

DOI: <https://doi.org/10.23925/ddem.v.2.n.11.66232>

Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

CONTRA-PÚBLICO SE TORNANDO LITERALMENTE PÚBLICO? ESTUDO MORAL SOBRE O DIRECIONAMENTO DOS RECURSOS OBTIDOS EM LOTERIAS NO RIO GRANDE DO SUL

WHY IS THERE A STATE LOTTERY ONLY IN RIO GRANDE DO SUL? A MORAL
STUDY ON THE PURIFICATION OF LUCK

Ricardo Cortez Lopes¹

RESUMO

Os jogos de azar são um fenômeno inevitável (um contra-público), o que, automaticamente, ensejou a criação de leis que os regulamentem (tornando-o público). Pretendeu-se estudar, neste espaço, um processo de "limpeza" dos recursos angariados com essa atividade por meio da sua transformação em erário público, explorando o caso da LOTERGS, a loteria estadual mais antiga do Brasil. O estudo foi de corte qualitativo, com uma análise legal e doutrinária partindo da apreciação dos textos presentes nos documentos selecionados. Apreciou-se uma série de textos com relação à sua finalidade, detectando o modo como a moralidade está sendo implicada na escolha do emprego do recurso. Os resultados apontam que há uma grande variedade de finalidades para o mesmo jogo, o que indica múltiplos processos de efervescência.

Palavras-chave: LOTERGS; Purificação do jogo; Lei das Loterias; Jogos de Azar.

ABSTRACT

Gambling is an inevitable phenomenon (counter-public), which automatically led to the creation of laws that regulate it (making it public). We intend to study, in this space, a process of "cleaning" the resources raised through this activity through their transformation into public treasury and resources, exploring the case of LOTERGS, the oldest state lottery in Brazil. The study was qualitative, with a legal and doctrinal analysis based on the analysis of the texts present in the selected documents. We analyzed a series of texts in relation to their purpose, detecting the way in which morality is being implicated in the choice of use of the resource. The results indicate that there is a wide variety of purposes for the same game, which indicates multiple effervescence processes.

Keywords: LOTERGS; Game Purification; Lottery Law; Gambling.

¹ Professor, sociólogo, historiador, comunicador, doutor em sociologia e pesquisador brasileiro. ingressou na Universidade Federal do Rio Grande do Sul no primeiro semestre do ano de 2007, e atualmente foca nos estudos de Sociologia da Educação. Em 2011 ingressou no Núcleo de Estudos da Religião no primeiro semestre. Pesquisou na área de Sociologia (Mestrado), com relação às moralidades religiosas e ateias no ambiente universitário. Possui pesquisas na área de Sociologia da Moral (morais atea e religiosa), Teorias da Secularização, Ateísmo, Movimento Social Ateu, Modernidade, Pós-Modernidade, Teoria Sociológica, Teoria do Conhecimento e Pensamento Político-Religioso. Interessa-se também pela área de Ensino de Sociologia, com experiência em nível básico e em nível superior. Parte de sua produção pode ser acessada pelo link <https://ufrgs.academia.edu/RicardoLopes>. rshicardo@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-0808-7203>.

INTRODUÇÃO

Jogos são uma modalidade de comunicação com grande potencial imersivo, e jogos que contam com a variável aposta¹ adicionam mais elementos nessa imersão na medida em que um maior interesse para o desfecho favorável do jogo. Nisso, há também um investimento de si, o que torna os elementos do jogo mais destacados e alvo de desejos quanto ao seu desfecho. Logo, para o jogo se tornar um problema de vulnerabilidade social se ocorre em grande escala: é possível que indivíduos empenhem recursos pessoais, o que vai afetar sua renda familiar, por exemplo. Não é sem razão que há religiões que proíbem essa modalidade, assim como regimes políticos também o fazem. Logo, o jogo de aposta² parece ser um mal incontornável e que algumas culturas tornam interdito, enquanto outras lidam com ele de outras maneiras. Por exemplo, no caso do Rio Grande do Sul, o objeto de estudo, há o Decreto Nº 42.791/2003 que é uma lei estadual que conceitua o jogo promovido pelas loterias, o qual será abordado, posteriormente, na nossa seção de análise dos dados. Os dados que colocou-se em tela buscam redirecionar a receita da atividade para outros fins, geralmente voltados para a assistência social, o que considerou-se como um processo de transformação de uma manifestação contra-pública em pública. Trata-se, portanto, de um processo de “purificação” dessa renda via impostos, processo que abordar-se-á com detalhes a partir dos dados do estudo, cuja coleta e análise se desenvolveram em perspectiva transversal e diacrônica, passando por normas jurídicas de diferentes épocas históricas.

Dessa maneira, o problema de pesquisa foi: “como o recurso gerado do jogo público de aposta (loteria) é purificado no Rio Grande do Sul?” Ora, esta questão é muito importante para se acessar o “dever ser” dos governos, o que possibilita lançar um estudo moral da ação estatal, dado que o planejamento se baseia em uma leitura da realidade (Lopes, 2024) e uma opção por rumo de ação.

Metodologicamente, analisou-se os documentos naquilo que eles descrevem como ideal para provimento, ou seja, para quem eles vão destinar a renda líquida da loteria, o que faz ser uma pesquisa de análise legal e doutrinária conduzida por uma sociologia da moral. A relação entre a receita e a aplicação dela vai indicar qual é o sagrado que se pretende alcançar, pois demonstrará um dever ser normatizado por lei. Porém, para chegarmos a esse resultado, será preciso uma metodologia adequada para esse fim.

