

MUDANÇA DE TOM E IMAGEM DE POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DAS APOSTAS E JOGOS DE AZAR NO BRASIL - Letícia Graciano de Melo¹; Cristiano Parra Duarte²

1 INTRODUÇÃO

A regulamentação dos jogos de azar e apostas no Brasil constitui um tema historicamente controverso, atravessado por disputas morais, políticas e econômicas. Desde a proibição, instituída pelo Decreto-Lei nº 9.215/1946, o país mantinha uma postura predominantemente restritiva em relação a essas práticas, respaldada em argumentos da ordem moral e da prevenção a vícios. Contudo, nos últimos anos, o Brasil tem assistido a uma reconfiguração desse entendimento, uma vez que temas como a regulação e a legalização de apostas e jogos de azar têm mobilizado legisladores e tomadores de decisão a nível federal (UOL ECONOMIA, 2023).

O estudo do processo de mudança de políticas públicas não é observado apenas por mudanças nas condições institucionais, mas também por transformações na maneira como o tema é simbolicamente representado — ou seja, por alterações na imagem da política pública. Esse conceito, derivado da Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner; Jones, 1993), corresponde à forma como o problema é percebido e enquadrado (positiva ou negativamente) no discurso público. Nesse sentido, o tom e a imagem influenciam diretamente a legitimidade da política, o interesse que ela desperta entre os atores políticos e a prioridade que recebe na agenda governamental (Baumgartner; Jones, 1993). Logo, as imagens de políticas públicas são percebidas também nos tons das legislações.

A mudança na imagem das políticas públicas não ocorre de forma espontânea. Ela resulta de uma disputa entre diferentes atores e suas ideias, que buscam reconfigurar o enquadramento de um problema na esfera pública. Conforme Vaughan e Arsneault (2015), a transformação da imagem é condição fundamental para que uma política anteriormente estigmatizada possa ser resgatada e reformulada. Essa disputa, ao articular argumentos técnicos, morais e econômicos, permite que temas sensíveis se desloquem entre os ciclos de

¹ Graduanda em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). E-mail: graciano.melo@unesp.br.

² Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo FAPESP n.º 2022/07802-4). E-mail: crparraduarte@gmail.com.

estabilidade e mudança, característicos da Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner; Jones, 1993).

Assim, o aparente processo de mudança nas políticas de regulamentação dos jogos de azar no Brasil revela uma reconfiguração em curso, logo um caso para analisar alterações no tom e nas imagens de políticas exercidas sobre o processo decisório. Por isso, pergunta-se: houve uma mudança no tom das propostas legislativas e das legislações aprovadas sobre jogos de azar no Brasil?

2 OBJETIVOS

Este trabalho tem por objetivo mapear o processo de transformação da imagem das políticas públicas relacionadas a jogos de azar, apostas e cassinos no Brasil por meio do tom de propostas legislativas e legislações aprovadas ao longo do tempo a fim de, em caráter exploratório, entender como essa mudança tem influenciado a entrada de tais questões na agenda governamental.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

