

Atitudes britânicas em relação aos jogos de azar*

DOI: 10.15175/1984-2503-202315202

Lucas Frederico Viana Azevedo**

Resumo

Na história britânica dos jogos de azar, a forma como o país abordou esse multifacetado fenômeno pode ser dividido em diferentes momentos, cada qual orientado por uma atitude social e política própria no que se refere à forma como se percebe socialmente a atividade e como ela deve ser enfrentada pelo poder público. No presente artigo, através de uma abordagem histórica e jurídico-dogmática das legislações, doutrinas e políticas relativas aos jogos de azar, esses diferentes momentos são apresentados, analisados e catalogados, expondo a atitude geral em relação à atividade que movimentou cada um desses momentos, assim como as mudanças sociais, políticas e econômicas que as condicionam e o impacto delas nas normas e políticas de cada época. Ao final, observa-se que, apesar dos desencontros entre a situação legal e a realidade social dos jogos de azar ao longo da história do país bretão, é possível pontuar três sistemas de atuação diferentes em relação à atividade. São eles: o sistema proibicionista, o sistema restritivo de regulação social e o sistema liberal de regulação econômica.

Palavras-chave: jogos de azar; história britânica; proibição; regulação social; regulação econômica.

Las actitudes británicas hacia los juegos de azar

Resumen

En la historia británica de los juegos de azar, la forma en que el país abordó este fenómeno multifacético puede dividirse en diferentes momentos, cada uno de ellos guiado por una actitud social y política específicas en cuanto a la forma en que se percibió socialmente la actividad y cómo debe abordarla el poder público. En este artículo, a través de una aproximación histórica y jurídico-dogmática a las legislaciones, doctrinas y políticas relativas a los juegos de azar, se presentan, analizan y catalogan estos diferentes momentos, exponiendo la actitud general hacia la actividad que caracterizó a cada uno de ellos, así como los cambios sociales, políticos y económicos que los condicionaron y su impacto en las normas y políticas de cada época. En última instancia, se observa que, a pesar de las discrepancias entre la situación legal y la realidad social de los juegos de azar a lo largo de la historia británica, se pueden identificar tres sistemas de actuación diferentes con respecto a la actividad; a saber: el sistema prohibicionista, el sistema restrictivo de regulación social y el sistema liberal de regulación económica.

Palabras clave: juegos de azar; historia británica; prohibición; regulación social; regulación económica.

* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) Código de Financiamento 001.

** Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais com período sanduíche na Universidade de Kent (Canterbury/UK). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2017). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014). E-mail: lucasfva09@gmail.com.

<http://lattes.cnpq.br/2207273268933853>. <https://orcid.org/0000-0002-8613-1217>

Recebido em 15 de janeiro e aprovado para publicação em 24 de abril de 2023.

British attitudes toward gambling

Abstract

Gambling in British history and the way in which the country has approached this multi-faceted phenomenon may be divided into different moments, each marked by their own social and political attitude in terms of the way in which the activity was perceived socially and how it should be tackled by the government. The following article makes a historical and legal-dogmatic analysis of the various types of legislation, doctrines, and policies on gambling to present, analyze, and catalogue these different moments, exposing the general attitude to the activity at the time, as well as the social, political, and economic shifts that conditioned them and the impact these had on the norms and policies of each era. In the end, we observe that, despite the discrepancies between the legal situation and the social reality of gambling throughout the United Kingdom's history, it is possible to point to three different systems applied to gambling. These are: the prohibitionist system, the restrictive system of social regulation, and the liberal system of economic regulation.

Keywords: gambling; british history; prohibition; social regulation; economic regulation.

Attitudes britanniques relatives aux jeux de hasard

Résumé

Dans l'histoire britannique des jeux de hasard, la façon dont le pays a abordé ce phénomène aux multiples facettes peut être divisée en différents moments, chacun d'entre eux orienté par une attitude sociale et politique propre en ce qui a trait à la manière dont est socialement perçue cette activité et dont elle doit être prise en compte par les pouvoirs publics. Dans cet article, nous ferons usage d'une approche historique et juridico-dogmatique des législations, doctrines et politiques relatives aux jeux de hasard pour présenter, analyser et cataloguer ces différents moments. Il s'agit d'exposer l'attitude générale afférente à ces jeux de hasard, ainsi que les transformations politiques, économiques et sociales ayant conditionné les différents moments en question et leur impact sur les normes et politiques de chaque époque. Nous avons finalement pu observer qu'en dépit des divergences entre la situation juridique et la réalité sociale des jeux de hasard au fil de l'histoire britannique, il est possible de mettre en lumière trois approches différentes de cette activité, à savoir la prohibition, un système restrictif de régulation sociale et un système libéral de régulation économique.

Mots-clés : jeux de hasard ; histoire britannique ; prohibition ; régulation sociale ; régulation économique.

英国人对博彩业的态度

摘要

在英国的博彩业历史时期里，国家应对和处理博彩活动的方式也各有特点，大致可以分为三个不同的时期，每个时期都以自己的社会和政治态度为指导，即社会对博彩活动的看法以及社会认为政府应该如何面对它。在这篇文章中，通过分析研究各个历史时期英国有关博彩活动的立法、学说和政策的法律条文，我们对这些不同的时期进行呈现、分析和分类，揭示了不同历史时期里英国社会对博彩活动的一般态度，制约博彩业的社会、政治和经济变革及其对每个历史时期的博彩规范和博彩政策的影响。最后，我们可以看出，在整个英国历史上，博彩业的法律状况和社会现实之间存在分歧，但可以明显区分出与博彩活动相关的三种不同的行动系统——它们是：禁止主义制度、限制性社会调节制度和自由主义经济调节制度。

关键词：博彩活动；英国历史；禁止；社会规范；经济监管

Introdução

Atualmente no Reino Unido jogos de azar de diversas modalidades, como, *v.g.*, loterias, apostas esportivas, jogos de casinos, bingo, máquinas caça-níquel, etc. são regulados pelo Estado e estão integrados de forma aberta e extensiva à vida e à rotina da sociedade como uma forma legítima e aceitável de lazer. A abordagem permissiva e predominantemente liberal hoje vigente em relação a essa atividade é, no entanto, relativamente recente à realidade britânica, sendo essa apenas a etapa hodierna de uma antiga e variada história de intervenção do Estado sobre a prática e a exploração dos jogos de azar.

No sistema jurídico-legal britânico (*common law*), a prática de jogos de azar no âmbito privado, ocasional e sem fins lucrativos nunca foi de forma generalizada proibida ou ilegal (GOURIET; PHILLIPS; MONKCOM, 2017). Já a exploração da atividade como um negócio e a prática em determinadas situações, locais, ou por determinados sujeitos foram objeto recorrente de intervenções estatais de cunho restritivo. É o que pontua D. Miers (2004, p. 28, tradução nossa) ao afirmar que, “Jogatina¹ não era ilegal no *common law*; o que o fez ser é a condição sob a qual elas aconteciam”;² sobretudo, pode-se acrescentar, quando em contextos em que a prática e a exploração dos jogos de azar confrontavam com os interesses do Estado e das classes dominantes.

Nesse estado de coisa, os primeiros atos normativos britânicos editados com o fim de controle e limitação dos jogos de azar, que se tem conhecimento, remontam ao período da Idade Média. Desde então a matéria é periodicamente revisitada pelo poder estatal britânico e, em cada vez, medidas visando o controle e a limitação da prática e da exploração dos jogos de azar no país foram impostas a fim de suprir os anseios de cada época em relação à atividade. Um bom exemplo disso ocorre, *v.g.*, no final do séc. XVIII e meados do séc. XIX quando o movimento de valorização e reforço moral eclodiu e os jogos de azar foram então identificados como meio de perversão e subversão de valores, o que acabou estimulando a imposição de novas medidas a fim de reforçar a proibição dos jogos de azar e facilitar a repressão de tal atividade. Ou, em outro exemplo, em meados do séc. XX, quando os ideais liberais são resgatados no Reino Unido e um modelo de regulação

¹ Apesar das palavras *gambling* e *gaming* em alguns momentos na literatura especializada serem utilizadas como equivalentes e aceitarem como tradução a expressão “jogo(s) de azar”, opta-se por utilizar a palavra “jogatina” como tradução para o termo *gaming*, deixando o termo “jogo(s) de azar” como um equivalente apenas a palavra inglesa *gambling*. Faz-se isso, pois, como veremos mais à frente, há uma diferença entre *gambling* e *gaming* na legislação inglesa, sendo que *gaming* (jogatina) é utilizado para designar um grupo específico de jogos que, junto com apostas e loterias, formam o todo, que por sua vez é designado na lei com *gambling*.

