

Capítulo 1: A Regulação do Bingo no Brasil

Aspectos gerais

Até o ano 1993, o bingo estava inserido dentro da regra geral, de 50 anos de idade, de proibição de exploração dos populares jogos de azar por atores não governamentais. A dita vedação foi instituída na década de 40 pela Lei de Contravenções Penais que, por sua vez, consolidou uma legislação fragmentada e estabeleceu que todas as formas de jogos de azar são ilegais, ressalvadas as modalidades expressamente autorizadas. Esse posicionamento era em parte justificado pelos formuladores de políticas públicas à época como uma adequação ao ideário anti-jogo que se propagava na arena internacional. Nesse período, o bingo era jogado em pequena escala, espalhado por regiões esparsas do país e associado geralmente a organizações religiosas, que dele se utilizavam para captação e arrecadação de recursos; tais atividades – apesar de toleradas – nunca foram regradas de forma específica ou sujeitas à supervisão estatal.

No entanto, em 1993, o Brasil revogou a regra de proibição geral em relação ao bingo comercial. O governo federal autorizou a sua exploração para arrecadar recursos para a democratização do desporto, uma obrigação que o Estado brasileiro assumiu pela nova ordem constitucional, após décadas de ditadura militar, inaugurada com a Carta de 1988. A legalização dos bingos visava à geração de recursos adicionais para as organizações desportivas. Ocorre que, na prática, sem experiência na exploração do bingo e sem capital inicial para investimento, as entidades desportivas se viram obrigadas a estabelecer parcerias com operadores comerciais. Majestosas e rentáveis casas de bingo foram abertas em várias cidades, localizadas majoritariamente nas prósperas regiões Sul e Sudeste do país. O bingo como negócio cresceu rapidamente, pois além de criar muitos empregos, passou a gerar um fluxo constante de receitas para os entes municipais, estaduais e para o governo federal. Porém, este crescimento foi afetado pelos constantes episódios de corrupção, lavagem de dinheiro e crime organizado que permearam o setor da indústria e das unidades reguladoras responsáveis pelo seu monitoramento e fiscalização. Apenas sete anos após iniciar o processo de liberalização do mercado bingueiro, o governo federal iniciou o processo inverso: isto é, de fechamento. O fim do bingo não veio desacompanhado de resistência tanto nas esferas política como na judicial – o bingo clandestino é jogado na ilegalidade até hoje – mas, desde 2007, a proibição foi reestabelecida como norte regulatório da atividade, e o jogo foi levado à clandestinidade.

É importante compreender que lições podem ser obtidas a partir da experiência fracassada do caso brasileiro, compreender por que o bingo – um jogo que tanto no Brasil como em outros lugares do mundo, é associado a férias em família, à filantropia e à socialização de mulheres idosas – adquiriu conotações tão negativas durante esse breve período de legalização.

Para entender a ascensão e o declínio da regulação dos bingos no Brasil, o presente estudo de caso examinou o sistema regulatório, os procedimentos e os requerimentos então existentes para regular a matéria. Também entrevistamos 24 informantes-chave com experiência relevante no jogo e/ou na sua regulamentação. Ressaltamos que não realizamos

atividades e observações in loco nem participamos de qualquer jogo porque o funcionamento das casas de jogo não é admitido pelo ordenamento jurídico vigente. No entanto, procuramos suprir a impossibilidade para tanto através da realização de entrevistas com informantes que nos contaram sua experiência com o jogo, da leitura de reportagens jornalísticas e de consultas a relatórios publicados recentemente.

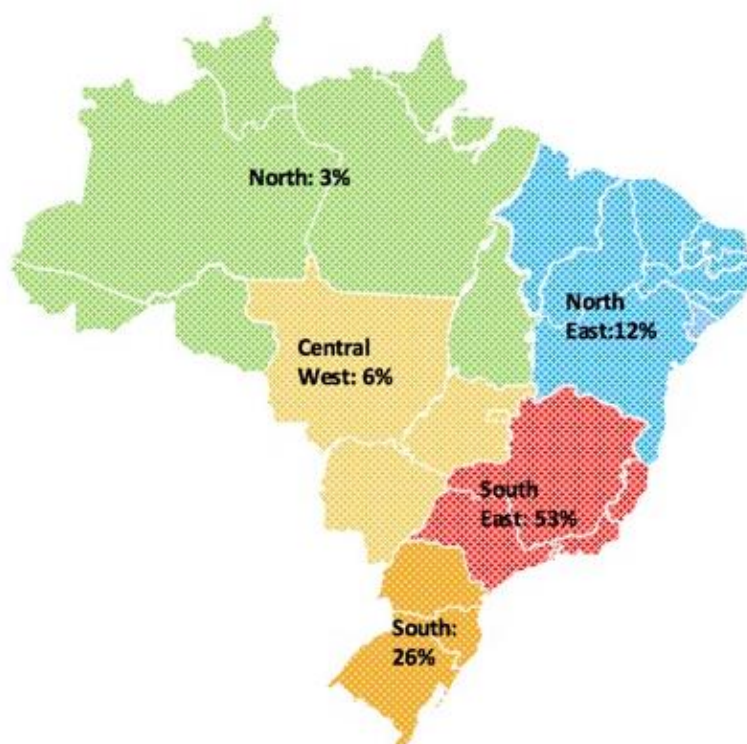
Escala, Distribuição e Demografia do Jogo

Durante o período de legalização, Casas de Bingo foram abertas em cada um dos 27 estados brasileiros. Entretanto, a distribuição do número de casas por Estados era muito desigual. No início dos anos 2000, metade (468) dos 924 estabelecimentos de bingo registrados junto à Caixa Econômica Federal (CAIXA) – a autoridade federal responsável pela concessão de autorizações à época – estavam localizados no estado de São Paulo, o estado mais rico e mais populoso do país. Outros 15% (140 empresas) estavam localizados no Rio Grande do Sul, quarta região mais rica do país. Nenhum outro estado recebeu mais do que 7% dos estabelecimentos comerciais autorizados para funcionamento, sendo que os sete estados localizados na região Norte (região mais pobre do Brasil) abrigaram de forma conjunta apenas o equivalente a 2% de todos os estabelecimentos comerciais autorizados.¹

Uma pesquisa mais abrangente, conduzida pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre Bingos em 2005 (após o fechamento do mercado), identificou 1.547 bingos em operação e confirmou o padrão desigual de desenvolvimento. Apenas 3% das empresas de bingo estavam localizadas no Norte, enquanto as ricas regiões Sul e Sudeste juntas hospedavam 80% do setor. No Rio Grande do Sul, 224 empresas de bingo equivaliam à mesma parcela de mercado, 15%, como apontada anteriormente pelos dados da CAIXA. No entanto, o estado de São Paulo, de acordo com os dados apresentados pela CPI, apresentou declínio em números percentuais. Os 595 bingos existentes representavam cerca de 40% do total nacional. Essa diferença demonstra que, de acordo com o estudo realizado pela CPI, houve um acréscimo proporcional de casas de bingo localizadas em outros estados das regiões Sul e Sudeste.

