públicas específicas, como as existentes para as demais enfermidades relacionadas à saúde mental.

Esta pesquisa foi capaz de mensurar a prevalência de prováveis apostadores esportivos com transtorno do jogo, mostrando-se superior à prevalência em mesma população encontrada na literatura. Conhecemos também o perfil sociodemográfico e características do hábito de apostar desse público.

Este trabalho não esgota o estudo dessa temática, efetivamente é apenas um início, que busca chamar a atenção da academia, dos profissionais da saúde, em especial da psicologia, e dos nossos governantes, por meio de políticas públicas adequadas. É almejavél que essa pesquisa possibilite novos estudos sobre o transtorno do jogo na população brasileira, para assim compreendermos melhor esse fenômeno, principalmente fora do eixo Centro-Oeste e Sul, estendendo-se para o Norte e Nordeste do país, com apoio dos centros de referência em pesquisa científica, em especial relacionadas à saúde mental.

Principalmente, é desejado que a presente pesquisa motive políticas públicas que considerem o ser humano apostador, o indivíduo que vivencia os feitos positivos e negativos dessa atividade. Temos observado o foco das políticas em relação ao retorno financeiro devido à regulamentação, mas pouco se têm debatido as consequências sociais e para a saúde pública. Ressaltamos que nosso posicionamento é contrário à proibição da atividade no país, pois acreditamos que o jogo responsável é possível se entendermos seus riscos e benefícios.

REFERÊNCIAS

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais (DSM-5)**. 5. ed. São Paulo, 2014. *E-book*.

BALSA, Casimiro; VITAL, Clara; URBANO, Cláudia. **Perfil do jogo e dos jogadores em Portugal** – com base nos resultados do III Inquérito Nacional à População Geral. 2012. Lisboa: Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Universidade Nova de Lisboa, 2012. Disponível em: http://www.sicad.pt/BK/EstatisticaInvestigacao/EstudosConcluidos/Lists/SICAD_ESTUDOS/Attachments/161/PerfiJogoJogadoresPT_INPG2012.pdf> Acesso em: 23 out. 2019.

BAMPI, Fábio [NETTUNO]. **O que é trade esportivo?** ago. 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=H_nwzdo1wqy. Acesso em: 21 maio 2019.

BORGES, T. **Aula completa sobre gestão de banca.** abr. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5zi6vkuqtqo&t=84s>. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 846:** Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/134005/pdf>. Acesso em 22 maio 2019.

CASTRO, Daianny G. de. **Quando jogar se torna patológico.** São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.psicologia.pt/artigos/textos/TL0347.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

CESAR, Rodrigo. Viver de apostas ou brincar de apostas? **Aposta ganha.** 20 jun. 2018. Cop. 2019. Disponível em <https://www.apostaganha.com/viver-de-apostas-ou-brincar-de-apostas/>. Acesso em: 23 maio 2019.

GONÇALVES, Bruna Beza da Silva. **Softwares de apoio à pesquisa científica:** levantamento e análise de características. Araranguá: Universidade Federal de Santa Catarina, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/165459/SOFTWARES%20DE%20APOIO%20%C3%80%20PESQUISA%20CIENT%3%8DFICA.pdf?sequence=1>Acesso em: 3 jun. 2019.

GOOGLE TRENDS. **Apostas esportivas, Brasil, 2008-2018.** 2019. Disponível em: <https://trends.google.com/trends/explore?q=apostas%20esportivas&geo=BR>. Acesso em: 3 jun. 2019.

HUBERT, Pedro Felipe. **Jogadores patológicos online e offline:** caracterização e comparação. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Autônoma de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/720/1/Tese%20Doutoramento%20Pedro%20Hubert%20Jogo%20Online%20e%20offline%20final%2007-04-2014.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2019.

IBM Corporation. **IBM SPSS Statistics for Windows** – Version 20.0. Armonk, NY, 2011.

KRÄHENBÜHL, Gunther Di Dio *et al.* Infarto agudo do miocárdio em jogador patológico. **Rev. Soc. Bras. Clin. Med.** São Paulo, v. 13, n. 3, p. 206-209, jul.-set. 2015. Disponível em: <http://files.bvs.br/upload/S/1679-1010/2015/v13n3/a5395.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

LESIEUR, H. R.; BLUME, S. B. The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. **American Journal of Psychiatry**, v. 144, n. 9, p. 1184-1188, 1987. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/19531246_The_South_Oaks_Gambling_Screen_SOGS_A_New_Instrument_for_the_Identification_of_Pathological_Gamblers. Acesso em: 2 abr. 2019.

MAZZOLENI, Maria Helena Bernardi. **Funcionamento familiar e eficácia de um programa psicoeducacional em familiares de jogadores patológicos**. Dissertação (Mestrado em Psiquiatria) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: 10.11606/D.5.2006.tde-16102006-143849. Acesso em: 6 abr. 2019.

MEDEIROS, Gustavo C. *et al.* A cross-cultural study of gambling disorder: a comparison between women from Brazil and the United States. **Rev. Bras. Psiquiatr.** São Paulo, v. 38, n. 1, p. 53-57, mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462016000100053&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 jun. 2019.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de. **Validação da escala South Oaks Gambling Screen em população brasileira**. 2006. Tese (Doutorado em Psicologia Experimental) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: 10.11606/T.47.2006.tde-28022008-220447. Acesso em: 6 abr. 2019.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araújo. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 542-549, jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102008000300022&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **CID-10: Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde**. 10. versão. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008. v. 1.

PEREIRA, Danilo. **O que é preciso para um apostador profissional ser lucrativo?** 2018. Disponível em: <https://danilopereira.net.br/index.php/2019/01/02/apostador-profissional-ser-lucrativo/>. Acesso em: 13 maio 2019.

PARANHOS, Felipe. Febre no Nordeste, bancas de aposta esportiva ilegal “quebram” após prêmios milionários no Brasileiro. **Metro**, 2017. Disponível em: <https://metrol.com.br/noticias/esportes/38570,febre-no-nordeste-bancas-de-aposta-esportiva-ilegal-quebram-apos-premios-milionarios-no-brasileirao>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SADOCK, Benjamin J.; SADOCK, Virginia A.; RUIZ, Pedro. **Compêndio de Psiquiatria: ciência do comportamento e psiquiatria clínica**. Tradução de Marcelo de Abreu Almeida. Revisão técnica de Gustavo Schestatsky. 11. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017.

SHAFFER, Howard J.; FREED, Christopher R.; HEALCA, Daryl. **Gambling disorders among homeless persons with substance use disorders seeking treatment at a community center**. Boston, Massachusetts: Division of Addiction, Harvard Medical School, 2002. Disponível em: <https://ps.psychiatryonline.org/doi/full/10.1176/appi.ps.53.9.1112>. Acesso em: 23 maio 2019.