² Na diferenciação rigorosa, jogos de azar não necessariamente implicam aposta, mas a aposta aumenta o potencial de perda do jogador, o que aumenta a probabilidade de dano do usuário.

1. METODOLOGIA

O estudo foi de corte qualitativo, partindo da análise dos textos presentes nos documentos selecionados. Em um primeiro momento, após a determinação do problema de pesquisa, iniciou-se uma revisão bibliográfica, a qual se focou na história da LOTERGS - o órgão que normatiza a loteria no estado - e na fundamentação teórica na sociologia da moral. Posteriormente, coletou-se os decretos de maneira online, e os dispôs-se em um arquivo em separado, constituindo o *corpus* analítico.

Na etapa da análise dos dados, procedeu-se, em um primeiro momento, a realizar um levantamento sobre os direcionamentos dos recursos. Em um segundo momento, analisou-se as palavras empregadas pelos legisladores, para entender a função cumprida pelos recursos levantados pelo texto escrito. A ideia foi conferir uma significação maior para o texto no contraste com os conceitos mais amplos, produzindo uma significação sociológica mais profunda. Para isso precisou-se discutir a sociologia da moral.

2. SOCIOLOGIA DA MORAL, LOTERIA E O CONTRA-PÚBLICO

Antes de se abordar a sociologia da moral, é preciso ressaltar que o fenômeno moral é estudado pela sociologia de muitas maneiras. Na dimensão dos fundadores, por exemplo, Durkheim postulou uma sociologia voltada diretamente para a moral e Weber se focou nos valores. Há também uma sociologia moral que se foca muito na crítica da crítica, como demonstra a obra de Lüc Boltanski e as contestações trazidas por Bernard Lahire. Enfim, o fenômeno moral se presta a muitas abordagens, e a nossa segue a de Raquel Weiss, continuadora do enfoque durkheimiano.

Sobre essa perspectiva, pode-se tecer algumas considerações sobre os aspectos sobre os quais ela se enfoca para a produção das análises. A primeira é que a sociologia da moral vai abordar o fenômeno moral na perspectiva da sua construção social:

[...] cada sociedade elabora um certo ideal do homem, ou seja, daquilo que ele deve ser tanto do ponto de vista intelectual quanto físico e moral; que este ideal é, em certa medida, o mesmo para todos os cidadãos; que a partir de certo ponto ele se diferencia de acordo com os meios singulares que toda sociedade compreende em seu seio. (Durkheim, 2013, p. 52).

Ou seja, o enfoque da abordagem é naquilo que é criado socialmente pela convivência humana, e que se compartilha ao longo do tecido social: “Em última instância, a sociedade é o fim, a fonte e a legitimidade da moral e esta se coloca, ao mesmo tempo, como o núcleo da vida coletiva, que influencia de maneira mais ou menos direta todos as

suas dimensões” (Soares, Weiss, 2021, p.31). Dessa maneira, a loteria é um valor social e uma prática compartilhada em determinadas sociedades.

Um segundo elemento dessa sociologia é que a moral é composta do dever e do bem;

Mas como Durkheim chega a esse argumento? Aqui ele tenta explicar a dualidade da moral a partir de uma análise sobre a imbricação histórica entre moral e religião, uma tese que encontrou seu ápice e sua melhor formulação em *Les Formes Elementaires de la Vie Religieuse*. Essa relação será central para o desenvolvimento da noção de ,sagrado como fundamento último da moral, e que figura como a chave para que Durkheim possa defender a legitimidade da sociedade como origem da moralidade e como o critério para julgar as regras vigentes em cada sociedade específica. (Weiss, 2011, p.102).

Assim, a moral é composta também pela dualidade bem-dever, de modo que o bem, em síntese, é aquilo que é desejado pelo indivíduo e o dever é algo que o indivíduo é impelido a fazer mesmo que não deseje. Dessa maneira, participar da loteria pode ser um bem - pelo prazer da recompensa ao ganhar - e não a jogar sendo um dever - pelo indivíduo não poder assumir o risco de perder recursos.

O terceiro e último componente é de que essa interação social conduz a processos de efervescência, que são o modo como se criam novos ideais diante de mudanças de contextos sociais:

Em quais condições se formou o ideal proveniente da Revolução Francesa? [No] estado de efervescência das assembleias nas quais o indivíduo é arrastado pelo entusiasmo coletivo: até os mais comuns são capazes de ações desinteressadas – cf. a guerra de 70 – caso Dreyfuss. Os ideais assim constituídos são fixados fora das consciências individuais por um mecanismo especial. Essa fixação se dá inicialmente nas coisas [emblemas]; nos lugares que foram o palco das grandes elaborações [ritos]; nos dias, nas datas. A ausência de festas públicas atualmente atesta bem que ainda não constituímos um novo ideal (Durkheim, 1975, p.1909).

Assim, a efervescência, que é um processo amplo de produção social das ideias, no qual há a deliberação após perceber-se uma mudança no contexto - e este conceito ajuda a quebrar o estereótipo de que Durkheim recusaria ou não abordaria as mudanças sociais, mas apenas os “consensos”. O interessante é que, se tratando do direito, a efervescência é constante, por meio da assembleia - o que demonstra que no direito moderno a efervescência é incentivada e não algo a ser evitado, como seria no Antigo Regime, por exemplo. Como este processo ocorre com relação à loteria? Ora, a loteria se reconfigura conforme a mudança do contexto, como apreciou-se nos próprios dados analisados, o que influi na sua “metamorfose” de contra-público para público (na conversão em verbas). Mas o que viria a ser o contra-público?