¹ Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos), criada de acordo com o Requerimento 245/2004, Senado Federal, 2006, Relatório Final, Brasília, DF, disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Bingos/RelFinalBingos.pdf>

Figura 1 Distribuição regional dos bingos no Brasil



Geralmente, as salas de bingo eram grandes, bem cuidadas e com capacidade para receber centenas de jogadores. Muitos estabelecimentos ofereciam modalidades de jogo eletrônico ou cartelas. Uma jogadora entrevistada recordou a existência de “um grande salão de bingo de dois andares. Nos ofereciam jantar, café da tarde... tudo. ... Um andar era somente de máquinas caça-níqueis e o outro andar era só de bingo de cartela” (Mulher, jogadora, Rio Grande do Sul). Aproximadamente 15% dos brasileiros jogavam bingo, o que representava somente um quarto do número de jogadores de loterias no país (CPI dos Bingos, 2006, p.121). De acordo com os dados produzidos pela CPI dos bingos, os jogadores formavam uma população eclética, mas dividida em classes. A prática de jogo dependia significativamente da classe social, gênero e idade:

“A clientela varia de acordo com a localização, serviços e porte dos bingos. A ideia de que pessoas de terceira idade são fiéis frequentadoras desses estabelecimentos foi confirmada; todavia, a presença é mais intensa nos jogos de cartela. Nos jogos eletrônicos, observou-se uma maior quantidade de pessoas na idade entre 30 e 50 anos. Outra diferença na clientela é o sexo de quem opta por cada jogo: homens são mais facilmente encontrados nas máquinas eletrônicas; as mulheres, nos jogos de cartela”. (CPI dos Bingos 2006, p.118)

Embora o jogo não seja hoje legalizado, ainda é possível jogar bingo no Brasil. Websites em língua portuguesa hospedados no exterior oferecem a brasileiros a possibilidade de jogar online; esporadicamente são realizados bingos filantrópicos visando à arrecadação de

recursos; e, de acordo com o Instituto Jogo Legal (IJL), uma entidade que promove a legalização do jogo, somente em 2013, mais de 463 ações criminais foram movidas contra bingos e jogadores clandestinos.



Anúncio de um bingo de igreja na rodovia que liga Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, à costa, 11/04/2016. Lomografo: Maria Luiza Kurban Jobim

Regulação Atual do Bingo no Brasil

O bingo foi excepcionado da proibição criminal de exploração dos jogos em geral pelo art. 57 da Lei "Zico" (Lei nº 8.672/93) – uma lei em homenagem a um famoso ex-jogador de futebol, que posteriormente tornou-se Secretário do Esporte. O principal objetivo da Lei Zico era a democratização e o financiamento do desporto; não versava, portanto, especificamente, sobre o jogo.

A Justificativa para legalização.

Art. 57. As entidades de direção e de prática desportiva filiadas a entidades de administração em, no mínimo, três modalidades olímpicas, e que comprovem, na forma da regulamentação desta lei, atividade e a participação em competições oficiais organizadas pela mesma, credenciar-se-ão na Secretaria da Fazenda da respectiva Unidade da Federação para promover reuniões destinadas a angariar recursos para o fomento do desporto, mediante sorteios de modalidade denominada Bingo, ou similar.”

[A Lei Zico] cria condições para o início de uma nova era desportiva, seja fortalecendo a iniciativa privada, seja reduzindo a interferência do Estado nas atividades desportivas com a manutenção dos controles e formalidades imprescindíveis ... tudo isso com o objetivo de implementar, a partir das diversas e diferenciadas realidades regionais, uma democracia desportiva. (Dossiê Lei Zico, p.391).

[A Lei Zico pretende] a) afastar da legislação desportiva qualquer filosofia autoritária, disciplinadora, controladora, centralizadora, restritiva, elitista e protetora de interesses pessoais ou de grupos; ... e (c) materializar, no plano desportivo, a predominante filosofia de "desestatização" ... elidindo a interferência estatal nos assuntos interna corporis da administração dos entes desportivos "(Dossiê Lei Zico, p.392)

As primeiras regras substanciais relativas à governança e à regulação do bingo, publicadas em novembro de 1993, definiam bingo como uma loteria numérica de 90 números, e estabeleciam um conjunto de regras e requisitos necessários para a acreditação dos interessados em explorar comercialmente o jogo (Decreto nº 981/93, arts. 40-48 Decreto nº 2.573/98, arts. 59-81). Essas regras tratavam sobre números de lugares mínimos para ocupação das salas, requisitos para credenciamento das entidades esportivas interessadas, unidades federadas responsáveis para emissão de autorização, regras especiais para realização de bingos eventuais, payout, formas de premiação admitidas, percentuais mínimos de retorno para incentivo ao desporto e para a operadora comercial, apresentação de projeto detalhado para a aplicação de recursos, certidões, capacidade financeira do licenciado e práticas comerciais. Os municípios eram autorizados a tributar as empresas de bingo como prestadoras de serviços (ISS), e o governo federal recebia receitas dos impostos sobre os lucros e sobre os empregados (IRPJ, CSLL, PIS, COFINS). Entretanto, o Decreto de 1993 não estabeleceu uma forma de arrecadação para os Estados, que, até 1998, eram os responsáveis pela regulamentação e fiscalização dos bingos. Os estados que regulamentaram a exploração acabaram por criar taxas sobre serviços diversos. O resultado foi a invenção, em todo o país, de diferentes formas de tributação e regulamentação.

Podemos diferenciar entre os estados onde havia loterias estaduais e os outros onde estas não existiam. As loterias estaduais abraçaram a causa do bingo. Eles tiveram atitude, então aqui está o jogo de bingo, vamos cuidar de qualquer coisa sobre o jogo,

nós vamos regular o jogo aqui No Rio Grande do Sul os bingueiros 'foram felizes. A LOTERGS [a loteria do Estado do Rio Grande do Sul], que tomou conta [da regulação], enquanto que aqui em São Paulo a LOTESP [loteria do estado de São Paulo] apenas existia no papel desenhada pelo o secretário estadual da Fazenda... Ela nunca funcionou ... Aqui em São Paulo, o estado colocou duas senhoras aposentadas para serem responsáveis pela regulação, sem uma infraestrutura regulatória adequada. Eles (reguladores) receberiam os pedidos de autorização para análise dentro do prazo, mas eles nunca fiscalizavam como exigido pela lei. Empresários logo perceberam que não seriam fiscalizados e isso fomentou o início de uma relação frágil entre os bingos e as autoridades públicas" (Homem, ex-proprietário de bingo, São Paulo).

Durante o período de legalização do bingo, o governo brasileiro experimentou diferentes arranjos regulatórios em termos de licenciamento e supervisão da atividade. Entretanto, o país nunca foi capaz de implementar um modelo que cativasse a confiança do público em geral de que o bingo pudesse resistir à corrupção e à criminalidade. Inicialmente, a responsabilidade para regular a exploração do bingo, incluindo a competência de licenciamento, foi atribuída às secretarias estaduais da fazenda, com exceção do estado do Rio de Janeiro, que atribuiu essa responsabilidade à bem-estabelecida loteria estadual (LOTERJ). Em 1998, em meio a escândalos de corrupção envolvendo cinco estados brasileiros, o governo federal publicou a Lei Pelé (Lei nº 9.615/98), que transferiu a competência regulatória, incluindo o licenciamento, para um órgão da administração pública federal: o Instituto Nacional do Desenvolvimento do Desporto (INDESP). O INDESP era um pequeno órgão e nunca desenvolveu a capacidade, nem possuía a infraestrutura, para regular de forma efetiva a indústria bingueira. Assim, o Instituto acordou com os estados que concentravam a maior parcela ativa do mercado do jogo do bingo – 13 de 27 estados – para que eles continuassem a regular o jogo utilizando a mesma sistemática prevista pela Lei Zico.