STEVENS, Matthew; YOUNG, Martin. Gambling screens and problem gambling estimates: a parallel psychometric assessment of the South Oaks Gambling Screen and the Canadian Problem Gambling Index. **Gambling Research**, 2008, v. 20, n. 1, p. 13-36. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/>. Acesso em: 20 out. 2019.

TAVARES, H.; CARNEIRO, E.; SANCHES, M.; PINSKY, I.; CAETANO, R.; ZALESKI, M.; LARANJEIRA, R. Gambling in Brazil: Lifetime prevalences and socio-demographic correlates. **Psychiatry Research**, 180, p. 35-41, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2010.04.014>. Acesso em: 23 maio 2019.

WEINSTOCK, J.; LEDGERWOOD, D. M.; LOWE, V. M.; PETRY, N. M. Ludomania: avaliação transcultural do jogo de azar e seu tratamento. **Rev. Bras. Psiquiatr.** [online]. 2008, v. 30, suppl. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462008000500002&lng=en&nrm=iso. Acesso: 24 jun. 2019.

APÊNDICES

Apêndice A – Termo de consentimento livre e esclarecido

Rastreamento do transtorno do jogo nos apostadores esportivos brasileiros.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

De acordo com a Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, que esclarece as normas éticas de pesquisas com seres humanos, baseado nos princípios da dignidade humana, venho através deste documento prestar os esclarecimentos sobre esta pesquisa que você está sendo convidado a participar.

Sou *****, aluno do curso de Psicologia da Universidade *****, sob supervisão do professor *****, estou realizando essa pesquisa em nível de graduação, com objetivo de rastrear os jogadores patológicos dentro do cenário das apostas esportivas brasileiro. Sua participação envolve apenas responder este questionário *on-line* estruturado de múltipla escolha, com duração média de 15 minutos. NÃO EXISTEM RESPOSTAS CERTAS OU ERRADAS. A participação é VOLUNTÁRIA, e você poderá desistir a qualquer momento.

Na publicação dos resultados desta pesquisa os seus dados e respostas serão mantidos sob sigilo. A quaisquer danos eventuais causados por essa pesquisa serão garantidos assistência integral e ressarcimento.

Não há benefícios diretos imediatos em participar desta pesquisa, porém indiretamente você está contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção científica.

A pesquisa envolve o risco de sofrimento emocional significativo, se, enquanto responder a pesquisa, o participante se percebe com algum grau de risco de desenvolver ou estar com transtorno do jogo.

QUAISQUER DÚVIDAS RELATIVAS À PESQUISA PODERÃO SER ESCLARECIDAS PELO PESQUISADOR *****, PELO ORIENTADOR NOS CONTATOS DA CORDEAÇÃO ***** OU PELO COMITÊ DE ÉTICA EMAIL: cep@*****.br.

Você tem direito de buscar indenização caso necessário.

ATENCIOSAMENTE,

*****, Discente do curso de Psicologia – Universidade *****

*****, Mestre e Doutor em Psicologia – Universidade *****

E-mail address *

Seu e-mail:

Leia o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido acima e marque a alternativa a seguir.

- Concordo em participar desta pesquisa.
- Não quero participar desta pesquisa.

Apêndice B – Versão da Escala SOGS adaptada para as apostas esportivas

1. Idade *	2. Sexo *			<input type="checkbox"/> Feminino	<input type="checkbox"/> Masculino
3. Estado civil *	<input type="checkbox"/> Solteiro	<input type="checkbox"/> Casado	<input type="checkbox"/> Viúvo	<input type="checkbox"/> Divorciado/Separado	
4. Escolaridade *	<input type="checkbox"/> Ensino fundamental incompleto		<input type="checkbox"/> Ensino fundamental		
<input type="checkbox"/> Ensino médio	<input type="checkbox"/> Ensino superior incompleto		<input type="checkbox"/> Ensino superior		
<input type="checkbox"/> Pós-graduação	<input type="checkbox"/> Mestrado	<input type="checkbox"/> Doutorado	<input type="checkbox"/> Outro:		
5. Qual é, aproximadamente, sua renda familiar?			<input type="checkbox"/> Menos de um salário mínimo		
<input type="checkbox"/> Entre um e três salários mínimos			<input type="checkbox"/> Entre três e cinco salários mínimos		
<input type="checkbox"/> Mais de cinco salários mínimos			<input type="checkbox"/> Não possui renda		
6. Há quanto tempo você é apostador(a)/trader? (Conte a partir do dia que fez sua primeira aposta esportiva)					
<input type="checkbox"/> Menos de 1 ano		<input type="checkbox"/> 1 a 3 anos		<input type="checkbox"/> 4 a 7 anos	
<input type="checkbox"/> Mais de 7 anos.					
7. Você se considera um apostador/trader					
<input type="checkbox"/> Recreativo (Jogo apenas por diversão)					
<input type="checkbox"/> Profissional (Vivo exclusivamente ou parte dos meus rendimentos são do <i>trade</i> /apostas esportivas)					
<input type="checkbox"/> <i>Punter</i> /apostador aprendiz (Estou aprendendo e gostaria de me tornar um apostador profissional)					
<input type="checkbox"/> <i>Trader</i> profissional (Vivo exclusivamente ou parte dos meus rendimentos são do <i>trade</i> esportivo)					
<input type="checkbox"/> <i>Trader</i> aprendiz (Estou aprendendo e gostaria de me tornar profissional do <i>trade</i> esportivo)					
<input type="checkbox"/> <i>Punter</i> /apostador e <i>Trader</i> esportivo (Faço ambas as modalidades de apostas esportivas)					
8. Quantas apostas/trade você faz por semana?					
<input type="checkbox"/> Menos de 05		<input type="checkbox"/> De 05 a 10		<input type="checkbox"/> Mais de 10	
<input type="checkbox"/> Mais de 20					
9. Qual o maior valor que você já apostou em uma única aposta/trade?					
<input type="checkbox"/> Menos de R\$ 10,00			<input type="checkbox"/> Entre R\$ 11,00 e R\$ 100,00		
<input type="checkbox"/> Entre R\$ 101,00 e R\$ 1.000,00			<input type="checkbox"/> Entre R\$ 1.001,00 e R\$ 10.000,00		
<input type="checkbox"/> Acima de R\$ 10.001,00					
10. Qual tipo de aposta/trade você faz mais frequentemente? (poderá ser assinalada mais de uma opção)					
<input type="checkbox"/> Esportivas (Futebol, Tênis, Basquete, Fórmula 1, Futebol Americano, cavalos etc.)					
<input type="checkbox"/> Cassino		<input type="checkbox"/> Loteria		<input type="checkbox"/> Bingo	
<input type="checkbox"/> Cartas					
<input type="checkbox"/> Bolsa de valores		<input type="checkbox"/> Outro:			