[Nancy] Fraser define os contra-públicos subalternos como lugares sócio-

simbólicos nos quais os grupos que não se sentem adequadamente representados no contexto de uma hegemonia cultural, social e política podem articular os seus próprios discursos sobre as questões que lhes dizem respeito. Para Fraser, a formação de um discurso comum para abordar os problemas de um determinado grupo social é um aspecto essencial. Em primeiro lugar porque, enquanto primeira abordagem ao poder, permite articular os aspectos problemáticos de um modo que faça sentido para o grupo. Em segundo lugar, porque é através da argumentação e da visibilidade das discussões e debates – por exemplo, em reuniões públicas ou fóruns online [...] Deste modo, os contra-públicos ampliam o espaço discursivo e abrem possibilidades, no sentido em que podem fazer emergir questões anteriormente ausentes do espaço público dominante – de forma muitas vezes precária ou marginal, mas que constitui um ganho. (Millete, 2014, p.6).

Pode-se perceber, portanto, que o conceito faz alusão a espaços nos quais se exerce uma dinâmica de um grupo e que vai contra o coletivo. No caso, os apostadores são um grupo que vai acabar invisibilizado e sua prática contra-pública - na medida em que ela somente se torna visível em escândalos relacionados a crimes, como o caso do Totobola, de 2005. Dessa maneira, o poder público tenta converter esse contra-público em público por meio da loteria, que atrai os participantes de jogos de azar. Porém, antes de partirmos diretamente para os dados evidenciando esse processo, é importante contextualizar a atividade da loteria.

3. A LOTERIA NO BRASIL

Conceitualmente, o que seria a loteria? Uma definição possível (e que é relevante para os nossos fins analíticos) é a da própria normativa legal:

Esse é o nome que se dá à modalidade de jogos de azar que se baseiam em sorteios aleatórios. Assim, a aposta foca em algum elemento que está sob sorteio. Geralmente ele é um número. Os jogos de azar, com exceção das loterias, são considerados como Contravenção Penal. Isso decorre de uma lei de 1941. Atualmente, cabe frisar, existem vários projetos de lei em trâmite que pretendem mudar essa condição [...] As loterias no Brasil têm regulação pelo Decreto-Lei 204 de 1967, que acompanha inúmeros regulamentos e decretos mais específicos. Desde logo ela deixa claro que a exploração se resguarda exclusivamente à União. (Pelisari, 2021, s/p).

Partindo da definição, os jogos de azar são considerados como contravenção, à exceção da loteria - que lida diretamente com elementos conhecidos pelos apostadores e que são selecionados aleatoriamente nas ocasiões de sorteio para determinar um vencedor. Possivelmente a fiabilidade deste jogo é que seja objeto de disputa e não o jogo em si, afinal o processo inteiro pode ser guiado, o que acabaria com a aleatoriedade e penderá a balança do jogo para um lado, o que anula o risco real e cria uma expectativa de risco.

Mesmo que o jogo, em si mesmo, funcione pela aleatoriedade, ainda há a questão da finalidade da renda gerada pelas apostas: ela pode ser destinada para fins ocultos e ilegais. No Brasil, pode-se observar o seguinte trecho do Decreto-Lei N° 200, de 25 de fevereiro de 1967 e que é válido para todo o território nacional:

Art 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei.

Parágrafo único. A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será obrigatoriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público. (Brasil, 1967, s/p).

Nesse caso, a exploração da loteria é assunto completamente público, não pode ser exercida diretamente. Outra maneira de abordar a questão é considerar esse jogo como “[...] arrecadação de loterias como fonte de recursos para o setor público [...]” (Amaral, 2005, p.16). Assim, a loteria para além de ser regulada, também ajuda a financiar os custos do estado - o que torna necessária uma regulação. Como essa última ocorre?

[...] a normatização de loterias dependem de lei (ato normativo), ou se podem ser feitas por decreto (ato administrativo normativo), que parece ter mesmo desbordado de sua necessária característica, para ser válido, de subalternidade à lei, da qual é, ele decreto, vassalo, como já disse alguém. Mas isso é problema de legalidade, desafiando ação própria. (Giacomuzzi, 2003, p.67). Ou seja, a lei ou o decreto são o único ponto de contato, o que já atesta a existência do processo de purificação. Isto gera um tipo de leitura a partir da ótica do estado, como pode-se verificar adiante:

- problema dos "jogos de azar" acompanha a história do País. Desde a Lep, que proíbe ditos jogos, têm sido editadas normas desconexas e pontuais sobre o tema, sendo urgente esforço concentrado, no âmbito dos Estados e da União, ao tratamento do tema.
- A questão da competência para legislar sobre a matéria -se privativa da União ou se subsidiária dos Estados, ou se concorrente -não é pacífica. (Giacomuzzi, 2003, p.69).

Na leitura feita pelo estado, detecta-se que o jogo de azar é um problema permanente à nível social. No entanto, o estado em si mesmo tem adotado iniciativas pontuais, e que não resolvem o problema, além de se bater em divergências internas. A “força” resultante apontou para a criação de um sistema de loterias estaduais:

Quadro 1: modalidades lotéricas e suas bases jurídicas.