Um terceiro modelo de regulamentação surgiu gradualmente após 2000, ano em que o governo federal tentou, pela primeira vez, fechar o mercado do jogo de bingo. O governo tomou essa iniciativa após a revelação de um novo escândalo de corrupção envolvendo o então órgão regulador, o INDESP. A Lei Maguito (Lei nº 9.981/2000) estabeleceu um prazo final para a emissão de novas autorizações para a exploração do jogo de bingo, notificou os bingos já existentes de que suas licenças anuais não seriam renovadas após expirarem e transferiu a competência para licenciamento, supervisão e fiscalização (até a expiração da licença) do INDESP para CAIXA, instituição que gerenciava com sucesso as loterias federais. Essa tentativa de fechamento do mercado foi contestada na esfera estadual através de medidas que buscavam manter a autoridade do estado sobre a regulamentação do jogo de bingo. Alguns tribunais estaduais chegaram inclusive a emitir ordens judiciais estendendo a validade de autorizações já expiradas ou por expirar.

- *Crime organizado e jogos de azar são irmãos siameses. No mundo inteiro, existem fortes evidências de que cassinos e similares funcionam como um biombo para ocultar os verdadeiros negócios – muitas vezes ilícitos – de quem os controla.*
- *Desde o início de suas atividades, em 1993, as casas de bingos têm prestado um desserviço à Nação... [a]lgumas dessas entidades vêm sendo utilizadas para dar ares de legalidades a recursos oriundos de atividades criminosas.*
- *Importante observar que os bingos têm por sócios, por vezes ocultos, pessoas notoriamente relacionadas ao crime e a contravenção, as quais não raro, representam os interesses de organizações mafiosas com raízes no exterior. (CPI dos Bingos 2006 pp.7-8)*
- *“A frágil estrutura normativa relativa à exploração dos jogos no Brasil permitiu a criação de um filão mercadológico. O jogo capitaliza campanhas eleitorais e ajuda a lavar dinheiro proveniente de crimes” (CPI dos Bingos 2006, p.455).*

Outra tentativa de fechar o mercado aconteceu em 2004 (Medida Provisória nº 168/2004), através de um ato normativo exclusivo da Presidência da República – na sequência de outro escândalo de corrupção de financiamento ilegal de campanha para o Partido dos Trabalhadores –, mas que também restou inexistente, visto que não referendada a dita medida no Senado Federal, por lhe faltarem os salutares requisitos da urgência e relevância do tema. Os Tribunais de alguns estados, notadamente de São Paulo e do Rio Grande do Sul, continuaram com a prática já estabelecida de emitir ordens judiciais prorrogando as autorizações para funcionamento das Casas de Bingo². A falta de coerência e de previsibilidade da atuação do Poder Judiciário tornou difícil para todos os envolvidos: proprietários de casa de bingos, jogadores, reguladores e demais autoridades entenderem o que era legal e constitucionalmente aceitável. Além disso, a alta lucratividade do negócio e as substanciais perdas ocasionadas pelo seu fechamento levantaram suspeitas de corrupção – envolvendo o Judiciário, processos políticos e o Poder Executivo – para assegurar a continuidade da indústria bingueira.

²Mandado de Segurança Nº 4730320000 Relator(a): Linneu Rodrigues de Carvalho S; Comarca: Poá; Órgão julgador: 7º Câmara; Data do julgamento: 27/05/2004; Data de registro: 16/06/2004; Mandado de Segurança Nº 70005921507, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 28/05/2003)

“Havia juízes que permitiam as casas de bingo operar normalmente.... e existiam especulações que essas liminares custavam R\$ 1 milhão, R\$ 2 milhões, R\$ 5 milhões. ...[O]s que conseguiam essas decisões se sentiam como se tivessem ganhado na loteria. Quando as suspeitas acerca dessa venda de decisões judiciais foram fortalecidas pela operação furacão, o Supremo Tribunal Federal teve que agir para garantir a uniformidade judicial. (Homem, político, Rio Grande do Sul)

A conjunção de três fatores-chave, ocorridos entre 2006-2007, finalmente levou ao fechamento formal do mercado do bingo no Brasil:

- Uma investigação conduzida pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal confirmou a existência de um esquema de corrupção em alguns dos tribunais que estavam concedendo ordens judiciais estendendo a validade das licenças para exploração do jogo de bingo, abalando a confiança pública na integridade do Poder Judiciário.
- O Supremo Tribunal Federal decidiu pela competência exclusiva do governo federal para dispor sobre as regras relacionadas aos jogos. Isso significou que os governos estaduais não possuíam poderes nem competência para legislar sobre a matéria ou para emitir autorizações permitindo a exploração do bingo.
- A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI dos Bingos) relatou que negócios representando os interesses de organizações criminais – tanto nacional como internacional – tinham capturado boa parte do mercado brasileiro de bingo. O relatório conclui que essas organizações criminosas estavam usando as Casas de Bingo para lavar dinheiro e planejar atividades criminosas, tendo sido recursos desviados para agentes públicos corruptos das esferas federais até municipais. (CPI dos Bingos, pp. 12, 134, 122-149).

Apesar de concluir que a legislação permissiva publicada nos anos 90 não protegeu adequadamente a indústria do bingo nem a Administração Pública brasileira contra as atividades de organizações criminosas, a CPI recomendou a reabertura do mercado de jogo de bingo, acompanhada por um sistema regulatório mais forte e efetivo. Vários projetos de lei propondo a legalização do jogo no Brasil foram propostos desde 2007, e em 2014 e 2015 duas Comissões Especiais foram criadas com o objetivo de analisar essas propostas. Entretanto, nenhuma das ditas medidas logrou êxito até o presente.

Principais Temas

1. A falta de atenção sistêmica aos objetivos da regulamentação, aos instrumentos e processos regulatórios contribuiu para o fracasso da exploração comercial do jogo de bingo no Brasil e afetou a confiança pública

“Para mais de 51% das pessoas, os bingos estão relacionados a práticas criminosas como lavagem de dinheiro, evasão fiscal e ao aumento da criminalidade. Para 43%, as salas de bingo não possuem nenhuma característica positiva.” (CPI dos Bingos 2006, p.120)

A abertura do mercado do jogo de bingo no Brasil foi um efeito colateral da democratização da administração desportiva e não o resultado de uma elaborada e cuidadosa política pública de abertura do mercado de jogos. Esse ponto de partida nada promissor resultou na criação de uma estrutura regulatória frágil e fragmentada, visto que ausente uma articulação entre seus objetivos, instrumentos e métodos. Um dos entrevistados na pesquisa relatou que a ideia de legalizar o jogo do bingo no Brasil teve sua origem na experiência do Reino Unido, onde bingos patrocinavam a vela náutica, sendo o sistema implantando sem atentar, de forma detalhada, como essa política poderia ser legalmente transplantada para o contexto brasileiro.