11. Você sente que já teve alguma vez problema com apostas/trade? Sim Não

12. Você utiliza gestão de banca, gestão de capital?

Sim Não Não sei o que é Sei o que é, mas não utilizo

13. Qual a forma mais usada por você para fazer suas apostas/trade (poderá ser assinalada mais de uma opção)

On-line (computador, tablet, smartphones/whatsapp) Maquininhas na casa de um conhecido

Vou até as casas lotéricas/bingo/cassino Outro:

14. Qual sua situação atual no mercado de trabalho? Trabalho regularmente com carteira assinada

Trabalho regularmente, mas sem carteira assinada Trabalho ocasionalmente

Desempregado Estudante dos níveis superiores; graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado

Estudante dos níveis fundamental, médio e técnico Funcionário público

Aposentado Outro:

15. Você gostaria de viver apenas das apostas/trade? Sim Não

16. Sua família sabe que você aposta/faz trade? Sim Não

17. Um ou ambos os seus pais ou responsáveis já tiveram algum problema com vícios? (pode ser assinalada mais de uma opção)

Álcool Cigarro Apostas Outro:

Nenhum dos meus pais ou responsáveis tiveram/tem problemas com vícios

18. Alguma vez você já alegou estar ganhando dinheiro apostando/fazendo trade, mas na verdade você estava perdendo?

Sim Não

19. Você já sentiu que gostaria de parar de apostar/fazer trade, mas pensou que não conseguiria fazê-lo?

Sim Não

20. Você já discutiu/brigou com pessoas com quem mora por causa do dinheiro usado no seu hábito de apostar/fazer trade?

Sim Não

21. Você alguma vez já escondeu papéis de apostas, tickets de loteria, dinheiro de apostas/trade ou outro sinal de aposta/trade de sua/seu companheira(o), filhos ou outras pessoas importantes na sua vida?

Sim Não

22. Você alguma vez apostou/fez trade mais do que planejou? Sim Não

23. Você alguma vez já perdeu tempo de trabalho (ou escola/faculdade) por causa das apostas/trade?

Sim Não

24. Você já se sentiu culpado pela maneira como aposta/faz *trade* ou pelo que acontece com você quando aposta/faz *trade*?

Sim

Não

25. Quando você perde dinheiro nas apostas/*trade*, frequentemente você volta outro dia para recuperar suas perdas?

Sim

Não

26. Pessoas já criticaram o fato de você apostar/fazer *trade*?

Sim

Não

27. Alguma vez você pediu dinheiro emprestado e não pagou por causa das apostas/*trade*?

Sim

Não

28. Você já pediu dinheiro emprestado para apostar/fazer *trade* ou para pagar dívidas de apostas/*trade*?

De dinheiro reservado para as despesas da casa

De sua esposa/marido/companheiro/namorado(a)

De outros parentes

De bancos, companhias de empréstimo ou crédito

De cartões de crédito

De agiotas

Você vendeu ações, obrigações ou outros papéis

Você vendeu propriedades pessoais ou familiares

Você passou cheques descobertos ou sem fundos

ANEXO

Anexo A – Versão adaptada para o português da Escala SOGS (OLIVEIRA, 2006)

Escala SOGS – South Oaks Gambling Screen

1. Sexo:	1. <input type="checkbox"/> Masculino	2. <input type="checkbox"/> Feminino		
2. Idade:	anos			
3. Seu estado civil atual é:	1. <input type="checkbox"/> Solteiro	2. <input type="checkbox"/> Casado/companheiro		
	3. <input type="checkbox"/> Divorciado/separado	4. <input type="checkbox"/> Viúvo		
4. Religião:	1. <input type="checkbox"/> Católica	2. <input type="checkbox"/> Protestante		
	3. <input type="checkbox"/> Espírita	4. <input type="checkbox"/> Judaica		
	5. <input type="checkbox"/> Não tenho religião	6. <input type="checkbox"/> Outra. Especifique:		
5. Quanto você acha que sua crença religiosa interfere na sua vida?				
	1. <input type="checkbox"/> Não tenho religião	2. <input type="checkbox"/> Interfere às vezes		
	3. <input type="checkbox"/> Interfere muito	4. <input type="checkbox"/> Não interfere em nada		
6. Qual é a sua escolaridade:				
	1. <input type="checkbox"/> Primeiro grau (1ª a 8ª séries) incompleto	1. <input type="checkbox"/> Não recebi educação formal		
	2. <input type="checkbox"/> Primeiro grau (1ª a 8ª séries) completo	3. <input type="checkbox"/> Primeiro grau (1ª a 8ª séries) completo		
	4. <input type="checkbox"/> Segundo grau (Colegial) incompleto	5. <input type="checkbox"/> Segundo grau (Colegial) completo		
	6. <input type="checkbox"/> Superior incompleto	7. <input type="checkbox"/> Superior completo		
7. Assinale a alternativa que melhor indica a sua atual situação de trabalho:				
	1. <input type="checkbox"/> Trabalho regularmente período integral	2. <input type="checkbox"/> Trabalho regularmente meio período		
	3. <input type="checkbox"/> Trabalho ocasionalmente	4. <input type="checkbox"/> Desempregado		
	5. <input type="checkbox"/> Estudante	6. <input type="checkbox"/> Do lar		
	7. <input type="checkbox"/> Aposentado			
8. Qual é, aproximadamente, sua renda familiar mensal? R\$				
9. Indique com um X todas as formas de jogo você já praticou ao menos uma vez na sua vida e sua idade quando jogou pela primeira vez.				
Tipo de jogo		Sim	Não	idade 1ª vez
a	jogou cartas a dinheiro			
b	apostou em cavalos, galos ou outros animais (com ou sem um agente de apostas – <i>bookie</i>)			
c	apostou em esportes (participou de bolão)			

9. Indique com um X todas as formas de jogo você já praticou ao menos uma vez na sua vida e sua idade quando jogou pela primeira vez. (continuação)

Tipo de jogo		Sim	Não	idade 1ª vez
d	jogou jogos de dados a dinheiro (qualquer tipo de jogo)			
e	foi a cassino (legal ou não)			
f	jogou em números ou na loteria (jogo do bicho, loto, sena...)			
g	jogou bingo			
h	especulou na bolsa ou no mercado de <i>commodities</i>			
i	jogou videopôquer ou outras máquinas de jogo			
j	jogou boliche, golfe, sinuca ou outro jogo de habilidade a dinheiro			