² No original: “*Gaming was not unlawful at common law; what made it so were the condition under which it took place*”.

social é posto em prática com a liberação da atividade em um cenário de restrição da oferta e não estímulo à demanda.

O Estado britânico passou, portanto, por diferentes experiências de intervenção estatal sobre os jogos de azar na medida em que a atitude relativa à atividade evoluía e ganhava novos motes e contornos. O que faz do país uma valiosa fonte no que concerne as diferentes abordagens de enfrentamento dos desafios (sociais, políticos, econômicos, individuais, etc.) inerentes aos jogos de azar. Um material que, ante os erros e acertos constatados, pode ensinar muito sobre os melhores caminhos e práticas de idealização e desenvolvimento da política de jogos de azar de outros países; sobretudo se considerada a realidade de países como o Brasil, que há muito tempo não visitam de maneira sistêmica o próprio regime de jogos de azar, apesar da demanda urgente em relação à matéria. No caso brasileiro, diga-se de passagem, muito defasada em vários aspectos, especialmente no que diz respeito à transnacionalidade e a possibilidade de acesso remoto dos jogos de azar, cujo resultado implica na importação de problemas inerentes a tal atividade (como, *v.g.*, a ludopatia e outros problemas de ordem pessoal e social) e exportação de grandes quantias de dinheiro para fora do país.

Tendo tudo isso em vista, o presente artigo busca, através de uma análise histórica e jurídico dogmática dos jogos de azar no Estado britânico, apresentar as diferentes experiências legislativas do referido país em relação à limitação e ao controle dos jogos de azar. O objetivo aqui é apontar as medidas de intervenção impostas pelo Estado britânico em face a diferentes situações (social, econômica e política) e anseios da sociedade, delineando-se assim as diferentes atitudes já adotadas pelo país e as respostas que elas receberam da sociedade em cada caso.

O texto a seguir compõe, destarte, uma compilação da variada e rica experiência britânica de enfrentamento aos jogos de azar, que compreende as principais medidas de enfrentamento da matéria desde as primeiras normas que se tem notícia até chegar ao regime vigente.

Necessidade bélica

As primeiras medidas tomadas de modo a interferir sobre os jogos de azar na história britânica, que se tem conhecimento, remontam ao período da Baixa Idade Média e início da Idade Moderna. Como, por exemplo, a ordem imposta no séc. XII pelo Rei Ricardo I (o Coração de Leão) durante as cruzadas, que proibia que o jogo de azar, muito popular entre

os soldados, fosse praticado por soldados abaixo do nível de cavaleiro (MCMILLEN, 1996). Ou ainda, como destacam Gouriet, Phillips e Monkcom (2017), leis como as editadas em 1388 e 1477 que, respectivamente: restringia a prática de jogos de azar no Sabá; e penalizava proprietários que permitisse a realização de jogos ilegais em seu estabelecimento. Portanto, os jogos de azar já eram objeto de medidas legais desde a época dos conflitos feudais onde o destino de nações e dinastias eram decididas entre soldados, cavaleiros e cercos a castelos.

Nesse contexto, a norma mais notável e importante foi a *Unlawful Games Act*, editado pelo rei Henrique VIII em 1541, sendo ela a responsável pela definição da diretriz base de restrição aos jogos de azar que perdurou até a segunda metade do séc. XX. A norma, em sua seção 8 estabelecia:

Unlawful Games Act 1541 [Lei de Jogos Ilegais de 1541] - seção 8. Nenhum tipo de pessoa ou pessoas, de qualquer grau, qualidade ou condição que tenha, seja por si mesmo, por um fator, representante, servo ou outra pessoa, deverá, para seu ganho, lucro ou sustento, manter, ter, possuir, ocupar, exercer ou manter qualquer casa comunal, beco ou local de boliche, *coyting*, *cloyshcayls*, *half-bowl*, tênis, mesa de dados ou carteadado, ou qualquer outro tipo de jogo proibido por qualquer Estatuto já criado, ou qualquer novo jogo ilegal inventado ou fabricado agora, ou qualquer outro novo jogo ilegal que venha a ser inventado, encontrado, praticado ou criado no futuro, sob pena de perder e pagar quarenta xelins por cada dia em que mantiver, tiver ou administrar, ou permitir que qualquer jogo desse tipo seja realizado, mantido, praticado, jogado ou administrado em qualquer casa, jardim, beco ou outro local, contrariando a forma e o efeito deste Estatuto. E também toda pessoa que usar e frequentar qualquer uma das casas e locais mencionados, e ali jogar, perderá, por cada vez que o fizer, seis xelins e oito pence (tradução nossa).³

A lei, portanto, tornou ilegal, sob pena de multa, manter como meio de negócio locais para prática de jogos proibidos naquele documento ou em qualquer outra norma anterior ou posterior que estabelecesse novas proibições, bem como o uso dessas casas pelas pessoas para a prática de tais jogos. Entretanto, os jogos considerados ilegais e, portanto, proibidos, não eram apenas jogos caracteristicamente reconhecidos hoje como jogos de azar, o ato também incluía jogos baseados em pura habilidade e até mesmo esportes, como

³ No original: “*Unlawful Games Act 1541 – s.8. No manner of person or persons, of what degree, quality, or condition soever he or they be, by himself, factor, deputy, servant, or other person, shall for his or their gain, lucre, or living, keep, have, hold, occupy, exercise, or maintain any common house, alley, or place of bowling, coyting, cloyshcayls, half-bowl, tennis, dicing table, or carding, or any other manner of game prohibited by any Statute heretofore made, or any unlawful new game now invented or made, or any other new unlawful game hereafter to be invented, found, had, or made, upon pain to forfeit and pay for every day keeping, having or maintaining, or suffering any such game to be had, kept, executed, played, or maintained within any such house, garden alley, or other place, contrary to the form and effect of this Statute, forty shillings. And also every person using and haunting any of the said a houses and plays, and there playing, to forfeit for every time so doing six shillings and eight pence*”. PARLAMENTO DA INGLATERRA. *Unlawful Game Act*. An act for the debarring of unlawful games. Lex: *Unlawful Games Act 1541*. (33 Hen. VIII., c. 9.).

bowling (boliche) ou *tennis* (tênis), que eram proibidos ainda que não envolvesse apostas. Uma atitude, como afirmam Gouriet, Phillips e Monkcom (2017, p. 8, tradução nossa), “[...] consistente com o principal propósito da legislação, que era proibir as atividades de lazer que poderiam distrair tempo e energia da prática do arco e flecha”.⁴

O principal intuito à época era estimular a prática de arco e flecha, essencial ao poderio bélico do reino, ao restringir atividades que desviassem as pessoas desse foco, conforme apontado por Miers (2004, p. 21). A norma, no entanto, não gerou muito impacto uma vez que a lei foi “[...] cordialmente desapreciada e amplamente ignorada, o que não é de se surpreender dada a quase impossibilidade de uma aplicação bem-sucedida” (MIERS, 2004, p. 21, tradução nossa).⁵

Uma postura que persistiu pelos anos, apesar do uso ocasional de sua diretriz pelo Estado em momentos de maior demanda por repressão aos jogos de azar ao longo da longa história do ato, que foi, apesar das atualizações da norma, a base da repressão estatal as casas de jogos e a jogatina nos países do Reino Unido por mais de 400 anos, sendo sua diretriz base revogada de fato apenas na reforma ocorrida por volta dos anos de 1960 (mencionada mais a frente).

Cuidando da aristocracia

Na sequência histórica, já mais à frente na Idade Moderna, várias outras normas foram editadas a fim de enfrentar a profusão dos jogos de azar, especialmente os relacionados à jogatina, na sociedade britânica. Durante os séculos XVII e XVIII foram editados, por exemplo: o *Sunday Observance Act* 1625, que tornou ilegal a prática de certos jogos aos domingos; o *Gaming Act* 1664, que buscou enfrentar trapaçes e fraudes nos jogos, além de desencorajar apostas a crédito limitando a quantia que poderia ser reclamada em juízo nas apostas realizadas dessa forma; o *Gaming Act* de 1710, que aumentava a pena nos casos de fraude (grande preocupação das legislações sobre jogos), tornava sem efeito quaisquer documentos (como notas de crédito, hipotecas, etc.) dadas à título de garantia para valores ou prêmios ganhos através de jogo, entre outras medidas; o *Gaming Act* de 1738, que proibia a prática de certos jogos como *Ace of Hearts*, *Faro*, *Basset*

⁴ No original: “[...] consistent with the principal purpose of the legislation, which was to prohibit leisure activities which might distract time and energy from archery”.