“... montaram um grupo de trabalho com vistas a avaliar como levar recursos a esta nova secretaria e aí alguém disse ‘vamos fazer o bingo’ porque o bingo tinha a fama de ser patrocinador forte da vela náutica na Inglaterra e aí descobriram o modelo de jogo e trouxeram sem consultar, até porque não tinha ninguém que operasse, ou tivesse experiência prévia, da atividade no Brasil. Simplesmente não existia aqui. Então veio o legislador, com a Lei Zico, e o modelo foi aprovado.” (Homem, ex proprietário de Casa de Bingo, São Paulo).

No entanto, a indústria do bingo desenvolveu-se rapidamente e o jogo cresceu, particularmente nas prósperas regiões Sul e Sudeste do Brasil.

“Em quatro meses, sete casas de bingo começaram a funcionar regularmente no centro de Porto Alegre, sendo que ainda existem outros dez pedidos para autorização de novos bingos na capital como muitos planos para o interior.” “Isto virou uma loucura,” diz Rildo Machado da Silva, Supervisor do Bingo da Praia.” A Competição está ficando forte. Zero Hora 12 de Novembro de 1994.

Em contrapartida, o arcabouço regulatório desenvolveu-se de forma lenta e fragmentada; baseou-se, desde o início, em presunções heroicas, irrealistas de que as entidades desportivas tivessem capacidade para diversificar os serviços ofertados, como a exploração do bingo, e de que instituições inexperientes

pudessem regular a única modalidade de jogo de massa permitida por atores não governamentais.

A combinação de três características específicas do sistema regulatório contribuiu para o descrédito popular no mercado regulado do bingo. Primeiramente, a legalização do bingo como *único* jogo de participação em massa fornecido por atores não governamentais tornou o bingo atrativo para organizações criminosas que possuíam e operavam o popular jogo do bicho. Se mercados alternativos de jogos, como os cassinos, tivessem sido também abertos, o bingo poderia ter sido protegido da pressão para desenvolver ambientes de jogo similares aos dos cassinos e assim, se tornado menos vulnerável à captura por operadores do jogo do bicho (bicheiros).

“Houve um problema quando o bicheiro entrou no negócio do bingo para lavar dinheiro. Eu sou contra a regulamentação sem uma séria fiscalização”... (Homem, ex-proprietário de casa de bingo, Rio Grande do Sul).”

“...nós sempre tivemos cassinos clandestinos e quando os bingos foram legalizados, muitas dessas pessoas dos cassinos migraram para o bingo.” (Homem, responsável pelo tratamento de jogadores patológicos, Rio Grande do Sul).

Em segundo lugar, a ausência de requisitos uniformes e padronizados para a concessão de autorizações contribuiu para o descrédito do mercado bingueiro. As exigências inúmeras relacionadas à

apresentação de certidões e certificações contribuíram para a seleção adversa dos operadores do jogo, inviabilizando a entrada das organizações (entidades desportivas) que a legislação justamente buscava abarcar e as quais, inclusive, o público em geral consideraria mais resistente à captura por organizações criminosas. Empreendimentos de bingo eram implantados em grandes espaços e salas para que pudessem cumprir com as exigências de instalação de equipamentos e de ocupação mínima estabelecidas pela legislação. Estes investimentos, porém, exorbitavam da capacidade de investimento das entidades esportivas que adentraram no mercado do bingo para arrecadar recursos para o desenvolvimento do desporto. As instituições que desejavam aproveitar a oportunidade inaugurada pela Lei Zico precisaram então celebrar contratos de parceria com operadores comerciais de jogo que desejassem efetivamente investir no bingo. Em compensação, essa demanda por investimentos criou novas e significativas oportunidades para que os proprietários das bancas de jogo de bicho diversificassem seus investimentos, empregando todo o seu expertise para o desenvolvimento do bingo e para lavar dinheiro de negócios ilícitos.

Além disso, testes de adequação faziam parte de um processo de acreditação centrado nas próprias entidades esportivas (e não nas operadoras comerciais), que figuravam, perante as autoridades, como efetivamente responsáveis pelos investidores comerciais e pelos operadores. O objetivo da regulação era garantir que os responsáveis pela operação fossem honestos e apresentassem reputação ilibada. Resta obscuro, no entanto, que esses certificados, que focavam na identificação da entidade autorizada, o seu status com registro junto às unidades competentes e idoneidade perante o poder público, fornecessem informações úteis ou relevantes às unidades reguladoras ou aos jogadores acerca das práticas adotadas pelos operadores em termos de adequação, probidade, integridade e condução do negócio. Requisitos que não estejam alinhados com os riscos envolvidos potencialmente prejudicam, ao invés de auxiliar, a confiança pública porque sugerem que o regulador descumpra sua função principal de controle de entrada dos agentes no mercado.

O sistema que eles aprovaram não era bom, não se adequava ao projeto inicial porque eram exigidas tantas certidões... Eu queria abrir um bingo com o Corinthians (Um dos maiores clubes de esporte de São Paulo), mas o clube era tão grande que ninguém conseguiria arcar com os custos para obter todas as certidões necessárias, nem pagar eventuais dívidas fiscais. Mas eu poderia pagar pela certificação e todos os impostos

em atraso da federação XX (pequena federação esportiva) porque ela só tinha dois ou três funcionários e o presidente. Então, depois que eu paguei pelos certificados e impostos eu me tornei habilitado para abrir um bingo em nome dessa pequena federação esportiva. E isso era o que acontecia todo o tempo. As licenças eram obtidas em parceria com pequenas federações esportivas em detrimento dos grandes clubes que tinham sido o objetivo principal da legislação. (Homem, ex-proprietário de bingo, São Paulo)

Em terceiro lugar, o subinvestimento em estruturas reguladoras eficazes contribuiu para a falta de confiança na capacidade do sistema de manter o mercado do bingo livre do crime. Essa fragilidade está ligada a problemas existentes na regulação multi-nível que estigmatizou a era do bingo legal. Instituições federais e estaduais competiam entre si ao invés de trabalhar de forma colaborativa no processo de regulação do mercado de jogo de bingo, e os municípios, que possuíam poder regulamentador para aprovar os locais onde os bingos seriam instalados,³ nunca participaram de forma significativa nas discussões relativas às políticas públicas – apesar de que, durante a pesquisa, encontramos alguns casos sobre o exercício desses poderes na esfera municipal.⁴ As tensões entre as esferas federal e estaduais de regulação chegaram no auge no final dos anos 90, depois que o INDESP, atuando como regulador nacional, emitiu portarias atribuindo para si a competência exclusiva pra regulamentar o lucrativo mercado de bingo eletrônico em todo o país, inclusive em estados em que regulamentações estaduais já haviam sido produzidas.⁵ Em momento subsequente, o INDESP figurou em escândalos de corrupção relacionados à expansão da exploração de jogos eletrônicos (caça-níqueis) nos salões de bingo.⁶ Com a Lei Maguito, a maioria das atribuições do INDESP foi transferida para a CAIXA, o banco federal responsável pela exploração das loterias federais. A CAIXA simplesmente ignorou os quadros regulatórios estabelecidos nos grandes estados/mercados e, em 2001, o INDESP acabou sendo extinto.⁷ As frequentes mudanças da autoridade reguladora e das esferas de governo responsáveis pela regulamentação, bem como as variações regulatórias existentes no país tornaram extremamente difícil à população e aos interessados identificarem qual era a autoridade responsável pela regulação do mercado do jogo do bingo.