Modalidade lotérica (WLA)	Denominação	Nome Comercial	Base Jurídica
Sorteio	Loteria Federal	Loteria federal	Decreto-Lei nº 6.259, de 1944
	Loteria de Prognósticos Numéricos	Mega-Sena	Lei nº 6.717, de 1979
		Quina	
		Lotofácil	
	Loteria de Prognóstico Específico	Lotomania	Lei nº 11.345, de 2006 Decreto nº 6.187, de 2007
Dupla Sena Dia de Sorte			
Título de Capitalização - Modalidade Filantropia Premiável	Capital de Prêmios; Triângulo da Sorte etc*	Decreto-Lei nº 261, de 1967 Circular Susep nº 569, de 2018	
Loterias Estaduais (vigentes à época da edição do Decreto-Lei nº 204, de 1967)	Loterj; Lotergs etc (14 estados)	Decreto-Lei nº 204, de 1967	
Esportiva	Loteria de Prognósticos Esportivos	Loteca	Decreto-Lei nº 594, de 1967
		Lotogol	Decreto nº 68.703, de 1971.
Instantânea	Loteria Instantânea Exclusiva	Lotex	Lei nº 13.155, de 2015
	"Raspadinhas" Estaduais	Raspadinha da Loterj; RaspaMinas; RaspeShow (Piauí)	Decreto-Lei nº 204, de 1967
	"Raspadinhas" ligadas a Entidades Filantrópicas	Capital de Prêmios; Triângulo da Sorte etc*	Decreto-Lei nº 261, de 1967

Fonte: adaptado de DER LAAN e RODRIGUES (2018, p.37)

Assim, o jogo fica regulamentado dentro dessas dinâmicas, e essas são as únicas loterias autorizadas - fora dessa regulamentação há só iniciativas ilegais. pode-se apreciar um sistema complexo com múltiplas atribuições. Porém, ainda há um pressuposto moral:

Se de fato há uma compulsão comportamental que leva o indivíduo ao jogo e isto degrada o homem e a sociedade, cabe ao Direito estabelecer normas jurídicas que obstaculizem tal desvio de conduta. Pior que tudo isto é o fato de agentes do poder estatal, diante da norma proibitiva, tiram proveito dessa anomalia psíquica e social e do caráter ilícito da conduta proscrita pelo Direito através da malha da corrupção. Nesse sentido, já de há algum tempo a exploração de jogos de azar toma conta dos noticiários levantando escândalos que envolvem desde Parlamentares, Ministros de Estado, Ministros das Cortes Superiores de Justiça até

agentes policiais. (Silva Junior, 2007, s/p).

Nesse caso, o desvio de conduta é reaproveitado pelo estado, que não pode permitir a corrupção de seus agentes também - o que indica que há muito dinheiro envolvido no esquema e que pode dar margem para desvios de muitas espécies. Dessa maneira, a questão foi descentralizada pela atribuição aos estados:

O Supremo Tribunal Federal STF) decidiu nesta quarta-feira, 30/09, por unanimidade, que a União não detém o monopólio para manter jogos lotéricos, que dessa forma podem ser criados e explorados também pelos Estados, desde que estejam de acordo com a regulamentação federal. O monopólio da União sobre as loterias era previsto no Decreto-Lei 204/1967. (Silva, 2020, s/p).

Assim, houve espaço para o estado do Rio Grande do Sul poder assumir o monopólio da loteria, o que redundou na delimitação da LOTERGS a partir de moldes federais. Mas antes disso, é preciso fazer uma revisão sobre a própria história da LOTERGS, com o fito de demarcar as efervescências produzidas ao longo do tempo.

4. A LOTERIA NO RIO GRANDE DO SUL

A Loteria gaúcha é, cronologicamente, a mais antiga do Brasil e, por essa razão, foi a que experimentou um maior número de intermitências. Sua história remete ainda ao período imperial devido a uma série de contingências: “Criada em 1843 por Bento Gonçalves - então presidente da República Rio-Grandense - a Loterger é a mais antiga loteria do Brasil. Na época, tinha função de atender demandas dos hospitais militares em tempos de guerra” (Loterias, 2021, s/p). Pode-se perceber que os Farrapos estabeleceram um espaço público no qual a Guerra exigia recursos públicos para o apoio, principalmente, de hospitais.

Um ano depois, a legislação avançou para o seguinte tópico:

Em 1.844 a primeira Lei das Loterias foi promulgada pelo Imperador D. Pedro

II. Aos 24-01-1941 o Decreto-Lei n. 2.980 consolida as disposições sobre o serviço de loterias. Em 01-10-1941, com o Decreto-Lei n. 3.688 (Lei das Contravenções Penais), são tipificados os jogos de azar até hoje. Em 10- 02- 1944 é baixado o Decreto-Lei n. 6.259, que em seu artigo primeiro dispõe sobre o serviço de loteria federal ou estadual em todo o País, mediante concessão precedida de concorrência pública. (Duarte, 2006, p.190).

Como pode-se observar, a matéria das loterias foi normatizada por decretos-leis, especialmente na década de 1940, por concessão - e daí os lucros pertenceriam a quem obtivesse a licença. Dessa maneira, de 1940 a 1960 as loterias foram exploradas por

particulares. Com a edição do Decreto n. 50.954, de 14-07-1961, [...]o serviço da loteria federal passa a ser executado pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas em colaboração com as Caixas Econômicas Federais. (Duarte, 2006, p.190).

Possivelmente, houve algum bom resultado com a exploração particular - ou houve criminalidade envolvida, e essa atividade volta a ser da alçada do estado, na figura das Caixas Econômicas. “Em 27-02-1967, foi editado o Decreto-lei n. 267, cuja vigência e diretrizes perduram até hoje e foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988” (DUARTE, 2006, p.190).