⁵ No original: “[...] cordially disliked and widely ignored, which is unsurprising given the near impossibility of its successful enforcement”.

e *Hazard*; o *Gaming Act* de 1744, que proibiu a Roleta (*Roulette*) e tornou uma ofensa ganhar ou perder mais de 10 libras por jogo, ou ganhar ou perder 20 libras ou mais dentro de 24 horas em jogos de azar.

Como se pode observar pelo próprio conteúdo das leis mencionadas acima, nesse período (especificamente até metade do século XVIII), o principal problema em pauta para essas legislações, para além da questão moral e religiosa desde já presente, era a preocupação com os efeitos negativos que o abuso dos jogos de azar poderia causar sobre a situação financeira de pessoas e famílias inteiras, que, pelo jogo poderiam, como de fato perderam, heranças e riquezas inteiras. Por isso as medidas muitas das vezes se ocuparam de restringir (por medidas que limitavam socialmente a atividade) os impactos que os jogos de azar poderiam causar sobre a realidade financeira de uma pessoa e da família dela impondo limites às apostas e restringindo a exigibilidade de ganhos. Um empenho claro para minimizar os efeitos individuais, familiares e sociais dos excessos do jogo sobre classes abastadas, que pouco ou nenhum efeito tinha sobre as classes pobres, já que muitas das medidas envolviam instrumentos e limites distantes da realidade praticada pelas classes pobres, que não alcançavam os valores e instrumentos abarcados pelas leis (MIERS, 2004, p. 31; 59).

A atuação do Estado contrária à proliferação dos jogos de azar, entretanto, continuou não surtindo efeito e, entre o século XVIII até meados do século XIX, a popularidade dos jogos de azar e dos estabelecimentos que promoviam tais jogos só fez crescer na sociedade, tanto entre ricos quanto entre pobres. Os jogos de azar e as casas de jogos se adaptavam às situações e às leis. Novos jogos eram criados e barreiras eram construídas a fim de impedir e/ou dificultar a execução das leis pelos agentes do Estado (que muitas das vezes participavam do acobertamento). Os ricos descumpriam as leis em clubes e casas da chamada alta sociedade, blindadas pelo poder e influência de seus membros. Os pobres, por sua vez, tinham o mesmo hábito dos ricos, mas adaptados a sua realidade financeira e acobertados em uma rotina apoiada na clandestinidade e seus artifícios, bem como em subornos ou mesmo no desinteresse das autoridades competentes (ASHTON, 1968).

Antes do século XVII, o jogo em si não era ilegal, embora certos aspectos fossem proibidos por lei. O objetivo das leis sobre jogos de azar promulgadas durante os séculos XVII e XVIII era preservar a distinção entre as classes e impedir que as classes trabalhadoras melhorassem sua situação a não ser por meio de trabalho árduo. A consciência de classe parece ter sido um dos principais motivos para a condenação dos jogos de azar. De acordo com Dixon, a posição industrial da Inglaterra também contribuiu para a condenação do jogo. A Grã-Bretanha estava ficando para trás na competição industrial e isso foi atribuído às classes trabalhadoras

que jogavam. Os trabalhadores britânicos eram, de acordo com os antijogadores, menos eficientes do que seus colegas alemães e americanos em decorrência de seus hábitos de jogo de azar (LOTTER, 1994, p. 189-190, tradução nossa).⁶

Há nesse período, portanto, uma tentativa de restrição dos jogos de azar que misturava medidas proibicionistas e outras medidas que buscavam limitar a atividade por meio da regulação das relações civis e sociais que envolviam a sociedade.

Revolução social

Seguindo na história britânica, outra grande mudança no quadro legal e social dos jogos de azar aconteceu entre o período que compreende o final do séc. XVIII e todo o séc. XIX, quando, em consequência a um movimento da época contrário aos jogos de azar, novas medidas foram estabelecidas a fim de restringir todas as três grandes formas de manifestação dos jogos de azar. São elas: o *Lotteries Act* 1823, referente às loterias; o *Gaming Act* 1845, relativo à jogatina; e o *Betting Act* 1853, que tratava das apostas.

Na época em questão (especialmente nas duas últimas décadas do séc. XVIII e a primeira do séc. XIX), havia na sociedade britânica um movimento geral de reforma do comportamento individual e social que, em uma de suas várias frentes, desdobrou-se em uma nova força de repressão aos jogos de azar. Isso, porque o ideal reformista via os jogos de azar como uma atividade imoral, um vício, que arruinava indivíduos e famílias, que levava à ociosidade, à indignância, à ruína financeira e até mesmo ao suicídio (MIERS, 2004, p. 44). Ou seja, era uma atividade que, segundo a visão reformista, conduzia as pessoas no caminho oposto ao dos valores morais e cívicos tidos como valorosos pela mentalidade ocidental dominante de matriz judaico-cristã, que eles queriam resgatar. Nesse sentido, a passagem de Dunne (1823, p. 63 apud MIERS, 2004, p. 45) no prefácio de sua obra *Laws of Gaming, Wagers, Horse-racing and Gaming Houses*, ilustra bem a concepção aqui mencionada. Segundo o autor:

O vício do jogo é contrário à felicidade dos homens e deve ser suprimido em um país civilizado; é fatal não apenas para o indivíduo que ele infecta, mas para o Estado que o tolera. Ele favorece a corrupção dos costumes; - destrói toda

⁶ No original: “Before the 17th century gambling per se was not unlawful although certain aspects were prohibited by law. The purpose of gambling acts enacted during the 17th and 18th centuries was to preserve the distinction between classes and prevent the working classes from improving their lot other than by dint of hard work. Class consciousness appears to have been one of the main reasons for the condemnation of gambling. According to Dixon, the industrial position of England also contributed to the condemnation of gambling. Britain was falling behind in industrial competition and this was attributed to the gambling working classes. British workers were, according to anti-gamblers, less efficient than their German and American counterparts as a result of their gambling habits.”

emulação para a indústria; - estimula os desejos mais ambiciosos na mente e aumenta o número de maus cidadãos (DUNNE, 1823, p. 63 apud MIERS, 2004, p. 45, tradução nossa).⁷

Houve assim o fortalecimento de um movimento e de uma atitude proibicionista altamente moralista que, apesar de sua presença perene na história dos jogos de azar, assume de vez uma forte posição de protagonismo na justificativa das medidas de intervenção estatal.

Nesse bloco de reformas, a primeira norma de grande importância editada foi o *Lotteries Act 1823*, que estabeleceu o que seria por muitos anos a regra base de tratamento legal das loterias no Reino Unido ao definir que todas as formas de loteria (públicas, semipúblicas ou privadas) eram, a partir da sua entrada em vigor, ilegais, com exceção daquelas permitidas por lei.⁸ Além disso, a lei também proibiu a venda de bilhetes de loterias estrangeiras no Reino Unido. Com as medidas, a lei, que também definiu a última edição da *State Lotteries* (tradução livre: Loterias do Estado), encerrou uma história de mais de 200 anos, pois o Reino Unido, entre os séculos XVI e meados do século XIX, promoveu e explorou as loterias de modo que “[...] loterias estaduais e loterias semipúblicas desempenhavam um papel proeminente na vida social e financeira britânica”⁹ (RUBNER apud MIERS, 2004, p. 129, tradução nossa).¹⁰

A segunda lei desse bloco, o *Gaming Act 1845*, foi posta como uma atualização do já mencionado *Gaming Act 1541*, repelindo parte de seu texto, especialmente no que concerne a exclusão de jogos de pura habilidade e de esportes como tênis e bocha do escopo da repressão proposta. A norma também atualizou os tipos de jogos proibidos e

⁷ No original: “*The vice of gambling is contrary to the happiness of men, and ought to be suppressed in a civilized country; it is fatal not only to the individual that it infects but to the state which tolerates it. It favours corruption of manners; - it destroys all emulation for industry, - it cherishes the most ambitious devices in the mind, and augments the numbers of bad citizens.*”

⁸ A título de exemplo, a primeira exceção instituída, apontam Gouriet, Phillips e Monkcom (2017), ocorreu com a edição do *Art Unions Act 1846*, que tornou legal que associações voluntárias formadas com o propósito de distribuir trabalhos de arte por meio de sorteios ou outra forma entre seus membros. Outro ato importante nesse contexto de exceção, apostam os mesmos autores, foi o *Betting and Lottery Act 1934*, que tornou legal pequenas loterias ocasionais para financiar entretenimentos, desde que sem fins lucrativos pessoais e também estabeleceu que certas loterias privadas seriam legais, desde que fossem estabelecidas da maneira estabelecida pelo ato. O ato também inovou ao regular as chamadas competições premiadas (*prize competitions*).