³ Lei Pelé Decreto Regulamentador 2.574/98. Além do que o Estado do Rio de Janeiro autorizava a instituição reguladora autorizar município explorarem bingos como uma forma de geração de recursos conforme previa o Art. 14 do Decreto Estadual nº 25.723/1999.

⁴ E.g. Agravo de Instrumento Nº 70005784434, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angelo Maraninchi Giannakos, Julgado em 28/04/2003; Agravo de Instrumento Nº 70006051601, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 03/09/2003; Agravo de Instrumento Nº 70006521009, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 08/10/2003.

⁵ Portaria INDESP n. 104/98; Portaria INDESP n. 23/99.

⁶ Boudens, E. 2000. Bingo: usos e abusos. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília.

⁷ Medida Provisória n. 2216-37/2001



Imagem de uma autorização emitida pela CAIXA autorizando a Federação de Tênis de Mesa Gaucha a executar um bingo em colaboração com um operador privado. Fonte: Apelação Cível nº 70006541205, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 11/07/2007.

“O órgão regulador, INDESP, era uma organização pequena – 50 a 60 funcionários para tomarem conta de todos os bingos do Brasil. É claro que não conseguiu.” (*Homem, ex-proprietário de bingo, São Paulo*)

Esse três fatores – a incapacidade de considerar o impacto da legalização parcial do jogo do bingo no contexto das práticas de jogo já existentes, a criação de requisitos e standards deficientes que criaram incentivos distorcidos e a falta de investimento na regulação – juntos foram capazes de reduzir a confiança pública na integridade das operações do jogo do bingo, bem como na capacidade dos órgãos reguladores de controlar o mercado.



Bingo Imperatriz em São Paulo, copiado da p.1250 do CPI dos Bingos, 2006.



Bingo Pamplona em São Paulo, copiado da pp.1254 do CPI dos Bingos, 2006

2. As mudanças na regulamentação do bingo no Brasil: da diversidade para a clandestinidade, uniformidade descapitalizadora

Os bingos autorizados eram bastante diversos. Alguns desses estabelecimentos visavam a atingir o mercado de massa, cobrando preços baixos, com decoração simples e ocupando espaços estratégicos como shopping centers ou áreas comerciais que normalmente possuíam grande circulação de pessoas.

“O bingo central, com cadeiras e mesas de plástico e seus cartões reutilizáveis normalmente atraíam as classes mais pobres e a média... o público que realmente entendia o bingo” (Mulher, gerente de casa de bingo manager citada no jornal Zero Hora Novembro 12, 1998, p.5).

“Nossos clientes são pessoas comuns”, disse o proprietário do Royal Bingo, que recentemente abriu com sua decoração simples e um dos preços mais baixos da cidade. (Zero Hora Novembro 12, 1998 p.5).

Outros bingos buscavam atingir, como clientes, pessoas mais ricas. Sua publicidade apresentava o bingo como uma sofisticada opção de lazer e o salão de bingo como um ambiente que poderia ser usado tanto para o lazer como para fazer contatos e negócios. Esses locais recebiam investimentos consideráveis das áreas de jogo e transmitiam opulência, glamour, luxo e riqueza.

“O bingo X era famoso por ser um dos locais mais luxuosos da cidade (...) a primeira vez que fui lá era um local belíssimo com cadeiras sofisticadas e mesas de mármore”. (Homem, Promotor de Justiça, Rio Grande do Sul)

“Existiam estabelecimentos muito suntuosos, como os bingos Imperador e Imperatriz que eram localizados na cidade de São Paulo. A magnificência desses bingos era evidente desde o lado de fora. Seus interiores luxuosos eram planejados para impressionar”. (CPI dos Bingos, p.116)

“Pouco menos de um ano atrás, a imagem de um salão de bingo era a de uma sala comum com longas mesas, cadeiras comuns de palha e trabalhadores tentando se divertir ou ganhar algum dinheiro sem gastar muito. Hoje o bingo é um ambiente com tapetes, espelhos, cheio de equipamentos eletrônicos e garçons de gravata servindo uísque importado. ... O bingo antigo se tornou uma opção chic de lazer.” (Zero Hora 1998).

“Nós colocamos juntos pessoas que representam 90% do PIB Gaúcho” (Homem, Diretor de uma grande casa de bingo em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, citado no jornal Zero Hora Novembro 12, 1998).

Em particular, algumas casas de bingo investiam fortemente na criação de ambientes de cassino para atrair jogadores, enquanto que o bingo eletrônico e os caça-níqueis eram centrais para tanto. Muitos culpam, inclusive, os problemas relativos ao bingo à disseminação das máquinas eletrônicas.

Alguns salões de bingo atendiam a diferentes tipos de públicos e usavam o horário como uma forma de organizar as suas atividades. Um ex-proprietário de uma casa de bingo em São Paulo nos contou que tinha organizado seu negócio para durante o dia atender idosos, que procuravam opções de socialização com os amigos e, no período do final da tarde, para atrair trabalhadores das áreas próximas, que buscavam alternativas para evitar os famosos engarrafamentos do período de final de expediente. Por sua vez, à noite, o bingo oferecia

atividades voltadas para pessoas ou casais que queriam estender um pouco sua noite de lazer após o jantar. Finalmente, durante a madrugada, o intuito era atrair trabalhadores do turno noturno como seguranças ou gerentes de restaurantes e bares que procuravam alguma atividade para relaxar após seus turnos de trabalho.

Desde o fim do período de exploração legal do bingo, foram os estabelecimentos pequenos, mais simples e menos visíveis que sobreviveram como bingos clandestinos. Em particular, nossa pesquisa demonstra que o empobrecimento dos salões de bingo por meio da apreensão de mobiliários e equipamentos foi uma das estratégias de combate aos bingos ilegais deliberadamente utilizada pela polícia e pelo Ministério Público.

“Então em determinado momento nós tivemos cerca de dez bingos que eram do meu conhecimento funcionando simultaneamente em Porto Alegre. Então a gente ia lá e fechava; no dia seguinte, tava aberto de novo. Eu tentei como uma estratégia de atuação buscar a descapitalização desses contraventores apreendendo todo o material, não só as cartelas, os prêmios, quando tinha, e eventualmente a bingueira, que é onde era feito o sorteio dos números... Era feita a apreensão de todo o

Máquinas caça-níqueis nos salões de bingo: visão dos entrevistados

“O jogador típico era o casal de meia idade que não gostava de fazer nada errado. Após a legalização, eles começaram a jogar nas máquinas” (Homem, psiquiatra ex-responsável pelo tratamento de jogadores patológicos, Rio Grande do Sul)

“O que eu mais gosto é o caça-níquel, mas quando começou em Porto Alegre não existia caça-níquel. Começou só com bingo de cartela. Tá, aí eu jogava bingo de cartela. Aí eles começaram a trazer os caça-níqueis e botar junto com os bingos de cartela. Aí os bingos começaram a ganhar muito dinheiro com os caça-níqueis e começaram a ampliar, começaram a fazer salas só de caça-níqueis, que antes eram uns espaços pequenos, começaram a fazer espaços grandes.” (Mulher, jogadora, Rio Grande do Sul)

“Caça-níquel é o mais nocivo. Eu considero o caça-níquel muito nocivo. O bingo de cartela eu acho uma coisa que é social, se a pessoa é, como as pessoas são circunstâncias, ele não é nocivo, ele não prejudica. Mas o caça níquel, ele é individual, ele te individualiza, tá você e a máquina, e você quer desafiar ... Sabe, as horas passam rápido, é tudo alucinógeno, aqueles números, aqueles desafios. Então... Esse meu segundo esposo, ele até chegava tarde e dizia, era no tempo que o Brasil tinha bingos e eram legalizados né, então vai, vai ali, dá uma jogadinha. Só que ele não sabia que segunda nove horas da manhã eu tava lá. Meio dia, duas horas da tarde. Ele não tinha ideia, né do tamanho da compulsão. Aí ele começou assim a me observar. Tinha determinada hora que ele me ligava, quê que tu tá fazendo? Oh, tô na loja tal... Mentira, tava no bingo!” (Mulher, jogadora, Rio Grande do Sul).