A loteria seguiu oficialmente sob responsabilidade estadual até o ano de 1998:

Com a extinção da Caixa Econômica Estadual, foi criado ainda o Departamento de Loterias do Estado do Rio Grande do Sul (LOTERGS), vinculado ao Gabinete do Secretário da Fazenda. O departamento tem sob sua responsabilidade a execução do serviço público de loterias no âmbito estadual. (Lemke, 2009, p.10).

Mesmo após a queda da república farroupilha, portanto, a Loteria seguiu funcionando, pois estava gerando recursos públicos. No entanto, em 2004 esse lucro diminui a ponto de ela ser extinta: “No Rio Grande do Sul, a LOTERGS encontra-se mercadologicamente inativa - “stand-by” - desde 1º de junho de 2004, após 161 anos em funcionamento” (Assembleia Legislativa, 2012, p.11). No entanto, a questão da falta de rentabilidade não é a única explicação encontrada, encontrou-se também menções à irregularidades:

A LoterGS (Loterias do Rio Grande do Sul) teve suas atividades suspensas ontem pelo governo gaúcho. De acordo com o secretário da Fazenda, Paulo Michelucci, a empresa BET-Capital, que vende, imprime e distribui bilhetes, não apresentou documentos exigidos ao alterar sua formação societária. Por isso, a empresa, que mantinha contrato com a LoterGS desde dezembro de 2002, teve o compromisso rescindido. A determinação entra em vigor no dia 31. (Gerchmann, 2004, s.p).

Portanto, o quadro de sócios teria sido modificado sem a devida comunicação legal, o que teria implicado em uma irregularidade. Isto, é claro, não exclui a possibilidade de haver baixa no faturamento da loteria, o que provavelmente implicou em *déficit* no cumprimento de sua função social, o que fica evidenciado também pelo cumprimento das cláusulas financeiras:

Além disso, a Capital Construtora e Limpeza Ltda, a partir de 2004 deixou de cumprir cláusulas financeiras do contrato. “Com a última extração, são 11 parcelas em atraso do repasse à LoterGS da cota referente à comercialização dos bilhetes da Loteria Estadual”, relatou Michelucci. Até agora, o montante devido chegou a mais de R\$ 800 mil. O Secretário da Fazenda também destacou que a loteria de bilhetes vinha operando

nos últimos dois anos com déficit. Isto impediu o repasse obrigatório de recursos para as atividades sociais, objetivo da existência desta modalidade de loteria operada pelo Estado. (Secretaria da Fazenda, 2004, s/p).

Ou seja, pode-se perceber uma conjunção de fatores: 1) prejuízo, 2) irregularidade na presidência e 3) atraso do repasse de parcelas. Porém, dezesseis anos depois, ela foi reativada, a despeito de toda essa problemática. O Decreto de 2021 (o qual analisou-se posteriormente) estabelece que a LOTERGS vai ser reativada e as novas regras seriam repensadas por uma comissão própria:

Composto por integrantes do governo (membros do Gabinete do Governador, da Secretaria da Casa Civil; da Procuradoria-Geral do Estado; da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão; e da Secretaria da Fazenda), o Conselho Gestor das Loterias do Rio Grande do Sul tem 90 dias para apresentar proposta de compilação e atualização legislativa das normas que disciplinam a fiscalização e a execução das Loterias do Estado do Rio Grande do Sul. Também cabe ao grupo, avaliar estudos sobre como será feita regulamentação, estruturação e exploração das modalidades lotéricas. (Loterias, 2021, s/p).

Ou seja, toda a estrutura jurídica será definida por essa comissão, levando em conta todo o histórico de antes do primeiro fechamento. A fiscalização, no entanto, não será feita apenas por via pública: “Os jogos deverão fiscalizados por órgão definido pelo Conselho Gestor e podem ter a administração terceirizada através de autorização, concessão, parceria público-privada ou qualquer outra modalidade prevista em lei” (Loterias, 2021, s/p), o que não ocorria no modelo anterior - e que explica a mudança administrativa.

Outra diferença seria nas modalidades digitais, que, em projeção, possibilitaram o acúmulo de R\$ 150 milhões para os fundos públicos - saúde, assistência social, cultura e desporto, políticas públicas do executivo estadual, com um ênfase nas iniciativas voltadas para o combate ao COVID-19 (Loterias, 2021). Se aplicarmos uma leitura cíclica, pode-se afirmar que a loteria surge e ressurgem em estados de exceção (guerra e crise sanitária), porém essa afirmativa perde força se a contrastou-se com a informação de que o decreto mais atual ainda não resultou na reativação.

Porém, esses dados apontam para o que foi comunicado por meio da imprensa. Ainda restam os documentos oficiais que, além de comunicarem aquilo que está sendo dito, também precisam convencer moralmente da legitimidade da decisão por meio de uma linguagem de tipo jurídico. É nesse procedimento que assentou-se a nossa análise do material empírico.

5. ANÁLISE MORAL DAS DIFERENTES LEGISLATURAS

Nesta seção analisou-se diretamente as legislações, com o objetivo de entender como a loteria no Rio Grande do Sul vai iniciar o processo de purificação. Ressalta-se o foco no texto jurídico em si mesmo, o que nos permite buscá-las em fontes primárias ou fontes secundárias, seguindo a definição de moral apresentada na seção teórica: como eles normatizam o ser (o jogo, o contra-público) para um dever ser virtuoso (o público)?