⁹ No original: “*State lotteries and semi-public lotteries played a prominent role in the social and financial life of Britain*”.

¹⁰ É oportuno destacar que, durante toda a sua história, bem como no contexto emergente de demanda por controle social dos jogos de azar, as loterias eram a espécie de jogo menos visada pelos que propunham a reforma de comportamento. Isso acontece porque elas podem desempenhar importante função arrecadatória para o Estado ou causas sociais (de forma que, a depender da necessidade, elas variam entre a legalidade e a ilegalidade), além do que elas sempre foram vistas como um jogo de azar mais inofensivo que os demais (MIERS, 2004).

estreitou as leis contra as casas que promoviam os jogos, facilitando a ação policial e jurídica contra elas. A principal mudança da norma foi, no entanto, tornar os contratos provenientes de jogos de azar inexecutáveis perante a lei (exceção apenas nos casos de pool betting), medida que só foi revogada pelo *Gaming Act* 2005.

Por fim, a terceira lei do bloco, o *Betting Act* 1853, surgiu em resposta a popularização entre as classes menos abastadas das apostas com *bookmakers*, que levaram o mundo das apostas, originalmente composto por um sistema autorregulado desenvolvido dentro do ambiente aristocrática das corridas de cavalo e restrito a esse meio, para salas e escritórios de apostas populares cada vez mais comuns nas cidades. Nesse intuito, a norma proibiu a abertura de casas ou salas para apostas a fim de reduzir essa atividade, o que levou os *bookmakers* e as apostas para as ruas até que outra lei, o *The Street Betting Act* 1906, tornou a aposta nas ruas uma ofensa criminal.¹¹

Na reforma moralizante que culminou nas normas mencionadas acima, é possível conjecturar que o motivo da intervenção estatal não parece ser outro que não a vontade/necessidade de se controlar a classe pobre e os efeitos dos jogos de azar nesse nicho da sociedade, que, em plena Revolução Industrial, era, dada a sua força de trabalho, uma ferramenta tão essencial quanto escassa às fábricas em franca expansão. Dessa forma, talvez se possa identificar nas normas de restrição aos jogos de azar da Grã-Bretanha a mesma razão de controle de corpos encontradas em outras medidas do Estado, como, por exemplo, na relação íntima que se fez entre o mercado e o sistema estatal de repressão penal na normalização e docilização de forças de trabalho errantes, demonstrada por D. Melossi e M. Pavarini (2006) no livro *Cárcere e fábrica*.

O movimento moralizante contrário aos jogos de azar, no entanto, também recaiu sobre os ricos, que, na visão dos reformadores deveriam e foram pressionados a liderar, pelo exemplo, a transformação social pretendida (MIERS, 2004). Contudo, o efeito sobre os ricos foi mais ameno e não recaiu com a mesma medida que recaía sobre os pobres (MIERS, 2004). Isso porque as elites não se relacionavam ao objetivo proposto de controle de corpos, sendo o seu poder político e econômico uma blindagem contra certas ações e

¹¹ Como destacam Gouriet, Phillips e Monkcom (2017), essa foi uma medida altamente discriminatória, pois os ricos podiam apostar *on-course* (no estabelecimento onde ocorria o evento da aposta), o que era permitido, mas de difícil frequências aos menos afortunados; ou *off-course* (fora do estabelecimento onde ocorria o evento da aposta) por telefone ou carta (não proibido) por crédito, o que também excluía as classes baixas, pois eles não tinham influência para apostar sem o pagamento prévio.

efeitos, além do que os ricos eram vistos como uma classe mais preparada para lidar com os riscos dos jogos de azar, especialmente pelo poder econômico.

É interessante notar que a necessidade por mão de obra foi até esse momento histórico fator determinante da política intervencionista estatal em dois momentos, quando se precisou de arqueiros para a defesa da nação e na demanda por trabalhadores na revolução industrial. Em ambos os casos a medida tinha a mesma razão de fundo (de que os jogos de azar estimulam o ócio e representam uma perda de tempo, energia e recursos), ou seja, desestimular atividades que retirassem o empenho das pessoas da atividade vista como primordial. A diferença nos dois episódios é de que no primeiro os motivos foram expostos com a clareza de objetivos permitida a um estado absolutista, enquanto na segundo o objetivo primevo se travestiu de ideais mais elevados a fim de justificar a intervenção na vida das pessoas para além dos arbítrios do poder.

Nos anos que se sucederam a edição de tais normas, o que se observou na sociedade da Grã-Bretanha à época de tais normas foi que de fato houve um declínio na prática de jogos de azar na sociedade, especialmente os jogos relacionados à jogatina, todavia, como afirma Miers (2004), tal redução ocorreu mais por razões relacionadas ao espírito e as condições da época, que viveu uma mudança nos padrões de lazer, do que uma causalidade das legislações. As transformações sociais e econômicas ocorridas na época mudaram o modo de viver e de se divertir das pessoas e, assim, os jogos de azar perderam espaço na vida das pessoas, deixando de ser um elemento significativo na vida social do país bretão.

Demanda reprimida

No avançar do passo histórico das legislações sobre jogos de azar, outra grande renovação ocorreu em meado do século XX,¹² quando o trabalho da comissão real denominada *The Royal Commission on Betting, Lottery and Gaming 1948-1951*, responsável por avaliar a situação dos jogos de azar no país e propor caminhos a serem trilhados, é acatado pelo Parlamento do Reino Unido e uma nova atitude para com os jogos de azar toma forma. Atitude essa orientada pela recomendação, prática e político-ideológica, da referida comissão real no sentido de que “O objetivo da legislação sobre

¹² Vale destacar, como aponta Dixon (1996), que esse movimento pela regulamentação social começa nas décadas de 1920 e 1930, produto de uma série de escândalos de corrupção policial. Todavia, é em cima do trabalho da comissão de 1948-51 que a reforma de 1960 é construída.

jogos de azar deve ser interferir o mínimo possível na liberdade individual de participar das várias formas de jogos de azar, mas impor as restrições desejáveis e praticáveis para desencorajar ou evitar excessos” (*The Royal Commission on Betting, Lottery and Gaming 1948-1951* apud MOODY, 1974, p. 21, tradução nossa).¹³

A comissão, assumindo a imanência dos jogos de azar na sociedade e na cultura do país e o estado de corrosão da atitude moralista contrária aos jogos,¹⁴ opta por mudar o status jurídico-legal dos jogos de azar, preferindo medidas regulatórias ao invés de proibitivas, por considerar que a posição de clandestinidade potencializava os riscos da atividade e facilitava sua cooptação pelo crime. Desse modo, pela primeira vez, houve uma abrupta mudança de paradigma sobre a forma de intervenção estatal e os problemas inerentes à atividade e a atitude em relação aos jogos de azar, até então eminentemente proibicionista, é substituído por outra na qual a atividade recebe certa legitimidade, mas passa a ser limitada e controlada por um sistema restritivo de regulação que interferia sobre a qualidade e a quantidade dos jogos de azar disponíveis (MIERS, 2004). Estabelece-se, assim, o que Miers (2003b) denomina regulação social dos jogos de azar.

Há anos, os jogos de azar comerciais na Grã-Bretanha estão sujeitos à regulamentação social, e não econômica. O objetivo geral da regulamentação social é evitar ou melhorar os efeitos prejudiciais de atividade de outro modo não regulamentada, normalmente tratando questões de saúde pública e segurança, proteção ambiental e do consumidor. Esses objetos da lei regulatória têm sido analisados há algum tempo "nos termos dos interesses conflitantes entre as empresas e os vulneráveis aos danos criados por atividades de outro modo desejáveis". É possível que os jogos de azar não tenham sido tradicionalmente considerados desejáveis, mas sua regulamentação pode, no entanto, ser concebida em termos das consequências da falha do mercado. Elas se concentram, em primeiro lugar, na assimetria de informações entre o operador e o jogador (os jogadores tendem a ignorar as probabilidades de vitória, e grande parte das informações sobre o jogo é guardada pelo operador). Em segundo lugar, o jogo

¹³ No original: “*The object of gambling legislation should be to interfere as little as possible with individual liberty to take part in the various forms of gambling, but to impose such restrictions as are desirable, and practicable to discourage or prevent excesses*”.