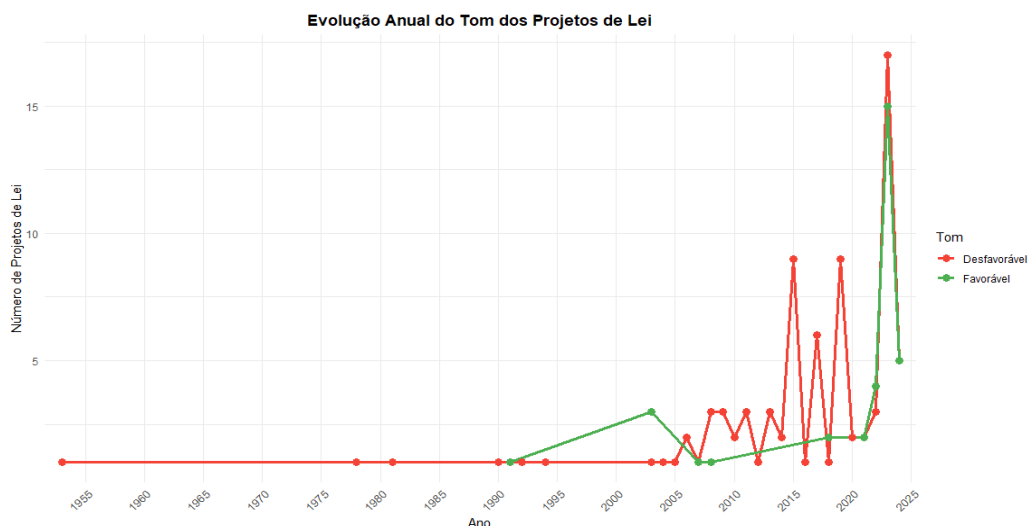
Este trabalho apresenta um estudo de caso qualitativo, de natureza exploratória e descritiva. A coleta de dados foi realizada no portal LexML, buscando projetos de leis e legislações aprovadas sobre as temáticas de “apostas”, “cassinos” e “jogos de azar”, sem recorte temporal pré-estabelecido. Isso possibilitou o mapeamento legislativo desde o começo do século XX. A busca resultou em 119 projetos de leis e 32 legislações aprovadas (entre leis, medidas provisórias, decretos, entre outros). O banco de dados foi categorizado a partir da análise de conteúdo (Bardin, 2011) como “favorável” ou “desfavorável”. Assim, é possível identificar, ao longo do tempo, qual é o tom da temática em projetos de lei e em legislações. A identificação do tom permite, em caráter exploratório, entender a mudança da imagem das políticas relativas à regulação das apostas e dos jogos de azar no Brasil.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Historicamente, os jogos de azar e as apostas são associadas à criminalidade, imoralidade e desvio de conduta social. Dessa forma, a política de proibição dos jogos sustentou-se por décadas através de uma imagem negativa amplamente disseminada no imaginário público e respaldada por argumentos morais e religiosos. Essa configuração discursiva contribuiu para a manutenção do status quo, impedindo avanços legislativos no sentido da regulamentação. Entretanto, observa-se, especialmente a partir da década de 2010,

uma progressiva proposição legislativa sobre tais questões. A Figura 1 demonstra a evolução das proposições ao longo do tempo, destacando a dinâmica de projetos de leis favoráveis e desfavoráveis às apostas e aos jogos de azar.

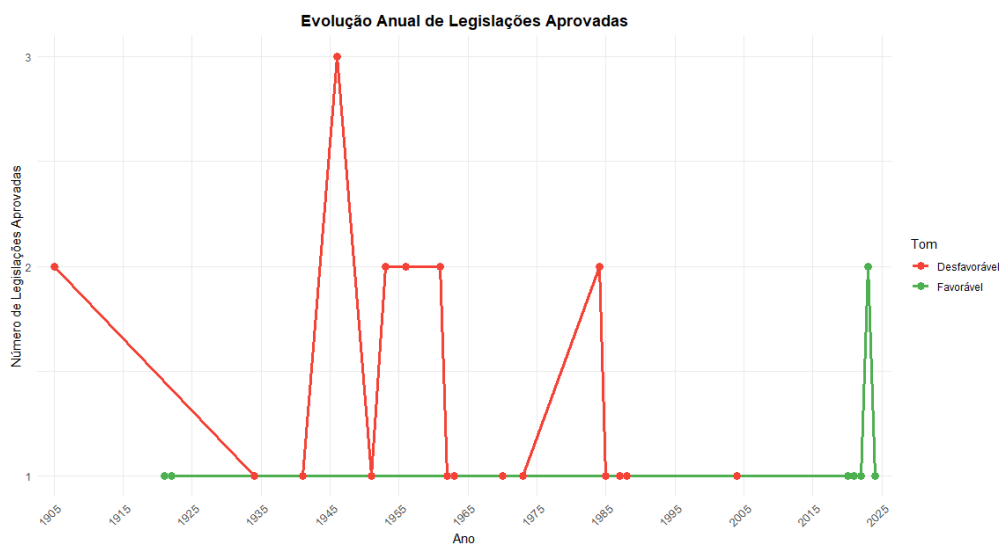
Figura 1. Evolução anual do tom dos Projetos de Lei sobre apostas e jogos de azar



Fonte: Elaboração própria.