“Eu sempre fui contra o caça-níquel. Por que? Porque sempre achei que o caça-níquel ia destruir os bingos.” (Homem, ex-proprietário de casa de bingo, Rio Grande do Sul)

“Nota-se que, nos bingos no Estado de São Paulo, as máquinas representam 80% do lucro das casas de jogos, podendo chegar a 90%, o que desvirtua de certa forma a ideia de bingo, e nos remete a uma ideia de cassino, dependendo do tipo de jogo realizado.” (CPI dos Bingos, p.115).

“O Bingo é porta de entrada para os cassinos” (Homem, prefeito de uma cidade do estado do Rio Grande do Sul, citado no jornal Zero Hora, 12 Novembro 1994)

material porque, pela Lei das Contravenções Penais, é possível a apreensão dos chamados bens de decoração, que seria todo o mobiliário, ou seja, mesas, cadeiras, tudo aquilo que utilizado para a exploração da contravenção penal. Mesmo fazendo isso, a gente chegava às vezes a apreender, 300, 400 cadeiras, poltronas, mesas; mesmo assim, era muito rápida a dinâmica de reabertura do estabelecimento, o que evidencia que realmente eles tinham um lastro de capital para financiar a reabertura desses locais.” (Homem, Promotor de Justiça, Rio Grande do Sul)

O confisco e a apreensão dos acessórios de decoração e do mobiliário dos salões de bingo não necessariamente impediam os negócios de substituírem os bens apreendidos por outros, mas, com o passar o tempo, até mesmo os bingos bem capitalizados podem ter tido dificuldades para, repetidamente, angariarem os recursos necessários para re-equiparem as casas ao seu padrão anterior. Um promotor de justiça ilustra bem esse ponto dando como exemplo o caso de um luxuoso salão de bingo em Porto Alegre que:

“ Foi (estabelecimento de bingo), obviamente, sofrendo com uma série de operações, tanto do Ministério Público como da Polícia Civil, e foi com eu te falei, foi tentando, pra se proteger dessas sucessivas ações, é, diminuindo o investimento nas reaberturas. Então ele ficou, eram cadeiras, que inicialmente eram cadeiras mais sofisticadas, eram poltronas, depois passou a usar cadeira plástica de bar. As mesas eram tabuões que eram colocadas com cavaletes porque as mesas que a gente tinha tirado da primeira vez eles não repuseram, eram mesas com granito, com mármore, era um local bem, que pretendia ser sofisticado, o placar eletrônico também nunca foi repostado né...” (Homem, Promotor de Justiça, Rio Grande do Sul)

Uma nova forma clandestina de operação foi desenvolvida desde o fechamento do mercado: o pop-up bingo. Esse tipo de bingo é estruturado com investimento inicial muito baixo e pode ser rapidamente desmontado no caso de batidas policiais. Um conhecedor da indústria do bingo descreveu como cenário típico o que segue:

“O gerente do bingo que trabalhou dez anos naquele lugar vira pro patrão dele e fala assim: ‘me vende essa estrutura?’ E aí ele pega essa estrutura toda e monta um bingo clandestino, que a gente chama de bingo itinerante. Ele monta hoje aqui num galpão, amanhã ele muda o bingo, duas semanas depois ele muda o Bingo pra outro lugar, e aí a polícia vai lá e fecha, ele monta, duas semanas depois ele tá em um outro lugar... E nós chegamos à conclusão pelos dados estatísticos das reportagens de jornal e pelas conversas com os players, que o Brasil tem em média entre 200 e 250 bingos clandestinos abertos.” (Homem, especialista na Indústria do bingo, Rio de Janeiro)

“Já tive presente em situações em que a polícia entrou várias vezes... Eles diziam para jogar as mãos para o alto, colocavam a arma na minha barriga... Eles abrem a tua bolsa, te examinam, tiram coisas, dinheiro, se tem bastante na bolsa, eles tiram pensando que é do bingo. (Mulher, jogadora de bingo, Rio Grande do Sul)

Os bingos clandestinos revelam que o interesse considerável no jogo persiste, mas esses locais expõem tanto jogadores como empregados do estabelecimento ao risco de serem processados criminalmente e à violência.⁸ Enquanto a legislação brasileira confere alguma proteção ao consumidor ao inviabilizar a execução judicial de débitos contraídos pelo jogador “patológico” com base na sua vulnerabilidade⁹, a natureza oculta do bingo clandestino restringe o acesso dos jogadores a toda essa gama de direitos e remédios previstos no Código brasileiro de Defesa do Consumidor¹⁰.

3. A contínua preocupação com o jogo patológico e a dependência

Apesar de alguns dos especialistas em tratamento da ludopatia com quem falamos ainda tratarem o jogo patológico em pequena escala, o tópico não emergiu em nossas entrevistas como um problema significativo na atualidade brasileira. Essa constatação não surpreende, considerando a ausência de expansão de oportunidades para o jogo legal (que não as loterias). Entretanto, receios quanto ao jogo patológico no futuro surgiram com frequência, especialmente quando alguns dos entrevistados relataram suas experiências no período de legalização bingo.

“No começo, a história do jogo era assim, tinham muito mais homens do que mulheres. Conforme foram aumentando o bingo e o vídeo-bingo, foi aumentando o número de mulheres pra homens. Então, se no começo, era 3 para 1, depois ficou 2 homens para 1 mulher. Depende do tipo de jogo também então você não tem como falar do jogo em geral ... A loteria é muito diferente do bingo, que é diferente do jôquei, que é diferente do pôquer, do videopôquer. O que os estudos mostram é que esses jogos de maquininha são muito mais graves do que os outros porque muito mais aditivos, porque é muito mais rápido... Você joga ali na máquina, perde a noção do tempo e do espaço rapidamente, então é como se fosse a comparação entre cocaína e crack” (Mulher, pesquisadora sobre jogo patológico, São Paulo).

⁸ Recurso Crime Nº 71005227848, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Madgeli Frantz Machado, Julgado em 11/05/2015.

⁹ REsp 1406487/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 04/08/2015, DJe 13/08/2015.

¹⁰ Lei nº: 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Alguns entrevistados consideraram o bingo uma porta de entrada para formas mais agressivas e intensas de jogo, sugerindo que a transição pode ocorrer de forma suave, apesar da diferença entre a natureza mais social do bingo em comparação àquela mais individualizada dos jogos de máquina.