O primeiro documento a ser analisado será o decreto estadual sem número de 28 de fevereiro de 1843, assinado por Bento Gonçalves durante a Revolução Farroupilha:

Imagem 1: decreto de Gonçalves

DECRETO

Bento Gonçalves da Silva, Presidente Constitucional da Republica Rio Grandense: faço saber a todos os seus habitantes, que a Assembléa Geral Constituinte e Legislativa da Republica Rio Grandense tem Decretado o seguinte:

A Assembléa Geral Constituinte e Legislativa da Republica Rio Grandense: decreta.

Artigo Unico — Fica o governo autorizado para de seis em seis mezes fazer extrahir huma Loteria de vinte contos de reis, deduzindo o premio de vinte por cento, que será applicado para as despesas dos Hospitaes do Exercito.

Mando por tanto á todas as autoridades, a quem o conhecimento, e execução do referido Decreto pertencer, que o cumprão, e fação cumprir taó inteiramente, como nelle se contem. O Secretario de Estado dos Negocios da Fazenda, o faça imprimir, publicar, e correr. Alegrete 28 de Fevereiro de 1843, 8.º da Independencia e da Republica. — Bento Gonçalves da Silva — Luiz José Ribeiro Barreto — Cumpra-se, publique-se e registre-se. — Era ut supra — Barreto.

Fonte: Museu (1930, p.339)

O decreto, portanto, se fez através de uma deliberação da Assembleia Constituinte farroupilha. No texto, pode-se perceber que o recurso “será applicado para as despesas dos Hospitaes do Exército”, sendo que os sorteios ocorreriam de 6 em 6 meses. Nesta perspectiva, o hospital militar está se constituindo o destino de 80% do dinheiro amealhado, voltado para a cura de quem lutou pela Revolução - este sendo o dever ser. É claro, lidou-se com um período de Guerra, no qual haveria um estado exceção, porém é interessante que o governo tenha optado pelo hospital e não pelo levantamento de recursos militares para o campo de batalha, por exemplo.

Para continuar entendendo da questão, será preciso abordar algumas leis nacionais, que vão começar a ser mais frequentes na década de 1940 do século XX:

considerando haver sido rescindida a concessão do serviço de loteria federal e a conveniência de ser submetido dito serviço ao regime de execução direta, a fim de assegurar-se a aplicação dos apreciáveis recursos que proporciona às finalidades de natureza educativa e

assistencial, determinadas pelo Decreto- lei n. 6.259 de 10 de fevereiro de 1944. (Duarte, 2006, p.190).

No entendimento do governo federal, portanto, a questão é “educativa” e “assistencial” - o que seria encampado posteriormente pelas políticas públicas. Assim, o recurso gerado adquire uma natureza desse dever ser e não na guerra propriamente dita, como foi descrito diretamente na legislatura farroupilha. Essas palavras dão a entender, também, que é preciso que a loteria seja pública para que haja o direcionamento desse recurso.

Retrocedendo um pouco no tempo, pode-se focar na década de 1970:

Art. 9º – A Caixa Econômica Estadual contabilizará em separado as operações do serviço, sem prejuízo de sua contabilidade normal.

§ 1º – A receita líquida disponível, resultante da exploração do serviço de loteria, bem como o percentual a que se refere o art. 8º, serão creditados, semanalmente, em contas correntes vinculadas, à disposição do Poder Executivo, que deles disporá exclusivamente para o pagamento de auxílios, prêmios e subvenções concedidos anualmente pelos Deputados Estaduais e pelo Governador do Estado (Rio Grande do Sul, 1975, s/p).

No trecho é utilizada a expressão exata “exploração do serviço de loteria”, o qual a receita é depositada diretamente para contas correntes do Poder Executivo. Porém, ao invés de se colocar para a assistência social, o recurso amealhado está mais vinculado diretamente com despesas extras, como maneira de “economizar” recursos do erário público - daí residindo o dever ser que escoar este pecúlio obtido. Porém, nos anos 1990:

...é dever do Estado, para salvaguarda da integridade da vida social, impedir o surgimento e proliferação de jogos proibidos que são suscetíveis de atingir a segurança nacional e a exploração de loterias constitui uma exceção às normas de direito penal, só sendo admitida com o sentido de redistribuir os seus lucros com finalidade social em termos nacionais. (Duarte, 2006, p.190).

Ou seja, quando houve a redemocratização, o ideal da loteria foi completamente redirecionado para a redistribuição, com fins claramente focados na assistência social. Ou seja, a questão social está muito bem focada na Constituição Federal de 1988, e passou a ser a tônica dos documentos posteriores, tornando-se um dever ser onipresente.

Nesta toada, o Decreto Nº 42.791, de 30 de dezembro de 2003 afirmou o seguinte:

Art. 14 - As entidades da saúde, da educação e da assistência social participantes, concorrerão, com os demais participantes de suas respectivas áreas, a repasses de recursos disponibilizados no Orçamento Anual do Estado, mediante critérios de rateio próprios e proporcionais à pontuação acumulada do trimestre de apuração [...]. (Rio Grande do Sul, 2003, s/p).