O crescimento acentuado de proposições legislativas sobre o tema, favoráveis e desfavoráveis, demonstram um processo de crescimento de prioridade na agenda legislativa, podendo indicar uma tentativa de reconfiguração das políticas sobre apostas e jogos de azar. O processo de mudança é expresso na Figura 2, que demonstra a estabilidade do tom negativo da questão (desfavorável), interrompido pela aprovação de legislações com tom positivo (favoráveis), a partir de 2018, quando a política começa a mudar.

Figura 2. Evolução anual do tom das legislações aprovadas sobre apostas e jogos de azar



Fonte: Elaboração própria.

O processo de mudança da política de apostas e jogos de azar está ancorada na emergência de discursos que vinculam ambos à geração de emprego e à arrecadação tributária, aliada à crescente pressão de setores econômicos interessados na regulamentação. A tramitação do Projeto de Lei nº 2.234/2022, que visa regulamentar cassinos, bingos e outras modalidades de apostas, é sintomática dessa transformação, refletindo uma mudança na forma como governo e sociedade vêm percebendo a atividade.

No contexto da Teoria do Equilíbrio Pontuado, esse processo representa um caso clássico de mudança de política mediada por alteração na imagem pública do problema. Durante anos, a proibição manteve-se estável por meio de uma imagem que enquadrava os jogos de azar e as apostas como ameaça à ordem social. A partir do momento em que novas narrativas começaram a ganhar espaço, passamos a observar uma disputa de imagens (vide Figura 1), culminando na mudança da política (vide Figura 2).

Ressalta-se que a mudança na imagem da política pública não ocorreu de forma linear ou imediata, mas sim como resultado de disputas simbólicas entre diferentes atores (parlamentares, grupos empresariais, representantes religiosos e órgãos técnicos) que vem ocorrendo desde 2010. Essa disputa foi potencializada por eventos críticos, como crises fiscais e aumento do desemprego, que tornaram mais palatáveis as propostas de regulamentação como alternativas de desenvolvimento econômico e fonte de arrecadação. Em síntese, os resultados obtidos demonstram que a transformação da imagem dos jogos de azar e das apostas, de uma política de risco social para uma política de oportunidade econômica, foi fundamental para sua reintrodução na agenda legislativa. Esse processo ilustra, de maneira concreta, o funcionamento dos mecanismos descritos pela Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner; Jones, 1993), reforçando a importância de se compreender o tom e as imagens que operam nas mudanças de políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante décadas, o tom e a imagem associados às apostas e aos jogos de azar eram predominantemente negativos, sendo vistos como um risco à ordem social, à moralidade e à segurança pública. Esse entendimento foi fundamental para a manutenção da proibição dos jogos no país, inviabilizando mudanças legislativas em direção à sua regulamentação. No entanto, a partir da década de 2010, observa-se uma crescente disputa simbólica no âmbito legislativo, contrapondo narrativas que, de um lado, buscavam manter a imagem negativa dos jogos, enquanto, de outro, começaram a emergir argumentos que os associavam a

oportunidades de desenvolvimento econômico, geração de empregos e incremento na arrecadação tributária.

Esse processo culminou, a partir de 2018, na mudança tanto do tom quanto da imagem pública sobre os jogos de azar em legislações aprovadas, que passaram de uma política de risco social para uma política de oportunidade econômica. A crescente pressão de setores econômicos e empresariais, aliados a eventos críticos como a crise fiscal e o aumento do desemprego, favoreceram a reconfiguração da imagem dos jogos, agora apresentada como uma alternativa viável para o crescimento econômico.

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. 1. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

VAUGHAN, Susan C.; ARSNEAULT, Shelly. Managing images in policy change: understanding the role of policy images in punctuated equilibrium theory. **Policy Studies Journal**, v. 43, n. 4, p. 583–606, 2015.

UOL ECONOMIA. **Aposta esportiva e jogos de azar: qual a diferença? Posso ser preso?** São Paulo, 29 abr. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/deutsche-welle/2023/04/29/aposta-esportiva-e-jogos-de-azar-qual-a-diferenca-posso-ser-preso.htm>.