“O perfil típico dos nossos pacientes na época em que os bingos operavam mais abertamente era uma pessoa: era um homem ou uma mulher em torno dos seus 47 anos e ele começava a entrar no bingo jogando uma ou duas cartelas por sorteio, isso por um tempo... Aí depois ele ficava entediado e ia para o computador” (Homem, pesquisador de centro de tratamento sobre jogo patológico, São Paulo)

“O bingo de cartela eu acho uma coisa que é social, se a pessoa é, como as pessoas são circunstantes, ele não é nocivo, ele não prejudica. Mas o caça-níquel... Ele é individual, ele te individualiza, e você que tá você e a máquina, você quer desafiar, você pensa que você pode desafiar, né”. (Mulher, voluntária em uma ONG que trabalha com jogo patológico e ex-jogadora, Rio Grande do Sul).

Outra preocupação era de que as máquinas caça-níqueis encontradas nos salões de bingo durante o período de legalização do jogo tinham como principal objetivo estimular o jogo repetitivo. Essa entrevistada, por exemplo, identificou alguns elementos da máquina de jogo, incluindo isolamento, a mostra do display e o posicionamento do bilheteiro para inserção de tickets ou moedas como elementos que contribuíam para o jogo compulsivo.

“Caça-níquel. Caça-níquel é o mais nocivo. ... Eles colocam o bilheteiro do caça-níquel aqui em cima. Por que? Porque tá no nível dos teus olhos, se eles botarem aqui em baixo, que tá no nível do teu bolso, tu vai pensar; porque se tu tirar teu dinheiro do bolso tu vai pensar. E aqui em cima não, aqui em cima não, tu tá botando, tu tá botando, tu tá feliz da vida. Sabe, as horas passam rápido, é tudo alucinógeno, aqueles números, aqueles desafios.” (Mulher, voluntária em uma ONG que trabalha com jogo patológico e ex-jogadora, Rio Grande do Sul).

Essas preocupações com o jogo patológico, compulsão e superconsumo do jogo, especialmente em máquinas, não são exclusivas do cenário brasileiro. Elas são pontos centrais nos debates sobre as políticas do jogo em todo o mundo. Contudo, a persistência dessas preocupações – mesmo tanto tempo após o fim da exploração legal do jogo de bingo no Brasil – indicam o quão profundas foram as experiências de jogo patológico que marcaram esse período, que, por sua vez, contribuíram para a formação da opinião pública quanto aos efeitos da legalização do bingo.

Recomendações

Hoje, não existe justificativa plausível para o jogo permanecer ilegal. (Homem, analista da indústria do jogo, Rio de Janeiro)

Embora quase metade das pessoas seja contra a legalização das casas de bingo ... Na verdade, não se trata apenas da legalização, mas da capacidade da proposta de tirar

das casas de bingo o forte estigma da criminalidade. ... Na dúvida sobre a legalização, a população prefere uma fórmula já conhecida: a intervenção do Estado. Isto está claro na posição de 50% dos entrevistados, que preferem que o “governo” administre as casas de bingo. Na opinião de 78%, os bingos deveriam funcionar em áreas especiais. Ou seja, a mão do Estado não deve ser invisível em relação a esse assunto. (CPI dos Bingos 119-120)

É difícil perceber quais os benefícios da atual abordagem do Brasil em relação ao bingo. A falta de um modelo regulatório para a exploração legal do jogo de bingo pode reduzir o acesso ao jogo, mas não impede aqueles que desejem, de jogá-lo. A ilegalidade gera custos associados à implementação da proibição, à corrupção, à geração de empregos e à arrecadação de impostos. A ilegalidade também tende a levar os problemas relacionados ao jogo, incluindo a exploração de vulneráveis e fraudes, ainda mais para debaixo dos panos. Por razões como essas, existe um considerável interesse por parte do Congresso Nacional de legalizar a exploração do jogo, especialmente ante os potenciais benefícios fiscais e econômicos que a legalização poder gerar.

Consideramos, contudo, que o legado da criminalidade, da corrupção e da perda de credibilidade e das habilidades do aparato regulatório em supervisionar o setor que destruiu o mercado do bingo no Brasil, aliado a preocupações quanto à vulnerabilidade do consumidor – identificáveis nos precedentes judiciais e nas percepções daqueles que lidam com o tratamento do jogo patológico – colocam sérios obstáculos a uma legalização bem sucedida.¹¹ Além disso, no período em que escrevemos o presente relatório, o Brasil passa por um momento de forte agitação política, alavancado por um dos maiores escândalos de corrupção de sua história, o que pode exacerbar a oposição à abertura do mercado de bingo. Por tudo isso, é questionável se a legalização do bingo possa apresentar sustentabilidade sem que seja acompanhada por uma estratégia deliberada de reconquistar a credibilidade e a confiança pública de que o setor será menos corrupto e melhor protegido em relação a capturas por parte de organizações criminosas do que na década de 90.

Há bons argumentos para sustentar que os benefícios da legalização do bingo – para os jogadores, para os trabalhadores do ramo e para o Estado – superam os riscos inerentes a ele associados. Porém, para que o jogo de bingo possa desempenhar um papel proeminente no Brasil, deve ser conduzido de forma com que rompa bruscamente com o passado. Consideramos improvável, nesse momento, que o país seja capaz de criar um mercado de bingo confiável para o setor privado sem uma robusta, eficiente e bem-estruturada regulação.

Tendo em vista os resultados obtidos, recomendamos:

- 1) Que o jogo do bingo seja legalizado como parte de um conjunto amplo e integrado de reformas objetivando a legalização dos jogos no Brasil. Embora outras formas de jogos de azar estejam fora do escopo da presente pesquisa, a inclusão da legalização do bingo em um programa mais amplo de legalização dos jogos evitará os problemas ocorridos quando

¹¹ Superior Tribunal de Justiça: REsp 1509923/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/10/2015, DJe 22/10/2015.

o jogo do bingo era legalizado como uma exceção pontual à regra geral de proibição aos jogos de azar.