Aqui é especificado que o estado do Rio Grande do Sul se voltaria para a

Educação, para a Assistência Social - e a receita da LOTERGS passaria a compor o Orçamento Anual do Estado, mostrando que há o controle total dos recursos (não há o destino de cotas) – neste caso, o dever ser está mediado pela atividade estatal e não está explícito. Como já trabalhou-se anteriormente, um ano depois houve a suspensão da LOTERGS. Porém, houve alguns ensaios de volta, como foi o caso de 2017, que ilustra um ponto muito interessante, que é o da segurança pública:

O que seria prioridade de investimento com os cerca de R\$ 80 milhões a R\$ 100 milhões anuais arrecadados? Presídios, efetivo, equipamentos, veículos, armas, colete, videomonitoramento. Tudo o que nós precisamos, dando prioridade ao que é mais importante. (GMB, 2017, s/p).

Assim, o foco passou da questão social para a questão da segurança, levando em conta que a loteria ainda estava suspensa - sendo este o dever ser. Nesse momento, muitos atores sociais estavam reivindicando a renda extra (e provável) da loteria. O resultante foi o de que, em 2021, houve um decreto do governador na época, Eduardo Leite, que estabeleceu, no Decreto 56163 2021, os seguintes dizeres:

§1º Ao Conselho Gestor das Loterias do Estado do Rio Grande do Sul compete:
I – elaborar, receber e avaliar estudos e propostas de regulamentação, estruturação e exploração das modalidades lotéricas legalmente admitidas; II – pronunciar-se acerca da conveniência e oportunidade de exploração, direta ou indireta, das modalidades lotéricas legalmente admitidas, propondo a respectiva regulamentação e forma de execução. (Rio Grande do Sul, 2021, s/p).

Pode-se observar que, ao invés da união, há um Conselho Gestor que distribui os recursos, decidindo para onde eles serão destinados. Não é expresso explicitamente acerca da COVID-19, o que indica que os recursos estarão disponíveis para a utilização do governo para outros fins, o que demarca a continuidade do dever ser apontado acima.

Com base nesses dados, que conclusões maiores podem ser tecidas? Este é o objetivo da penúltima seção.

CONSIDERAÇÕES GLOBAIS

A análise dos dados indicou que a LOTERGS começou suas atividades em um período de guerra (contrariando a tendência imperial, que só foi regulamentar o jogo alguns anos depois), posteriormente orbitou pela questão social (seguindo o ímpeto cidadão da Constituição Federal 1988). Seguiu com essa vertente até 2004, e quando se cogitou a sua volta havia discussões sobre segurança pública e, por último, tornou-se um

complemento de renda para as despesas do estado com a pandemia - sem descrever uma finalidade imediata e com uma demora na sua implementação. A gestão dos recursos obtidos também é um indicativo moral, uma vez que houve divergência: ora a receita é entregue direto para o estado, ora há entidades que gestenam esta receita.

Nesse caso, há certa “sociologia” da aplicação da receita, para além da constatação de sua destinação. pode-se perceber que o estado encampa algo que considera moralmente reprovável a nível individual (o jogo) desde que se beneficie em algum aspecto. E nisso pode-se observar as tendências pragmáticas dos diferentes governos, além de traçarmos um parâmetro comparativo entre eles por meio da sua tendência no lide com a loteria. Como se pode notar, no Brasil, os jogos de azar foram fortemente vinculados às necessidades sociais prementes e que as normas foram utilizadas para este fim e, com isso, foram purificados moralmente para obtenção de recursos para gastos sociais. Em síntese, talvez a loteria seja uma prática social que transformou em valor e posterior mudou-se em moral.

Do ponto de vista moral, pode-se perceber certa visão de redistribuição moral: os jogos de azar guardam dentro de si o enigma, que é o de resultado ainda não estar pronto e não depender do desempenho do jogador. Isso causa a expectativa, o que é o contrário da previsibilidade, que dá a segurança, porém retira a liberdade. Dessa maneira, o jogo de azar é atraente porque ele é o contrário do cotidiano, que causa a mecanicidade - porém não deve ser confundido com o lazer, porque o lazer não guarda a surpresa, há a certeza que permite o relaxamento. Porém, essa mesma aleatoriedade também permitiria vícios e corrupções, e fazer nascer uma verba dela pode ser uma maneira de lidar com uma prática que é inevitável para muitos atores sociais.

CONCLUSÃO

Este artigo tratou da purificação do jogo (no caso, a loteria) por textos oficiais - decretos, leis, entre outros - produzidos no Rio Grande do Sul, no ímpeto de transformar a atividade de um grupo contra-público (os jogadores) em uma atividade pública (pela regularização). Os resultados apontam que houve variação nos beneficiários, o que aponta para diferentes rearranjos do que é o bem público.

Assim, o jogo é concebido como um mal necessário que exigiria certa assepsia com o sorteio na loteria pública: ele não é espetacularizado, na comparação com sorteios privados, que ressaltam a possibilidade de se amealhar mais dinheiro com prêmios cumulativos. Talvez por isso a loteria seja chamada cotidianamente de "fezinha", pois a

cartela simboliza o *dever ser*, e o sorteio concluído é o *ser*. Assim, o jogo é choque dos *deveres ser* dos diferentes jogadores com a realidade do jogo. São, assim, múltiplos *deveres ser* coexistindo em muitos níveis: jogadores, instituições e sociedade.

Uma última reflexão pode ocorrer a nível teórico. Há uma grande potência do conceito de efervescência para a disciplina história para além da sociológica, e não nos referiu-se apenas à história cultural. Dado que as efervescências são localizadas no tempo histórico, o que gera muitas possibilidades epistemológicas, pois as ideias estão “soltas” (circulantes) e são apropriadas e significadas pelas efervescências. É claro que as efervescências nem sempre se tornam historicamente concretas: afinal, os projetos de poder, por exemplo, que delas resultam, “fecham a caixa preta” e se mostram acabados, restando às ideias que lhe deram origem um caráter interno ao grupo e que é facilmente esquecido pela disciplina histórica por não produção de evidência documental. Porém, apreciar a história pelas efervescências, focando nos grupos, pode ajudar a estabelecer uma unidade de análise que encaixa outros fenômenos históricos e com a possibilidade de produzir uma abordagem original.