¹⁴ Sobre a corrosão da atitude moralista contrária aos jogos de azar, J. McMillen (1996, p. 15, tradução nossa) pontua que: “No período pós-guerra, as oportunidades para o “trabalhador afluente” (Goldthorpe et al. 1969) participar de jogos de azar organizados aumentaram drasticamente em vários países. Com o aumento da legalização e da respeitabilidade, o jogo de azar não era mais visto simplesmente como uma patologia social que levaria inevitavelmente à decadência moral e ao crime. De uma perspectiva funcionalista, ele começou a ser investigado tanto como uma atividade instrumental direcionada a um fim econômico (“ganhar” definido principalmente em termos de sucesso econômico) quanto como uma significativa atividade social desfrutada como um fim em si mesma (as recompensas sociais e pessoais intrínsecas de ‘jogar o jogo’). No original: “*In the post-war period, opportunities for the ‘affluent worker’ (Goldthorpe et al. 1969) to participate in organized gambling increased dramatically in several countries. With increased legalization and respectability, gambling was no longer seen simply as a social pathology which would lead inevitably to moral decay and crime. From a functionalist perspective, it began to be investigated both as an instrumental activity directed to an economic end (‘winning’ defined primarily in terms of economic success) and as an expressive social activity enjoyed as an end in itself (the intrinsic social and personal rewards of ‘playing the game’).*”

descontrolado de um indivíduo cria externalidades (custos não suportados pelo indivíduo envolvido na atividade) para sua família, amigos e empregador. Outras externalidades incluem a suscetibilidade do ambiente de jogos de azar à lavagem de dinheiro e a outras atividades criminosas e, tradicionalmente, ao uso de meios rigorosos ou corruptos de execução de dívidas e proteção do mercado. Em terceiro lugar, continua a haver um forte elemento de paternalismo em relação à inadequação de alguns consumidores, em especial crianças, terem acesso descontrolado a oportunidades de jogos (MIERS, 2003b, p. 605, tradução nossa).¹⁵

O *Betting and Gaming Act* de 1960 foi, dentre outras,¹⁶ a principal norma responsável por colocar de fato essa reestruturação da política de jogos de azar no Reino Unido, e, como o próprio nome indica, trouxe novas regras para apostas e jogatina.

No caso das apostas, as principais mudanças foram a legalização de algumas formas e ambientes de apostas; como as apostas fora do percurso (*off-course*) realizadas em dinheiro e em casas de apostas ou por *bookmakers*;¹⁷ e a submissão dos operadores de apostas a um esquema de licenciamento (concedido pela justiça local) e supervisão financeira por parte do Estado (realizada pelo *Department of Customs and Excise*.).

Já no caso da jogatina, a lei permitiu a exploração de máquinas caça-níquel dentro de certas regras e limites (como localidade, quantidade, distribuição dos valores entre prêmio e lucro, entre outros) que variavam de acordo com o tipo de máquina,¹⁸ além de possibilitar a jogatina em pequena escala para promoção de caridade desde que

¹⁵ No original: “*Commercial gambling in Great Britain has for years been subject to social rather than economic regulation. The general purpose of social regulation is to prevent or ameliorate the harmful effects of an otherwise unregulated activity, typically concerning matters of public health and safety, environmental and consumer protection. These objects of regulatory law have for some time been analysed ‘in terms of the conflicting interests of business and those vulnerable to the harms created by otherwise desirable activities.’ It may be that gambling has not traditionally been perceived as desirable, but its regulation can nevertheless be conceived in terms of the consequences of market failure. These centre, first, on information asymmetry between the operator and the player (players tend to be ignorant of the probabilities of their winning, and much of the game information is held by the operator). Secondly, an individual’s uncontrolled gambling creates externalities (costs not borne by the individual engaged in the activity) for his family, friends and employer. Other externalities include the susceptibility of the gambling environment to money laundering and other criminal enterprise, and, traditionally, to the use of robust or corrupt means of debt enforcement and market protection. Thirdly, there continues to be a strong element of paternalism concerning the inappropriateness of some consumers, in particular children, having uncontrolled access to gambling opportunities.*”

¹⁶ Como, por exemplo, o *The Small Lotteries and gaming Act* de 1956 e o *Lotteries and Gaming Act* de 1962, que legalizaram algumas espécies de loterias, como as “loterias societárias” realizadas sem ganho privados em apoio aos esportes e atletismo (GOURIET; PHILLIPS; MONKCOM, 2017).

¹⁷ As apostas realizadas em dinheiro na rua ou em casas públicas continuavam proibidas por força do ainda vigente *Street Betting Act* 1906. Já a pena para essa infração foi aumentada substancialmente pelo *Betting and Gaming Act* de 1960 (CHINN, 2004).

¹⁸ Sendo mais específico as máquinas eram divididas em três categorias: (i) as máquinas de aposta propriamente ditas, que passaram a ser permitidas, todavia, no limite de duas unidade, dentro de locais não públicos e sem acesso a menores de 18 (como clubes), com aposta máxima de 06 (seis) pence e cujos lucros deveriam ser revestidos em prêmios ou para causas que justificam a exploração da máquina no local (proibido lucro pessoal); (ii) as máquinas AWP (sigla para *amusement with prizes* traduzida como: diversão com prêmios), que se tornaram legais no locais onde as autoridades locais autorizassem ou no caso de feiras itinerante, e dentro de alguns limites para aposta e prêmios; e, por fim, as chamadas (iii) máquinas de diversão, que se tornaram legais em qualquer sítio (GOURIET; PHILLIPS; MONKCOM, 2017, p. 40-44).

observadas algumas regras, como, por exemplo, a proibição de jogos em que não há igualdade de chance entre jogadores (buscava evitar jogos em que há uma banca, que geralmente se estabelece em uma posição de vantagem sobre os demais participantes), a obrigatoriedade de que todo o dinheiro apostado deveria ser destinado ao pagamento das apostas (sem taxa da casa) e a proibição da cobrança de taxas de participação pelos estabelecimentos que promoviam os jogos, permitida somente no caso dos clubes.

A repercussão da lei nos anos que se seguiram não foi positiva, em parte por causa da ainda dominante atitude moralista e paternalista na sociedade, mas especialmente por que as emendas realizadas na norma de 1960 pelo *Betting Gaming and Lotteries Act 1963* levaram, na metade da década, a uma explosão de jogos de azar e as mazelas associadas à eles; como, por exemplo, o aumento do jogo compulsivo, falência de jogadores, associação com crimes (lavagem de dinheiro, esquemas de proteção e cobrança de dívidas violentas); conforme destaca Light (2007). No caso das máquinas de caça-níquel, a grande variedade dificultava a fiscalização e facilitavam o contorno das regras pelos sujeitos que produziam as máquinas e adaptavam máquinas de apostas propriamente ditas (de exploração mais restrita) travestindo-as em máquinas de diversão e prêmios (menos restritas) – como, por exemplo, incluindo alguma mecânica que exigisse habilidade, ainda que mínima, do jogador – e assim atuar no limite da legalidade. Já no caso das casas de jogatina, o descuido da legislação em permitir tal forma de jogo em pequena escala e com propósito de caridade, aliada a permissão dada aos clubes de cobrar pela disponibilização dos jogos, levou a explosão no número de casinos no Reino Unido nos anos subseqüentes a lei.