- 2) A legalização do bingo deve englobar tanto a modalidade tradicional como as formas online, incluindo o jogo em plataformas móveis. Esse escopo mais abrangente permitiria ao país captar uma parte dos lucros gerados por sites de bingo estrangeiros oferecidos em língua portuguesa e direcionados a brasileiros, além de criar uma base para o Brasil responder de forma efetiva ao crescimento das formas online e móvel de bingo.
- 3) Que o jogo de bingo seja legalizado por meio de um sistema regulatório compreensivo, integrado e responsivo à natureza distinta do bingo, contando com uma infraestrutura de capital humano adequado, bem treinado e capacitado para realizar inspeções eficientes. A regulação do bingo no Brasil deve também atentar para as características históricas e culturais, para as instituições jurídicas e para os arranjos políticos do país. Acreditamos que o Brasil não deve simplesmente transplantar um modelo regulatório de outro lugar para regular a atividade, mas pensamos ser útil considerar as melhores práticas que vêm sendo implementadas em outras jurisdições. Recomendamos, ainda, que a regulamentação do bingo no Brasil deve endereçar, *inter alia*, as quatro preocupações seguintes:
 - a) A definição do jogo de bingo: porque uma linha muito tênue entre bingos e cassinos contribuiu para o declínio do mercado legal do bingo, consideramos que deva ser suficientemente precisa a diferenciação do bingo como uma forma de jogo diversa dos caça-níqueis e dos jogos de cassino para que o processo de reconquista da confiança no setor seja impulsionado. Recomendamos a elaboração de uma definição compreensiva capaz de cobrir tanto as modalidades tradicionais de jogo do bingo como a sua versão online e móvel. A justificativa para tanto é encorajar os reguladores a pensar quais as modalidades de jogo podem ser autorizadas sob o manto do bingo de forma a reforçar o caráter distinto deste jogo. Para que se possa desempenhar essa tarefa de forma efetiva – particularmente para reduzir os riscos associados ao bingo tradicional e diferenciá-lo do cassino e para demarcar claramente do bingo online e bingo móvel – os reguladores necessitarão de treinamento específico para que possam desenvolver expertise em operações de bingo.
 - b) Onde serão locadas as autoridades e instituições regulatórias: é imperativo que o Brasil instale uma estrutura regulatória viável para o bingo e posteriormente invista suficientemente em recursos para que funcionem de forma efetiva. A primeira e mais crítica escolha será onde será locada a autoridade regulatória, tendo em vista os constantes conflitos travados entre os poderes federal e estaduais. Recomendamos que, em relação ao bingo tradicional, a competência para autorizar, fiscalizar, receber e alocar recursos, assegurar que a proteção do consumidor e cumprimento da legislação sejam observados se dê na esfera estadual, como é feito em outras jurisdições. Pensamos que o Brasil possa se beneficiar significativamente dessa formalização de métodos cooperativos e coordenados para regular as práticas levadas à cabo pelo setor nos diferentes estados. Assim, recomendamos que os formuladores de políticas públicas brasileiros introduzam um modelo de regulação em rede onde “comunidades

epistêmicas” de reguladores estaduais trabalhem para alcançar uniformização sem centralização.¹²

- c) Proteção do jogador: além das formas convencionais de regulação da entrada no mercado, fiscalização e supervisão, que historicamente foram utilizadas para o bingo tradicional (físico), é importante que o Brasil crie uma condução sistemática e efetiva para governar as relações traçadas entre fornecedores e jogadores.
- i) A regulação dessas relações deve ser baseada nos princípios “Know Your Customer – KYC” (Conheça o seu consumidor) e “Know Your Provider” – KYP (Conheça o seu fornecedor). O princípio KYC é normalmente associado à prevenção de crimes e à segurança, especialmente em relação às contas de jogos online. Mas consideramos que o princípio seja também importante para a proteção do próprio jogador e como tal deva influenciar a regulação dos riscos atinentes à exploração do consumidor vulnerável. O princípio do KYP reflete a ideia de que os consumidores devem se sentir confiantes de que os produtos e serviços sejam seguros, de boa qualidade e fornecidos de forma não abusiva.
 - ii) Uma opção para dar efetividade à aplicação dos princípios KYC e KYP é tratar os jogadores de bingo como consumidores, sob o Código de Defesa do Consumidor, e criar uma obrigação regulatória para os fornecedores de bingo demonstrarem o tratamento justo e adequado aos jogadores. Esse dever exigiria que os provedores reportem ao órgão regulador e ao público quais as medidas que eles adotam para garantir que o jogo seja fornecido em observância aos direitos e deveres previstos no Código de Defesa do Consumidor. Esses direitos são baseados no entendimento geral do código de desigualdade da relação negocial, ante a situação de vulnerabilidade e hipossuficiência manifesta do consumidor e, mais especificamente, no dever de proteção contra produtos e serviços nocivos, incluindo proteção contra publicidade abusiva e enganosa, contra métodos comerciais coercitivos ou desleais, contra práticas abusivas, de forma a garantir o exercício pleno dos direitos de acesso à informação e à educação, a produtos de qualidade e a formas acessíveis de resolução de conflitos.
 - iii) Informações quanto à adequação do tratamento a consumidores por fornecedores do jogo demanda que estes últimos documentem as estratégias utilizadas para a consecução dos resultados específicos almejados, bem como o êxito obtido, e que os reportem regularmente. Esses relatórios devem ser publicados e estarem sujeitos a auditorias in loco, em inspeções a serem realizados por parte das unidades fiscalizadoras.

¹² A ideia de governança por meio de redes regulatórias foi desenvolvida de forma mais sistemática em campos como políticas de concorrência e regulamentação financeira aonde a domesticação de padrões internacionais tem um importante papel na regulamentação nacional. A ideia de uma confederação de “comunidades epistêmicas” à nível estadual, trocando experiências por meio de atividades mediadas pela União pode potencialmente ser adaptada ao contexto brasileiro. Para um resumo útil e maiores informações sobre a discussão de redes reguladoras ver: Ramsay, Iain. "Consumer law, regulatory capitalism and the new learning in regulation." *Sydney L. Rev.* 28 (2006): 9.

d) Prevenção ao crime: a regulação no Brasil deve responder proativamente ao descrédito gerado pelos altos índices de criminalidade associados à experiência prévia de legalização do bingo. Além de articular um objetivo da regulação de prevenção ao crime (como é feito em outros países), determinando que os fornecedores atendam às disposições contra a lavagem de dinheiro, deve-se pesquisar as melhores práticas que vêm sendo implementadas em outras localidades, de modo que sejam impostos deveres adicionais de prevenção a atos ilícitos, inclusive quanto a fraudes, suborno e corrupção. A regulação deve articular quais os resultados que a observância desses deveres devem sobrevir, exigindo que fornecedores desenvolvam estratégias de adequação para o alcance desses resultados e quais indicadores serão utilizados para medir o sucesso dessas ações. Os relatórios de compliance dos fornecedores deverão ser sujeitos a auditorias durante as inspeções de supervisão e serem acessíveis ao público. Apesar de existirem boas razões para que a regulação seja esboçada da forma mais universal possível, devem ser analisadas a possibilidade de se estabelecer exceções – como impor requisitos menos rigorosos – para a exploração do bingo em pequena escala, como por instituições sem fins lucrativos e para a filantropia.

4) Listamos, ainda, mais duas recomendações de práticas institucionais que o Brasil poderia adotar para ajudar a desenvolver um setor de bingo forte e mais bem aceito socialmente:

- a) Em primeiro lugar, consideramos que a competência regulatória seria melhor exercida se uma parte dos lucros proveniente do mercado do bingo fosse utilizada para a criação de uma ONG especializada no desenvolvimento da regulação do bingo, incluindo análise de dados e informações sobre o jogo. O papel dessas organizações de “Bingo Watch” seria de fortalecer a capacidade da sociedade civil, independentemente do órgão regulador e, quando necessário, criticar o desempenho dos fornecedores do jogo do bingo em face de suas obrigações regulatórias de tratar o consumidor de forma justa e de prevenir crimes.
- b) Em segundo lugar, reconhecendo as contribuições dos jogadores e dos trabalhadores da área aos valores gerados pelo bingo, recomendamos que uma fração dos lucros provenientes das Casas de Bingo seja direcionada para financiar serviços, atividades e causas locais, e que sejam dadas vozes aos jogadores e aos empregados da indústria do bingo na distribuição desses recursos.