10. Indique quais formas de jogo você praticou ao menos uma vez nos últimos 12 meses.

Tipo de jogo		Sim	Não
a	jogou cartas a dinheiro		
b	apostou em cavalos, galos ou outros animais (com ou sem um agente de apostas – <i>bookie</i>)		
c	apostou em esportes (participou de bolão)		
d	jogou jogos de dados a dinheiro (qualquer tipo de jogo)		
e	foi a cassino (legal ou não)		
f	jogou em números ou na loteria (jogo do bicho, loto, sena...)		
g	jogou bingo		
h	especulou na bolsa ou no mercado de <i>commodities</i>		
i	jogou videopôquer ou outras máquinas de jogo		
j	jogou boliche, golfe, sinuca ou outro jogo de habilidade a dinheiro		

11. Indique a frequência das formas de jogo que você praticou nos últimos 30 dias.

Tipo de jogo	Não joguei	Menos que uma vez por semana	Uma ou mais vezes por semana	Diariamente
a	jogou cartas a dinheiro			
b	apostou em cavalos, galos ou outros animais (com ou sem um agente de apostas – <i>bookie</i>)			
c	apostou em esportes (participou de bolão)			
d	jogou jogos de dados a dinheiro (qualquer tipo de jogo)			
e	foi a cassino (legal ou não)			

11. Indique a frequência das formas de jogo que você praticou nos últimos 30 dias. (continuação)

	Tipo de jogo	Não joguei	Menos que uma vez por semana	Uma ou mais vezes por semana	Diariamente
f	jogou em números ou na loteria (jogo do bicho, loto, sena...)				
g	jogou bingo				
h	especulou na bolsa ou no mercado de <i>commodities</i>				
i	jogou videogame ou outras máquinas de jogo				
j	jogou boliche, golfe, sinuca ou outro jogo de habilidade a dinheiro				

12. Qual foi a maior quantia de dinheiro que você já usou para jogar em um dia?

- | | |
|---|--|
| 1. <input type="checkbox"/> Nunca joguei a dinheiro | 2. <input type="checkbox"/> US\$ 1 ou menos |
| 3. <input type="checkbox"/> entre US\$ 1 e US\$ 10 | 4. <input type="checkbox"/> entre US\$ 11 e US\$ 100 |
| 5. <input type="checkbox"/> entre US\$ 101 e US\$ 1.000 | 6. <input type="checkbox"/> entre US\$ 1.001 e US\$ 10.000 |
| 7. <input type="checkbox"/> mais de US\$10.000 | |

13. Seus pais têm ou já tiveram problemas com jogo?

- | | |
|--|---|
| 1. <input type="checkbox"/> tanto meu pai quanto minha mãe jogam (ou jogavam) demais | |
| 2. <input type="checkbox"/> meu pai joga (ou jogava) demais | 3. <input type="checkbox"/> minha mãe joga (ou jogava) demais |
| 4. <input type="checkbox"/> nenhum dos dois jogam (ou jogavam) demais | |

14. Seus pais têm ou já tiveram problemas devido ao uso de álcool?

- | | |
|---|--|
| 1. <input type="checkbox"/> tanto meu pai quanto minha mãe bebem (ou bebiam) demais | |
| 2. <input type="checkbox"/> meu pai bebe (ou bebia) demais | 3. <input type="checkbox"/> minha mãe bebe (ou bebia) demais |
| 4. <input type="checkbox"/> nenhum dos dois bebe (ou bebeu) demais | |

Nas questões seguintes você deverá dar duas respostas, uma referente à sua vida e outra referente ao último ano (últimos doze meses).

15. Quando você joga, quão frequentemente você volta outro dia para recuperar o dinheiro que você perdeu?

	nunca	algumas vezes que perco (menos da metade das vezes)	a maior parte das vezes que eu perco	toda vez que eu perco
Na vida				
Últimos 12 meses				

16. Alguma vez você já alegou estar ganhando dinheiro jogando, mas na verdade você estava perdendo?			
	nunca	sim, menos da metade das vezes que eu perdi	sim, a maior parte do tempo
Na vida			
Últimos 12 meses			
17. Você sente que já teve alguma vez problema com jogo?			
	sim	não	
Na vida			
Últimos 12 meses			
18. Você alguma vez jogou mais do que planejou?			
	sim	não	
Na vida			
Últimos 12 meses			
19. Pessoas já criticaram o fato de você jogar?			
	sim	não	
Na vida			
Últimos 12 meses			
20. Você já se sentiu culpado pela maneira como joga ou pelo que acontece com você quando joga?			
	sim	não	
Na vida			
Últimos 12 meses			
21. Você já sentiu que gostaria de parar de jogar, mas pensou que não conseguiria fazê-lo?			
	sim	não	
Na vida			
Últimos 12 meses			
22. Você alguma vez já escondeu papéis de apostas, tickets de loteria, dinheiro de jogo ou outro sinal de jogo de sua/ seu companheira(o), filhos ou outras pessoas importantes na sua vida?			
	sim	não	
Na vida			
Últimos 12 meses			

23. Você já discutiu com pessoas com quem você mora por causa da maneira como você lida com dinheiro?				
	sim	não		
Na vida				
Últimos 12 meses				
24. (se você respondeu sim para a questão 23): Alguma vez a discussão sobre dinheiro estava centrada no seu hábito de jogar?				
	sim	não		
Na vida				
Últimos 12 meses				
25. Alguma vez você pediu dinheiro emprestado e não pagou por causa do jogo?				
	sim	não		
Na vida				
Últimos 12 meses				
26. Você alguma vez já perdeu tempo de trabalho (ou escola) por causa do jogo?				
	sim	não		
Na vida				
Últimos 12 meses				
27. Se você pediu dinheiro emprestado para jogar ou para pagar dívidas, de quem ou de onde você tomou emprestado? (marque sim ou não para cada item)				
	Na vida		Últimos 12 meses	
	sim	não	sim	não
a de dinheiro reservado para as despesas da casa				
b de sua esposa/marido/companheiro(a)				
c de outros parentes				
d de bancos, companhias de empréstimo ou crédito				
e de cartões de crédito				
f de agiotas				
g você vendeu ações, obrigações ou outros papéis				
h você vendeu propriedades pessoais ou familiares				
i você passou cheques descobertos ou sem fundos				
j você tem ou teve crédito com agente de apostas				
k você teve crédito em cassino				

237	Regulamento
239	Das disposições preliminares
239	Do objeto
240	Do período de realização
240	Do público-alvo
241	Das inscrições
242	Do tema e dos subtemas do prêmio
243	Da apresentação dos trabalhos
244	Dos prêmios
244	Da apuração do resultado
245	Dos critérios de avaliação
245	Do resultado e da premiação
246	Das disposições finais
246	Cronograma

REGULAMENTO

PROCESSO Nº 04600.002171/2019-83

EDITAL Nº 89, DE 15 DE AGOSTO DE 2019

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Enap

3º PRÊMIO SECAP DE LOTERIAS – 2019

A FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Enap, em parceria com a SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA – Secap, do Ministério da Economia, torna públicas as inscrições e as regras para o Concurso de seleção de monografias, *3º Prêmio Secap de Loterias – 2019*, instituído pela Portaria nº 494, de 09 de agosto de 2019, mediante as condições estabelecidas neste edital.

1. DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

- 1.1 O 3º Prêmio Secap de Loterias – 2019 terá abrangência em todo território nacional.
- 1.2 A responsável pela realização do Prêmio será a Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Enap, com sede no SAIS, Área Especial 2-A, Brasília – DF – CEP 70610-900, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 00.627.612/0001-09.
- 1.3 A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria – Secap, do Ministério da Economia, será a responsável por providenciar, junto aos patrocinadores, os recursos financeiros para a execução do prêmio.

2. DO OBJETO

- 2.1 O Prêmio Secap de Loterias, idealizado pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria – Secap, tem o objetivo de incentivar estudos e pesquisas sobre o tema Loterias, com ênfase nas áreas de Regulação e de Responsabilidade Social Corporativa – RSC, e de difundir esse tema junto à comunidade acadêmica brasileira e à sociedade em geral, reconhecendo os trabalhos de qualidade técnica e de aplicabilidade na Administração Pública.

A Secap é o órgão regulador das Loterias Federais no Brasil, a qual desenvolve suas atribuições legais buscando elevar a eficiência do mercado de loterias, haja vista a importância da contribuição dos valores arrecadados pelas loterias federais para diversos segmentos sociais beneficiados.

Nesse sentido, mostra-se necessária a constante atualização do marco regulatório das Loterias Federais, bem como a modernização e inovação dos produtos lotéricos legalmente autorizados.

As loterias também, em todo o mundo, têm como base de seu funcionamento a geração de recursos para causas sociais e, desde sua origem, portanto, há a preocupação e o compromisso com iniciativas relevantes para a sociedade.

Com a evolução do conceito de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) e o desenvolvimento de políticas e princípios específicos para as loterias, além da obrigação de retornar valores significativos para as boas causas, as loterias tem que proporcionar um jogo responsável. Este esforço e compromisso das loterias não só garante a proteção do público apostador, mas também que as receitas de suas vendas sustentem o bem público.

Espera-se que as monografias apresentadas abordem o atual cenário e propostas de aprimoramento da regulação de loterias no Brasil, bem como trabalhos que abordem aspectos de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) das Loterias.

3. DO PERÍODO DE REALIZAÇÃO

3.1 O Concurso de monografias 3º Prêmio Secap de Energia – 2019 terá início na data da publicação deste Edital, e término em março de 2020, quando será feita a premiação aos vencedores.

4. DO PÚBLICO-ALVO

4.1 Poderão concorrer trabalhos individuais e em grupo, de candidatos de qualquer nacionalidade e formação acadêmica, conforme abaixo:

- a. candidatos já graduados ou pós-graduados, em cursos de nível superior, reconhecidos pelo Ministério da Educação; ou
- b. candidatos que, por ocasião da inscrição da monografia, estiverem cursando o último ano da graduação, em cursos de nível superior, reconhecidos pelo Ministério da Educação.

4.2 Ficam impedidos de participar:

- a. trabalhos de autoria dos membros da comissão julgadora e dos responsáveis pela execução do concurso lotados na Diretoria de Inovação e de Gestão do Conhecimento da Enap, bem como de seus parentes até terceiro grau;
- b. capítulos de teses ou dissertações que já tenham sido premiadas;
- c. trabalhos premiados ou agraciados com menção honrosa em edições anteriores do Prêmio de Loterias (Seae – 2017 e Sefel – 2018) ou em outros concursos congêneres;
- d. trabalhos de servidores lotados na Secap e de empregados da Caixa Econômica Federal, que tenham alguma atuação nos processos de Loterias.

5. DAS INSCRIÇÕES

- 5.1 As inscrições deverão ser feitas pelo formulário eletrônico disponível no site www.ena.gov.br a partir da data de publicação deste Edital até às 23h59, horário de Brasília, do dia 2 de dezembro de 2019.
- 5.2 É imprescindível que o autor ou representante do grupo preencha corretamente todos os dados solicitados na inscrição, necessários exclusivamente à sua identificação e localização, confirmando, inclusive, a aceitação dos termos deste Edital.
- 5.3 A identificação dos demais autores, quando se tratar de trabalho em grupo, estará condicionada à participação direta e efetiva na pesquisa, bem como na elaboração da monografia, cujos dados pessoais deverão ser informados no ato da inscrição.
- 5.4 Para efetuar a inscrição, o autor ou representante do grupo deverá apresentar as seguintes informações:
 - a. ficha de inscrição (Anexo I);
 - b. declaração de inexistência de plágio ou autoplágio preenchida e assinada pelo autor e, no caso de trabalho em grupo, por cada integrante (Anexo II);
 - c. declaração de ineditismo preenchida e assinada pelo autor e, no caso de trabalho em grupo, por cada integrante (Anexo III);
 - d. autorização de publicação da monografia no todo ou em parte, preenchida e assinada pelo autor, e no caso de trabalho em grupo, por cada integrante (Anexo IV);
 - e. cópia do documento de identidade do autor e de cada integrante do grupo;
 - f. currículo simplificado do autor e, no caso de trabalho em grupo, de cada integrante (pode ser no formato derivado da plataforma Lattes ou um breve relato sobre a formação acadêmica e a experiência profissional mais importante);
 - g. cópia do diploma da última titulação acadêmica, expedido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação ou, quando for o caso, comprovante de matrícula no último ano de graduação em curso reconhecido pelo Ministério da Educação;
 - h. monografia, contendo entre 30 e 80 páginas, incluídos os anexos; em arquivo compatível com as versões 2007 do MS-Word, ou superior, e, quando se tratar de planilhas ou gráficos, compatível com as versões 2007 do MS-Excel, ou superior;
 - i. sumário executivo, contendo entre 3 e 5 páginas, em arquivo compatível com as versões 2007 do MS-Word, ou superior.
- 5.5 A Enap não se responsabilizará por solicitação de inscrição não recebida por motivos alheios, tais como problemas de ordem técnica dos computadores, falhas de comunicação, congestionamento das linhas de comunicação e outros fatores que impossibilitem a transferência de dados.
- 5.6 Excepcionalmente, inscrições que não puderem ser enviadas pelo formulário eletrônico disponível no sítio da Enap, devido a eventual dificuldade operacional,

poderão ser encaminhadas para o e-mail do prêmio (premiosecapenergia@enap.gov.br), com todos os dados solicitados no subitem 5.4.