Tais consequências, dentro de uma sociedade que ainda se calcava no ideal paternalista de controle social dos jogadores e dos jogos de azar, teve uma repercussão negativa, pois de uma forma exponencial o jogo comercial estava se proliferando, e à plena vista da sociedade. A resposta para essa situação foi a reforma da legislação introduzida pelo *Gaming Act* de 1968 que, “[...] foi bem sucedida ao colocar a indústria de jogos de azar britânica sobre um controle muito mais efetivo” (LIGHT, 2007, p. 627, tradução nossa),¹⁹ mantendo a liberdades dos indivíduos em tomar parte de tais atividades, ao mesmo tempo em que prevenia os excessos daqueles que exploravam a atividade (MOODY, 1974). Para tanto, introduziu-se um sistema de regulação mais rígido para os jogos de azar e estabelecer um órgão responsável pela regulação da jogatina em casinos e salões de bingo, das máquinas caça-níquel e certos tipos de loterias: o *Gaming Board*. Dentre as

¹⁹ No original: “[...] succeeded in bringing Britain’s gambling industry under much more effective control”.

atribuições do órgão figurava o poder de estabelecer regras e limites para a exploração dos jogos, a autoridade para conceder licenças e a capacidade de supervisionar e afastar as pessoas do meio (empresários e funcionários) que considerasse inadequadas à atividade (como, pessoas envolvidas com crime organizado ou crime de lavagem de dinheiro). Outro ponto importante da norma de 1968 foi a restrição na disponibilidade dos jogos de azar, que se desdobrava na limitação da propaganda, mas mais importante, na adoção de critério que exigia a demonstração de uma demanda não estimulada para a concessão de novas licenças. Segundo tal critério, a concessão de novas licenças seria autorizada somente com a comprovação que na região havia uma demanda, não estimulada, por jogos de azar, ou seja, que se apresente um mercado carente por oportunidade de jogos de azar, mas essa carência não pode advir de estímulos artificiais (como a demanda estimulada por meio de propagandas), como aponta a *Rothschild Commission* (1978, p. 289-291) citada por Etches (2001, p. 21, tradução nossa):

Em sua análise posterior dos princípios gerais da regulamentação dos cassinos na Grã-Bretanha, a Comissão Rothschild (1978) explicou o conceito de "demanda não estimulada" da seguinte forma: "O princípio subjacente é que as instalações dos cassinos na Grã-Bretanha devem ser suficientes, mas não mais do que suficientes, para satisfazer uma demanda não estimulada por jogatina que, de outra forma, poderia procurar uma saída ilegal. O princípio de satisfazer a demanda não estimulada é o fio condutor que percorre toda a estrutura de controle dos jogos de azar" (Rothschild Commission, 1978, pp. 289-291)²⁰.

No que concerne às loterias, ainda dentro do contexto de liberação e regulação realizado a partir da *The Royal Commission on Betting, Lottery and Gaming 1948-1951*, a regra vigente ainda era a de que as loterias são ilegais, com exceção daquelas permitidas em lei. Há, no entanto, como resumem Gouriet, Phillips e Monkcom (2017, p. 27-28, tradução nossa), a edição de algumas normas muito importantes, como o *The Small Lotteries and gaming Act de 1956* e o *Lotteries and Gaming Act de 1962* que, "[...] tornou legal as chamadas loterias de sociedade, que são, por assim dizer, pequenas loterias públicas conduzidas por sociedades estabelecidas para fins de caridade, fomento ao desporto e atletismo ou que não envolvam ganhos privados";²¹ ou ainda o *Lotteries Act de*

²⁰ No original: "In its later review of the general principles of casino regulation in Britain, the Rothschild Commission (1978) explained the concept of 'unstimulated demand' as follows: 'The underlying principle is that casino facilities in Britain should be sufficient, but no more than sufficient, to satisfy an unstimulated demand for gaming which might otherwise seek an illegal outlet. The principle of satisfying unstimulated demand is the connecting thread which runs through the whole fabric of gaming control' (Rothschild Commission, 1978, pp. 289–291)."

²¹ No original: "[...] made lawful so called 'societies lotteries, that is to say, small public lotteries conducted by societies which were establish for charitable purpose, the support of sport and athletics, or purpose not involving private gain".

1975, que aumentou as possibilidades e os limites financeiros para as 'loterias societárias' e abriu a possibilidade para autoridades locais realizarem loterias nos mesmos moldes daquelas. No ano seguinte foi editado o *Lotteries and Amusements Act* de 1976, que foi uma lei editada a fim de consolidar a legislação que governava até então as loterias e certas competições.²² Por fim, completando o cenário das legislações relevantes em relação às loterias, foi promulgado o *National Lottery Act* 1993, que estabeleceu no Reino Unido, como o próprio nome já evidencia, a *National Lottery*, espécie de loteria pública de alcance nacional cuja arrecadação é revertida para boas causas (museus, projetos sociais, etc.).²³

A mudança de atitude iniciada pelas alterações legislativas ocorridas na década de 60 do século XX perdurou por quase cinco décadas, e teve fim com a promulgação do *Gambling Act* de 2005, que inaugurou, como melhor explicado no capítulo abaixo, uma nova relação do Estado para com os jogos de azar e sua indústria.

Neoliberalismo vigente

Depois da reforma da década de 1960, outra grande alteração, com substanciais mudanças na legislação e na postura estatal em relação a atividade, se inicia com a edição do *Lottery Act* 1993, que inaugura, dentro de um contexto político de efervescente demanda por regras mais frouxas e medidas de desregulação, um conjunto de regulações sobre algumas formas de jogos de azar que, invés de buscar a inibição, é posto com o objetivo primevo de possibilitar a exploração da atividade (MIERS, 2003b).

Nos últimos quinze anos, houve uma desregulamentação gradual das principais características do mercado comercial de jogos de azar. Facilitada pela *Deregulation and Contracting Out Act* [Lei de Desregulamentação e Contratação] de 1994, essa desregulamentação foi impulsionada durante a década de 1990 tanto pelo principal órgão regulador, o *Gaming Board for Great Britain* (Conselho de Jogos da Grã-Bretanha), e por seu departamento de origem, o *Home Office*, quanto pela própria indústria. A partir de uma posição de aplicação rigorosa, o desenvolvimento de um regime mais favorável aos negócios recebeu um impulso adicional com a introdução

²² Os atos editados durante todo século XX cuidaram, por vezes, de consolidar as legislações editadas até então. Eles, contudo, não foram indicados aqui, pois o texto ficaria muito longo e com informações não relevantes ao propósito do texto. Essa é, inclusive, uma regra válida para todo o artigo.

²³ REINO UNIDO. *National Lottery etc. 1993. Act. An Act to authorise lotteries to be promoted as part of a National Lottery; to make provision with respect to the running and regulation of that National Lottery and with respect to the distribution of its net proceeds; to increase the membership and extend the powers of the Trustees of the National Heritage Memorial Fund; to amend section 1 of the Revenue Act 1898 and the Lotteries and Amusements Act 1976; to amend the law relating to pool betting; and for connected purposes. Lex: National Lottery etc. Act 1993. (1993, c. 39).*

da Loteria Nacional em 1994 e, em 2000, o Home Office encomendou uma análise da política de jogos de azar (MIERS, 2003b, p. 605, tradução nossa).²⁴

A grande mudança de atitude em relação aos jogos de azar no Reino Unido ocorre, no entanto, com a reforma realizada nos primeiros anos do século XXI, quando se implementou de forma generalizada a nova política de regulação dos jogos de azar por meio do atualmente vigente *Gambling Act 2005*,²⁵ que foi de fato o que “[...]substituiu a abordagem legal e política caracterizada por uma relutante tolerância aos jogos de azar.” (BEDFORD et al., 2016, p. 35, tradução nossa). A norma, como observado na reforma anterior, também foi resultado de uma mudança de paradigma em relação aos jogos de azar ocorrida no Reino Unido que, em consequência de um movimento de reforma que emergiu da inadequação do sistema então vigente em relação à situação social, política e tecnológica existentes na virada para o século XXI,²⁶ alterou a atitude estatal em relação a matéria. Como apontam Gouriet, Phillips e Monkcom (2017), que enumeram, dentro desse espectro, três forças motivadoras da alteração legislativa: a mudança de atitude da sociedade em relação aos jogos de azar; a postura que os danos sociais são intensificados em um sistema restritivo; e a intensa mudança tecnológica ocorrida no final do século XX.

Nesse mesmo sentido, com uma proposição levemente diferente Waugh (2016, p. 2, tradução nossa) também aponta que: “As leis britânicas sobre jogos de azar estavam

²⁴ No original: “*The past fifteen years have seen the gradual deregulation of key features of the commercial gambling market. Facilitated by the Deregulation and Contracting Out Act 1994, this was driven during the 1990s as much by the principal regulatory agency, the Gaming Board for Great Britain, and by its then parent department, the Home Office, as by the industry itself. From a position of strict enforcement, the development of a more business friendly regime was given added impetus by the introduction of the National Lottery in 1994, and in 2000 the Home Office commissioned a review of gambling policy.*”

²⁵ REINO UNIDO. *Gambling Act 2005*. An Act to make provision about gambling. *Lex: Gambling Act 2005*. (2005, c. 19).