REFERÊNCIAS

AMARAL, José Ronaldo do. **As loterias federais brasileiras: um estudo da arrecadação e de sua previsão**. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade de Brasília, 2005.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Relatório final da subcomissão para tratar da viabilidade da LOTERGS**. Porto Alegre: Gabinete, 2012. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/download/SubLOTERGS/sub_lotergs.pdf. Acesso em 18/11/2021.

DA ADMINISTRAÇÃO, FEDERAL. **Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Senado Federal: Brasília, 1967.

DER LAAN, Van; RODRIGUES, Cesar. **A regulação de loterias e a responsabilidade social no financiamento das entidades filantrópicas**. 2018.

DUARTE, Davi. Loterias no Brasil legalidade e ilegalidade. **Revista da Esmafe**, v. 10, p. 189- 212, 2006.

DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

DURKHEIM, Émile. **Ideal Moral, Conscience Collective et Forces Religieuses**. In: Textes II. Paris, 1975.

GERCHMANN, Léo. **RS suspende loteria e rompe contrato com empresa de Cachoeira**. 2004. *Folha*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u61033.shtml>. Acesso em 18/11/2021.

GIACOMUZZI, José Guilherme. O caso dos Bingos eletrônicos à luz da lei de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 233, p. 41-70, 2003.

GMB. Schirmer apoia legalização do jogos: Nos daria até R\$ 100 milhões por ano. 2017. **Games Magazine Brasil**. Disponível em: <https://www.gamesbras.com/legislao/2017/11/9/schirmer-apoia-legalizao-jogos-nos-daria-milhes-ano-5367.html>. Acesso em 18/11/2021.

LEMKE, Andréia Corrêa. **Revisão de processos e mecanismos de coordenação do trabalho numa organização pública estadual do RS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) - Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

LOPES, Ricardo Cortez. **Repraesontologia: fundamentos da ciência das representações**. São Paulo: UICLAP, 2024.

LOTÉRIAS. **Decreto do governo gaúcho reativa LoterGs, mais antiga loteria do Brasil**. 2021. Jornal do Comércio. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2021/10/817632-decreto-do-governo-gaicho-reativa-loterGs-mais-antiga-loteria-do-brasil.html. Acesso em 17/11/2021.

MILLETTE, Mélanie. Contra-público e media sociais: O caso do colectivo francófono taGueule no Canadá de língua inglesa. **Estudos em Comunicação**, v. 15, p. 77-92, 2014.

MUSEU e Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. **Documentos interessantes para o estudo da grande revolução de 1835-1845: Reimpressão das colecções completas do O Mensageiro, O Americano, e a Estrella do Sul. Fac-simile do projecto da Constituição da República Rio-Grandense**. Porto Alegre: Arquivo Histórico, 1930. Disponível em: <https://play.google.com/store/books/details?id=XpDIAAAAMAAJ&rdid=book-XpDIAAAAMAAJ&rdot=1>. Acesso em 18/11/2021.

PELISARI, Lucas Widmar. Como são reguladas as loterias no Brasil conforme lei? 2021. **Jus.com.br**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/90801/como-sao-reguladas-as-loterias-no-brasil-conforme-lei>. Acesso em 18/11/2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 56.163, de 26 de outubro de 2021**. Porto Alegre, 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 42.791, de 30 de dezembro de 2003**. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-42791-2003-rio-grande-do-sul-institui-e-regulamenta-o-programa-solidariedade-nos-termos-autorizados-pela-lei-estadual-no-12-022-de-17-de-dezembro-de-2003-e-da-outras-providencias>. Acesso em 18/11/2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Nº 6.893, de 16 de julho de 1975** — Transfere para a Caixa Econômica Estadual o serviço público de loteria do Estado do Rio Grande do Sul e extingue o Departamento de Loteria do Estado. Porto Alegre, 1975.

SECRETARIA DA FAZENDA. **LOTÉRGs rescinde contrato com BET – Capital**. 2004. **Governo do Estado Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/1584/loterGs-rescinde-contrato-com-bet>

%e2%80%93- capital/termosbusca=lotergs. Acesso: 19/11/2021.

SILVA, José Antonio. STF autoriza estados a manterem suas próprias loterias. 2020.

SindBancários. Disponível em: <https://www.sindbancarios.org.br/index.php/stf-autoriza-estados-a-manterem-suas-proprias-loterias/>. Acesso em 08/02/2021.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes. A contravenção de exploração de jogo de azar. 2007.

Jus.com.br. Disponível em: [br/revista/texto/10110/a-contravenção-de-exploracao-de-jogo- de- azar](http://br.revista/texto/10110/a-contravencao-de-exploracao-de-jogo-de-azar). Acesso em, v. 5, 2007. Acesso: 19/11/2021.

SOARES, R.; WEISS, R. A educação como socialização em Émile Durkheim. **Revista Espaço Pedagógico**, v. 28, n. 1, p. 13-33, 16 set. 2021.

WEISS, Raquel Andrade. **Émile Durkheim e a fundamentação social da moralidade**. Tese (Doutorado em Filosofia) - São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

Recebido – 11/04/2024

Aprovado – 22/06/2024