5.6.1 Será considerada como data de inscrição a data do envio do formulário eletrônico ou do e-mail.

5.6.2 Os documentos de inscrição para envio pelo sítio da Enap deverão conter no máximo 20 MB, e eventuais documentos enviados por e-mail deverão conter no máximo 8 MB.

5.7 A inscrição está restrita a trabalhos inéditos de autoria do(s) participante(s), não publicados em meio impresso ou eletrônico, tais como livros, revistas acadêmicas e outros periódicos de grande circulação.

5.8 Serão também considerados inéditos os textos inseridos em documentos de circulação restrita de universidades, órgãos públicos, empresas, congressos, encontros e centros de pesquisa, como notas e textos para discussão e similares.

5.9 As inscrições que não atenderem ao disposto neste Edital não serão aceitas.

5.10 A inscrição implica a aceitação de todas as disposições do presente edital pelo(s) candidato(s).

5.11 Eventuais dúvidas sobre o processo de inscrição poderão ser dirimidas por meio do endereço eletrônico premiosecapenergia@enap.gov.br.

6. DO TEMA E DOS SUBTEMAS DO PRÊMIO

6.1 O concorrente, incluindo o coautor, se houver, deverá apresentar apenas uma monografia sobre o tema A Regulação de Loterias no Brasil e Aspectos de Responsabilidade Social Corporativa das Loterias.

6.2 Delinearam-se os seguintes subtemas para serem utilizados como orientadores na elaboração das monografias a serem inscritas no presente Prêmio:

a. Loterias de sorteios de números: neste grupo estão inseridas as loterias de prognósticos numéricos, que são os produtos lotéricos em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no próximo concurso, a exemplo da Quina, Mega-Sena, Lotomania, Dupla-Sena e Lotofácil;

b. Loterias de prognósticos esportivos: são aquelas em que o apostador tenta prever o resultado de jogos esportivos. As Loterias Federais contemplam apenas o futebol para essa modalidade de Loteria na Loteca e Lotogol;

c. Proteção dos consumidores-apostadores;

d. Combate ao jogo ilegal;

e. Incentivo a pesquisas estruturadas acerca de transtornos de jogos e apostas;

f. Operação com vendas sustentáveis de produtos lotéricos, garantindo, assim, a continuidade da destinação de recursos para as boas causas sociais;

g. Envolvimento da comunidade, pesquisadores científicos, reguladores, fornecedores e demais *stakeholders* na efetivação das iniciativas de Jogo Responsável; e

- h. Obtenção de um ambiente em que o ato de apostar aconteça em uma posição de equilíbrio entre a geração de receita, entretenimento e experiência do consumidor-apostador, entre outras boas práticas adotadas amplamente ao redor do mundo.
- 6.3 No desenvolvimento do tema, o concorrente poderá abordar um dos subtemas sugeridos ou outro subtema, desde que contemple o tema principal.
- 6.4 A Secap espera nas monografias apresentadas/inscritas uma análise conceitual crítica, com identificação de melhores práticas e proposição de alternativas e soluções para serem incorporadas na regulação e na exploração das Loterias Federais.
- 6.5 As monografias devem apresentar enfoque atual com aplicabilidade para o caso brasileiro.
- 6.6 Somente serão consideradas as monografias cujo contexto incidir sobre Regulação de Loterias e/ou Responsabilidade Social Corporativa em Loterias.

7. DA APRESENTAÇÃO DOS TRABALHOS

- 7.1 A monografia deverá ser digitada em espaço duplo entre linhas, corpo 12, fonte arial; margem esquerda e superior de 3 cm, direita e inferior de 2 cm; papel branco, formato A4 (210mm x 297mm), e ser apresentada em um número de páginas entre 30 e 80, incluindo os anexos.
- 7.2 A apresentação dos textos obedecerá preferencialmente à NBR 10719 (Apresentação de Relatórios Técnico-Científicos), à NBR 10520 (Citação em Documentos), à NBR 6023 (Referências) e à NBR 6028 (Resumos) da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.
- 7.3 O currículo, a monografia e o sumário executivo deverão ser redigidos em língua portuguesa.
- 7.4 O sumário executivo, cujo conteúdo é parte integrante da avaliação, deverá ter de 3 a 5 páginas e informar os elementos fundamentais da monografia, ressaltando os objetivos principais, limites, método utilizado e resumo dos resultados, destacando a contribuição do trabalho e principais conclusões.
- 7.5 A monografia, o sumário executivo e seus respectivos arquivos deverão ser apresentados sem qualquer informação que identifique a autoria, direta ou indiretamente, sob pena de desclassificação, e em hipótese nenhuma, deverão ser mencionados nos textos os nomes do autor, da instituição de ensino ou do professor orientador, haja vista que a identificação se fará por meio da ficha de inscrição.
- 7.6 Nos arquivos da monografia e do sumário executivo deverão ser removidos nos metadados (propriedades do arquivo) as informações que possam identificar a autoria, sob pena de desclassificação.
- 7.7 Na capa da monografia, deverão constar a identificação do Concurso – 3º PRÊMIO SECAP DE LOTERIAS – 2019 na margem superior da folha, o tema, o subtema e o título do trabalho, estes centralizados na folha.

8. DOS PRÊMIOS

- 8.1 Serão premiados os três primeiros colocados no tema previsto no subitem 6.1.
- 8.2 A Comissão Julgadora poderá não conferir prêmio quando as monografias não possuírem qualidade satisfatória ou estiverem inadequadas ao tema.
- 8.3 A Comissão Julgadora poderá conceder até duas menções honrosas.
- 8.4 A Secap, junto a patrocinadores, será a responsável por providenciar o pagamento do prêmio pecuniário aos vencedores.
- 8.5 A premiação dos vencedores será a seguinte:
- a. valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) para o 1º colocado;
 - b. valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para o 2º colocado;
 - c. valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o 3º colocado;
 - d. certificado de vencedor para os três primeiros colocados e menções honrosas, se houver; e
 - e. publicação das monografias dos três primeiros colocados e menções honrosas, se houver.
- 8.6 Os valores dos respectivos prêmios estarão sujeitos à incidência, dedução e retenção de impostos, conforme legislação em vigor, por ocasião da data de pagamento dos prêmios.
- 8.7 Todas as premiações serão pagas via transferência bancária para a conta corrente de titularidade dos premiados.
- 8.8 No caso de trabalho em grupo, a transferência bancária será feita para a conta do representante do grupo, responsável pela assinatura da ficha de inscrição.