²⁶ Como aponta o próprio *Gaming Board* em relatório de 1997, citado por Etches (2001, p. 21, tradução nossa): “O *Gaming Board* [comissão de jogos de azar] observou em seu Relatório Anual de 1997: O avanço da Loteria Nacional desafiou a base conceitual sobre a qual os jogos de azar e as loterias são regulamentados na Grã-Bretanha e perturbou o equilíbrio competitivo entre esses setores. Ele também destacou outras questões, incluindo tecnologias novas e convergentes disponíveis para as empresas de jogos de azar, preocupações crescentes com o comportamento problemático em relação aos jogos de azar, a perspectiva de delegação escocesa e galesa, os jogos de azar não regulamentados na Internet, em navios e aeronaves. O *Gaming Board* concluiu que “por todas essas razões... o momento está se tornando propício para uma revisão completa de toda a legislação sobre jogos de azar e loterias por um órgão de revisão independente”. No original: “*The Gaming Board noted in its 1997 Annual Report: ‘The advance of the National Lottery has challenged the conceptual basis on which gambling and lotteries are regulated in Great Britain and disturbed the competitive balance between those industries.’ It also highlighted other issues including new and converging technologies available to gambling businesses, growing concerns about problem gambling behaviour, the prospect of Scottish and Welsh devolution, unregulated gambling on the internet, ships and aircrafts. The Gaming Board concluded that ‘for all these reasons . . . the time is becoming ripe for a thorough review of all gambling and lottery legislation by an independent review body’.*”

defasadas em relação às capacidades tecnológicas, aos gostos dos consumidores e às atitudes da sociedade”.²⁷

A primeira força, decorrente da mudança de atitude da sociedade perante os jogos de azar, emerge da substituição paulatina dos padrões éticos e morais da sociedade que – diante de uma realidade em que a atividade é, ainda que de forma parcial, inserida de forma legítima na rotina social – vê os argumentos moralistas pró restrição/proibição se esmaecerem, enquanto uma atitude mais receptiva a liberalização da atividade ganhava – e ainda ganha – espaço. Houve, portanto, uma transformação na forma como os jogos de azar são socialmente percebidos. Eles deixam de ser visto como uma atitude reprovável que deveria ser censurada e passam a ser visto, pelo menos de forma majoritária, como uma forma legítima e moralmente aceitável de lazer (CHAMBERS; WILLOX, 2009), como são a prática de esportes e a frequência a bares, restaurantes, cinemas, teatro, museus e etc. (LIGHT, 2007).

A segunda força, por sua vez, surge da associação entre a visão de que as restrições impostas aos jogos de azar são tão ou mais prejudiciais que a própria atividade e o movimento de desregulação²⁸ de mercados que emergia no Reino Unido no final do séc. XX. A lógica aqui, que parte do pressuposto que os jogos de azar acontecem independentemente do status jurídico que lhe é atribuído, é que o sistema que proíbe jogos de azar e restringe o acesso e a exploração deles só faz com que essa atividade seja nivelada por baixo – particularmente naquilo que se refere à qualidade do serviço ofertado aos consumidores (MIERS, 2003a) – e levada para a clandestinidade, onde está mais exposto aos abusos de agentes mal intencionados e organizações criminosas, ou seja, onde os riscos e danos inerentes aos jogos de azar (sejam eles legais ou não) são somados aos riscos e danos próprios da clandestinidade. Há, portanto, uma progressão (liberal) da lógica que na reforma de 1960 justificou o fim do sistema eminentemente proibicionista (substituindo-o por um sistema de regulação com fim de controle social), e que agora, buscando um mercado mais livre e menos regulamentado, avança sobre as muitas restrições sob a oferta e o consumo dos jogos de azar²⁹ postas pelo modelo de regulação

²⁷ No original: “*Britain’s gambling laws had fallen out of step with technological capabilities, consumer tastes and societal attitudes*”.

²⁸ Segundo A. Orgus (1999, p. 15 apud MIERS, 2003b, p. 608, tradução nossa), na década de 1990 havia no Reino Unido um esforço generalizado de desregulação de mercados com “[...]foco em idealizar medidas mais flexíveis e menos intervencionistas”. No original: “[...] *focused on devising more flexible and less interventionist measures*”.

²⁹ Algumas dessas restrições são apontadas por Waugh (2016, p. 1, tradução nossa): “Os estabelecimentos de jogos de azar só eram permitidos quando a oferta existente era insuficiente para atender à demanda não

estabelecido pela reforma dos anos 1960. Surge, assim, a preferência por um sistema mais enxuto e flexível que promovesse uma maior liberdade, mas que também fosse capaz de controlar os riscos (sociais, coletivos e individuais) e assegurar a idoneidade da atividade. Por fim, a terceira força motivadora da nova legislação, é movimentada pelas intensas mudanças tecnológicas ocorridas desde a reforma de 1960, especialmente no que se refere ao campo das tecnologias de comunicação com o advento e popularização da internet, da telefonia móvel, dos sistemas de televisão interativos, entre outros. As legislações sobre jogos de azar existentes até então, estabelecidas antes da revolução tecnológica dos meios de comunicação e transação financeira,³⁰ não eram adequadas à nova situação, que expandiu as fronteiras da atividade para outras realidades de negócios, fazendo-se necessária, portanto, a criação de um novo instrumento capaz de lidar com essa demanda. Não por outro motivo que a norma atualmente vigente cuida especificamente de regular a realização e exploração remota dos jogos de azar, sendo a primeira lei do Reino Unido pensada para lidar com os jogos em plataformas online.

A comunhão dessas forças em uma proposta concreta de reforma legislativa ficou à cargo de um grupo de trabalho independente criado pelo governo no ano 2000: o *Gambling Review Body*. Comandado por Sir Alan Budd, o grupo ficou responsável por, após considerar o estado atual dos jogos de azar e o impacto dos jogos na sociedade e o seu custo-benefício, projetar a forma como a atividade evoluiria nos próximos anos dentro dos novos ideais e, a partir disso, fazer recomendações para a nova legislação, como o tipo e a extensão de uma nova regulação. A missão principal posta ao grupo era estabelecer um conjunto de regras e princípios que, atendendo os anseios mencionados acima, determinasse, em parâmetros concretos, a nova política do Reino Unido em relação aos

estimulada. Esse 'teste de demanda' foi um regresso à noção de que, embora o jogo pudesse ser acomodado, ele não deveria ser incentivado. Apenas 53 cidades da Inglaterra, Escócia e País de Gales foram autorizadas a licenciar cassinos - uma restrição que remontava ao Gaming Clubs Regulations 1971 [Regulamentos de Clubes de Jogatina de 1971] (e se baseava no tamanho da população da época). Novos clientes em clubes de bingo e cassinos eram obrigados a se registrar como membros pelo menos 24 horas antes de serem admitidos para jogar (embora isso pudesse ser contornado por meio de direitos de convidado, se acompanhados por um membro registrado)". No original: "*Gambling venues were only permitted where existing supply was insufficient to meet unstimulated demand. This 'demand test' was a throwback to the notion that while gambling might be accommodated, it was not to be encouraged. Only 53 towns and cities across England, Scotland and Wales were permitted to license casinos – a restriction that dated back to the Gaming Clubs Regulations 1971 (and was based upon population sizes at that time). New customers at bingo clubs and casinos were required to register as members at least 24 hours in advance of being admitted for play (although this could be circumvented by way of guest rights if accompanied by a registered member).*"

³⁰ O surgimento do jogo online remonta aos anos 70 do séc. XX, mas era utilizado por uma minoria de pessoas, geralmente ricos e homens de negócios, não sendo algo popular. A coisa foi se popularizando com o passar dos anos e tem crescido enormemente, sendo a evolução e facilitação das transações bancárias fator importante no crescimento dos jogos online (CHAMBERS; WILLOX, 2009).

jogos de azar. Qual seja, o de um sistema de regulação simples, flexível e transparente “[...] sustentado por uma filosofia de ‘mercado livre’ que buscava encorajar a concorrência e expandir a escolha do consumidor de forma responsável [...]” (ETCHES, 2001, p. 21, tradução nossa).³¹ O plano, portanto, era liberalizar a atividade de modo que o relaxamento das restrições, e a consequente criação de mais oportunidades de crescimento para todos os tipos de jogos (fim do critério de demanda suprimida), resultasse, seguindo a lógica concorrencial, em uma maior oferta e em melhores serviços (preço e qualidade); serviços sobre os quais os indivíduos livres, plenamente informados dos riscos da atividade, poderiam escolher entre consumir ou não (LIGHT, 2007).