9. DA APURAÇÃO DO RESULTADO

- 9.1 A escolha dos trabalhos será feita por uma Comissão Julgadora, composta especialmente para esse fim.
- 9.2 A Comissão Julgadora será composta por no mínimo três e no máximo seis membros, escolhidos entre profissionais de notório saber jurídico e/ou econômico, designados pelo Presidente da Enap, mediante portaria, respeitando o que se segue:
- a. até cinco membros indicados pela Secap; e
 - b. um membro indicado por patrocinador do prêmio.
- 9.3 Entre os membros da Comissão Julgadora, o dirigente da Enap designará o presidente.
- 9.4 A Comissão Julgadora deliberará com a presença do presidente e da maioria de seus membros.
- 9.5 O Presidente da Comissão terá, além do seu voto, o voto de desempate, se houver empate.

- 9.6 Quando da avaliação das monografias, a Comissão Julgadora não terá conhecimento da identidade dos participantes, para que tal identificação não influa no julgamento dos trabalhos.
- 9.7 Deverá declarar-se suspeito e abster-se de participar da avaliação de determinada monografia o membro da Comissão Julgadora que for capaz de identificar indícios ou proceder ao reconhecimento da autoria do trabalho.
- 9.8 Os nomes dos componentes da Comissão Julgadora serão divulgados quando da publicação do resultado do Concurso.

10. DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

- 10.1 Os critérios de avaliação adotados pela Comissão Julgadora serão os seguintes:
- a. estruturação do texto equilibrada: organização e precisão das partes do trabalho;
 - b. redação apropriada com as Normas Técnicas da ABNT estabelecidas na seção 7;
 - c. originalidade de abordagem;
 - d. adaptação da abordagem teórica e/ou empírica ao tema;
 - e. clareza dos objetivos;
 - f. adequação metodológica;
 - g. coerência nas análises e nos resultados;
 - h. consistência nas discussões e conclusões;
 - i. coerência da bibliografia com o tema proposto.
- 10.2 A Comissão julgadora poderá considerar outros critérios, não restringindo a avaliação somente aos acima elencados.

11. DO RESULTADO E DA PREMIAÇÃO

- 11.1. A Diretoria de Inovação e Gestão do Conhecimento da Enap disponibilizará no site da Enap (www.enap.gov.br) o resultado da avaliação pela Comissão Julgadora, conforme cronograma previsto no item 13 deste edital.
- 11.2. Caberá recurso contra a avaliação da Comissão Julgadora, no prazo de 3 (três) dias, a partir da publicação do resultado no Diário Oficial da União, dirigido à Diretoria de Inovação e Gestão do Conhecimento da Enap. O recurso deverá ser encaminhado, exclusivamente, para o endereço de e-mail premiosecaploterias@enap.gov.br.
- 11.3. O resultado final do concurso será publicado no Diário Oficial da União e estará disponível nos sites da Secap (www.economia.gov.br) e da Enap (www.enap.gov.br).
- 11.4. A solenidade de premiação será realizada em Brasília/DF, em local e data a serem divulgados oportunamente.

- 11.5. Serão fornecidas diárias e passagens, em território nacional, desde que residentes fora de Brasília-DF, aos autores das monografias premiadas ou, no caso de trabalho em grupo, ao representante do grupo, inclusive àqueles com Menção Honrosa, para que participem da cerimônia de premiação.
- 11.6. Após a divulgação do resultado no Diário Oficial da União, o premiado terá o prazo de até 2 (dois) dias úteis para confirmar presença na cerimônia de premiação, por meio do endereço eletrônico premiosecaploterias@enap.gov.br, e encaminhar, digitalizados, os documentos necessários à sua participação, conforme for solicitado pelos organizadores do evento.

12. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

- 12.1 O material encaminhado para inscrição no 3º Prêmio Secap de Loterias – 2019 não será devolvido e passará a integrar o patrimônio da Enap, da União e do acervo bibliográfico da Enap e da Secap.
- 12.2 A Secap e a Enap poderão editar, publicar, reproduzir e divulgar, impressa ou digitalmente, o conteúdo dos trabalhos inscritos, total ou parcialmente, sem ônus, bem como as imagens e vozes dos participantes, assegurados os direitos autorais.
- 12.3 As monografias premiadas deverão manter o seu ineditismo até a publicação oficial do resultado no Diário Oficial da União e nos sites da Enap e da Secap.
- 12.4 Os autores dos trabalhos premiados deverão fazer menção expressa e bem visível de que a obra foi vencedora no 3º Prêmio Secap de Loterias – 2019, em toda e qualquer utilização pública da monografia.
- 12.5 Os concorrentes inscritos no Concurso são responsáveis pela autoria e conteúdo dos trabalhos encaminhados, não cabendo qualquer responsabilidade aos realizadores do certame por eventuais infringências aos direitos autorais de terceiros ou por divulgação de informações de caráter sigiloso.
- 12.6 Os casos omissos serão resolvidos pela Diretoria de Inovação e Gestão do Conhecimento da Enap.

13. CRONOGRAMA

ATIVIDADE	DATA PROVÁVEL
Publicação do edital/abertura das inscrições	15/08/2019
Encerramento das Inscrições	02/12/2019
Avaliação das monografias pela Comissão Julgadora	janeiro/2020
Publicação do resultado	fevereiro/2020
Entrega dos prêmios	março/2020

DIOGO GODINHO RAMOS COSTA
Presidente da Enap

Fotos e vídeo da
Cerimônia de Premiação



Da esquerda para direita

José Luiz Pagnussat, Presidente da Comissão Julgadora do 3º Prêmio Secap de Loterias – 2019 e Professor da Enap
Pedro Calhman de Miranda, Secretário de Avaliação Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia
Rodrigo Hideki Hori, Superintendente Nacional de Loterias da Caixa



José Luiz Pagnussat, Presidente da Comissão Julgadora do 3º Prêmio Secap de Loterias – 2019 e Professor da Enap



Rodrigo Hideki Hori, Superintendente Nacional de Loterias da Caixa



Mesa de autoridades e discurso remoto do Representante da Fundação Getulio Vargas, Professor Paulo Motta



Patrícia Kelly Sousa Albuquerque, Intérprete de Libras



Charles Henrique Correa, 1º colocado



Da esquerda para direita: **Roberto Domingos Taufick**, 3º colocado e **Rodrigo Hideki Hori**, Superintendente Nacional de Loterias da Caixa



Roberto Domingos Taufick, 3º colocado



Da esquerda para direita: **Roberto Domingos Taufick**, 3º colocado e **Charles Henrique Correa**, 1º colocado



Premiados e autoridades presentes



Da esquerda para direita: **Roberto Domingos Taufick**, 3º colocado e **Charles Henrique Correa**, 1º colocado



Charles Henrique Correa, 1º colocado



Mesa de autoridades e discurso remoto da premiada em 2º lugar, **Adriana Fiorotti Campos**



Charles Henrique Correa, 1º colocado



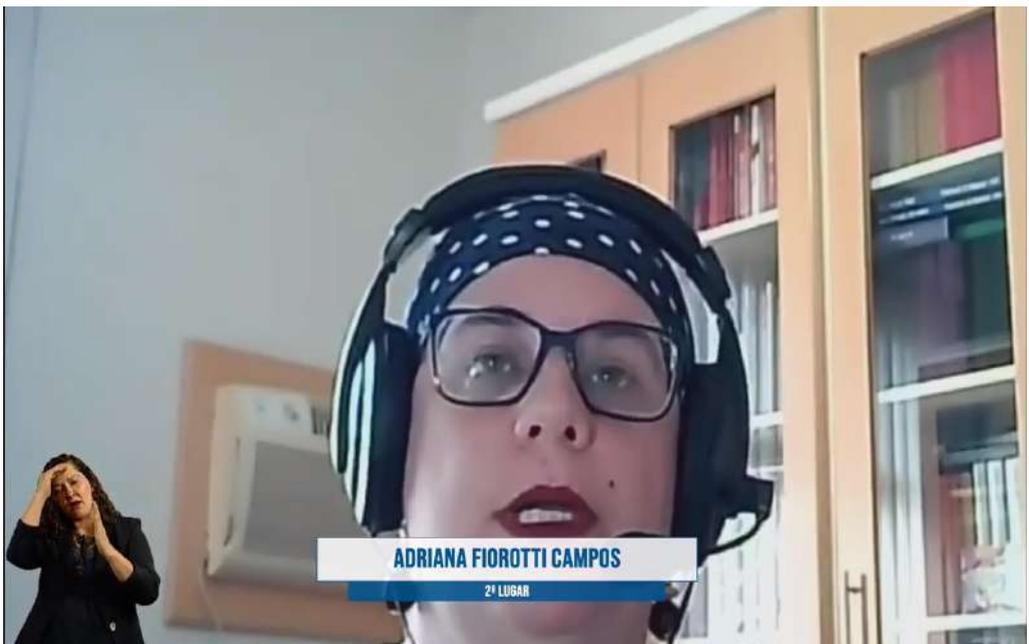
Pedro Calhman de Miranda, Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia – Secap-ME



Paulo Motta, Representante da Fundação Getúlio Vargas, Professor Paulo Motta



Diogo Costa, Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (Enap)



Adriana Fiorotti Campos, 2ª colocada



Roberto Brás Matos Macedo, Menção Honrosa

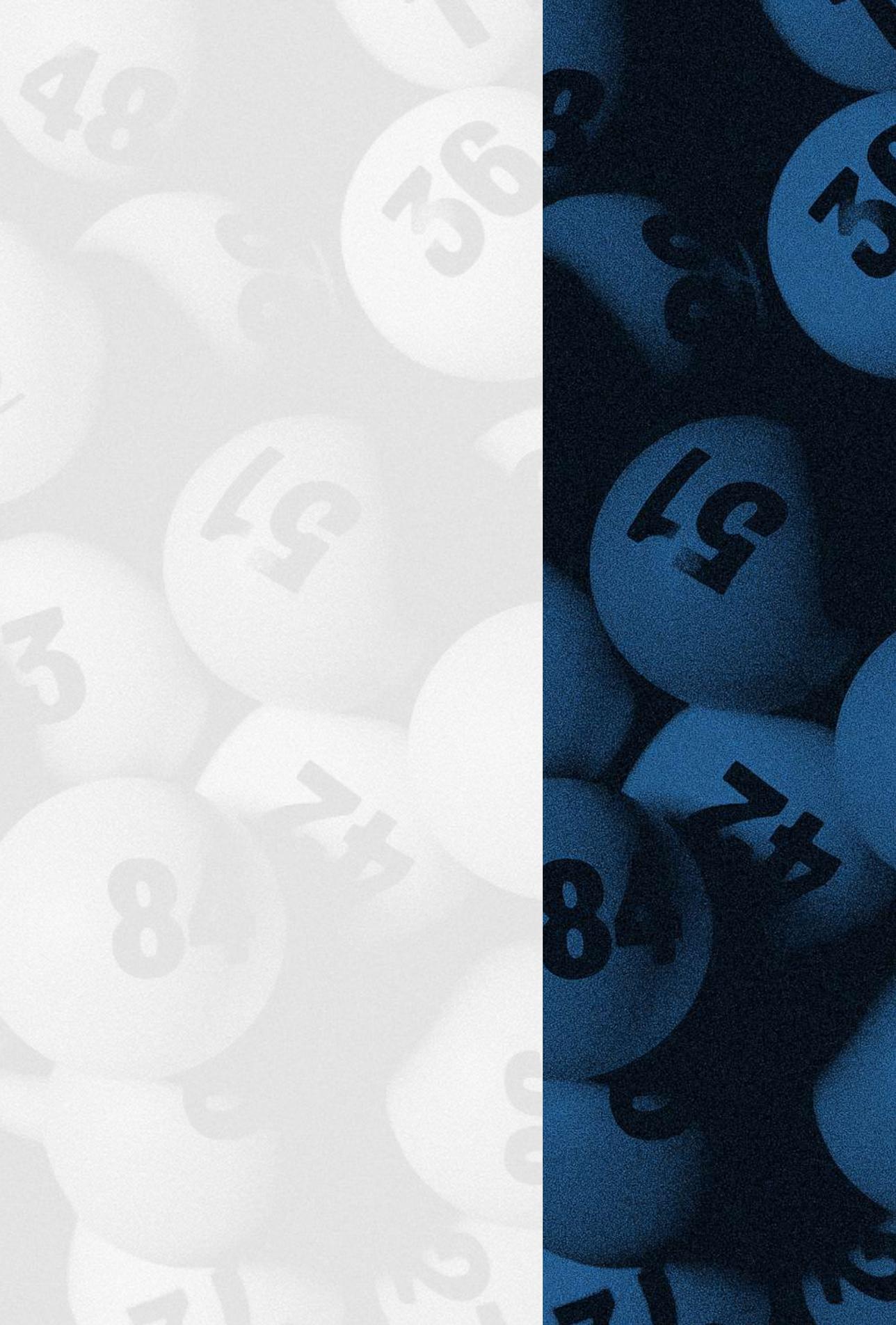


Allison Silva dos Santos, Menção Honrosa

ASSISTA AO VÍDEO DA CERIMÔNIA DE PREMIAÇÃO



A Cerimônia de Premiação do 3º Prêmio Secap de Loterias aconteceu de forma *on-line*, pelo YouTube, no dia 28/08/2020, e contou com a participação de todos os premiados e do novo Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia, Pedro Calhman de Miranda



ISBN-13: 978-65-88735-02-2



9 786588 735022

Realização



Idealização

SECRETARIA DE
AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO,
ENERGIA E LOTERIA

SECRETARIA ESPECIAL DE
FAZENDA

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

Apoio



Patrocínio