A preocupação primeira do grupo era, nessa medida, dar azo a política estatal de maior liberdade aos indivíduos e ao mercado, garantindo um ambiente de jogos mais livre e com melhores condições. Assim, é bom destacar, o trabalho do grupo, como a reforma legislativa que o sucedeu, não foram pautados por uma agenda econômica do Estado, a bem da verdade os benefícios econômicos da proposta – como arrecadação de impostos, criação de empregos, entre outros – ficaram em segundo plano, como aponta Waugh (2016, p. 2, tradução nossa):

O *Budd Report* [Relatório Budd] não era a peça de liberalismo de mercado nua e crua do mito popular. No fundo, era uma abordagem equilibrada, propondo novas liberdades comerciais em determinadas áreas, mas maiores restrições em outras. Também não se tratava de uma tentativa de criar uma expansão econômica por meio do jogo de azar. Como Sir Alan Budd disse em 2016: "Não tínhamos interesse na lucratividade das empresas de jogos de azar ou nos níveis de emprego no setor de jogos de azar, enquanto a tributação era um assunto que estava apenas na periferia do nosso escopo." O foco principal do Relatório Budd era o consumidor. Ele previa um mercado de jogos de azar que fosse mais simples de regular, mais transparente e que oferecesse mais opções para os adultos. [...] Ele considerou o bem-estar econômico do país, mas essa era uma preocupação secundária.³²

³¹ No original: [...] *underpinned by a ‘free-market’ philosophy that sought to encourage competition and to expand consumer choice responsibly [...]* (ETCHES, 2001, p. 21)

³² No original: “*The Budd Report was not the piece of naked market liberalism of popular myth. It was at heart a balanced assessment, proposing new commercial freedoms in certain areas but greater restrictions in others. Nor was it an attempt to engineer economic expansion through gambling. As Sir Alan Budd said in 2016: “We had no interest in the profitability of gambling companies or in employment levels within the gambling industry while taxation was a subject that was only at the periphery of our scope.” The Budd Report’s primary focus was the consumer. It envisaged a gambling market that was simpler to regulate, more transparent and one which provided greater choice for adults. [...] It considered the country’s economic welfare – but this was a secondary concern.*”

O resultado do trabalho desenvolvido pelo *Gambling Review Body* foi publicado em 2001 através do *Gambling Review Report*,³³ e em sua maior parte o documento propunha a simplificação do sistema de regulação e a extinção ou relaxamento das medidas restritivas. Dentre algumas delas, conforme indicado por Miers (2003b), estão a recomendação: que o modelo regulatório fosse simplificado; que as opções de escolha dos jogadores fossem aumentadas em uma ambiente livre de crimes, honesto e que garantisse a plena informação e a não exploração dos jogadores; que se estabeleçam instrumentos capazes de proteger os vulneráveis e menores; que o sistema de regulação a ser criado fosse flexível e capaz de se adaptar à realidade prática, à novas tecnologia e as mudanças da indústria de jogos de azar; que a regulação de jogos de azar fosse unificada em uma única norma e executada por um único órgão (salvo exceções); e, que a regulação se estabelecesse sobre um sistemas de licenças para pessoas e companhias executado pelo órgão regulador e um sistema de licenças para estabelecimentos a ser executado pelas autoridades locais. Além disso, o *Gambling Review Body* recomendou a legitimação dos jogos de azar por meio remoto, pois “[...] considerou que uma proibição de jogos de azar online penalizaria os consumidores e que tal formulação seria impraticável e economicamente autodestrutiva” (WAUGH, 2016, p. 3, tradução nossa).³⁴

Desta forma, como pontua Light (2007), há a mudança de um quadro de controle regulatório estrito para o de um mercado livre. Afinal, há uma escolha inequívoca pela substituição do sistema de regulação social dos jogos de azar, paternalista e restritivo que objetivava o controle social e a obstrução do mercado; por outro, pautado sobretudo por uma política de desobstrução e desregulamentação que garantisse maior liberdade e melhores condições aos indivíduos/consumidores ao mesmo modo que assegurasse o controle regulatório sobre os aspectos potencialmente danosos da atividade (ETCHES, 2001); aproximando-se assim do que Miers (2003b) denomina regulação econômica dos jogos de azar.

A maioria das 176 recomendações da Revisão propõe a revogação ou o relaxamento de muitas das restrições atuais. Com poucas exceções, o governo aceitou todas elas. De maior importância é a sua aceitação da filosofia de mercado da Revisão: "A regulamentação será limitada ao que for necessário para manter o crime afastado, proteger os vulneráveis e garantir que os produtos de jogos de azar sejam justos para o consumidor". Sujeito a isso, "barreiras desnecessárias ao acesso de clientes e de novos entrantes no setor serão removidas". A principal delas

³³ O grupo de trabalho foi chefiado por Sir Alan Budd, por isso o relatório final também é chamado de Budd's Report (Relatório Budd).

³⁴ No original: "*The Review Body considered a ban on online gambling would penalise consumers and that enforcement would be both impractical and economically self-defeating*" (WAUGH, 2016, p. 3).

é a abolição do teste de demanda não estimulada, descrito anteriormente (MIERS, 2003b, p. 615, tradução nossa)³⁵.

O Estado, nessa nova política de regulação econômica e a partir de uma postura afeita a ideais neoliberais, edita o *Gambling Act 2005* que, ordenada pelo princípio de que não cabe ao Estado intervir nos caminhos da indústria nem das escolhas voluntárias das pessoas, lhe restringe a função de facilitador para que esses caminhos e essas escolhas se desenvolvam em um ambiente mais seguro. Ambiente esse que, delineado dentro do sistema de regulação, seja, ao mesmo tempo, suficiente e capaz de: controlar os riscos inerentes e assegurar a idoneidade do meio. Nesse mesmo sentido, aponta Murray (2019, p. 38, tradução nossa) que:

Como refletido no *Gambling Act 2005*, a lei não serve mais como uma ferramenta para comandar o comportamento individual de acordo com a forma pela qual o Estado (talvez arbitrariamente) define a conduta como moral ou adequada por meio da criminalização ou de outros mecanismos restritivos. Em vez disso, ela reflete a redefinição das relações sociais que marcaram a vida contemporânea ao enfatizar a necessidade de defender e proteger a autonomia e a soberania dos consumidores individuais no mercado livre de entretenimento e ao contribuir para a "normalização legal" dos jogos de azar.³⁶

A nova atitude é marcada, desta forma, pela distribuição da responsabilidade pelos riscos da atividade entre Estado, indústria e indivíduos em um sistema de regulação que cuida da idoneidade e ética do meio, e que estimula a competição entre os fornecedores a fim de diminuir os custos para o cliente e aumentar a qualidade dos produtos (MIERS, 2003b). A ideia é de que a autonomia e liberdade das pessoas, legalmente habilitadas (entende-se: adultos maiores e capazes), deve ser respeitada pelo Estado. Assim, cabe ao indivíduo definir a forma como ele vai se envolver com os jogos de azar, cabendo ao Estado e a indústria a obrigação de fornecer ao indivíduo as informações pertinentes à atividade e aos riscos inerentes a ela, como as mazelas do jogo problemático e o jogo patológico.³⁷

³⁵ No original: "The majority of the Review's 176 recommendations propose the repeal or relaxation of many of the current restrictions. With a few exceptions, the government has accepted them all. Of most significance is its acceptance of the Review's market philosophy: "Regulation will be confined to what is necessary to keep crime out, protect the vulnerable, and ensure that gambling products are fair to the consumer." Subject to that, "unnecessary barriers to customer access and new entrants to the industry will be removed." Prime among these is the abolition of the unstimulated demand test, described earlier."

³⁶ No original: "As reflected in the *Gambling Act 2005*, the law no longer serves as a tool for commanding individual behaviour according to how the state (perhaps arbitrarily) defines moral or proper conduct through criminalisation or other restrictive mechanisms. Rather, it reflects the redefinition of societal relations that has marked contemporary life by emphasising the need to uphold and protect the autonomy and sovereignty of individual consumers within the free market of entertainment, and by contributing to the 'legal normalisation of' gambling."

³⁷ Sobre esse dever de informação do Estado e dos operadores comerciais dos jogos de azar, Miers (2003a, p. 159-160, tradução nossa) aponta que: "As regras de divulgação obrigatória de informações são uma das principais características dos regimes modernos de proteção ao consumidor. Além da promoção do 'consumidor informado' como um princípio central da política do consumidor, as regras de divulgação refletem

Nesse quadro, o *Gambling Act 2005* renova a política de jogos de azar do Reino Unido, reunindo em um só texto toda a legislação sobre jogos de azar do país (com exceção da *National Lottery*), pelo qual estabelece conceitos, objetivos, sujeitos e instrumentos do novo sistema de regulação. Assim, a norma, por exemplo, conceitua jogos de azar, jogatina, apostas e loterias, definindo e limitando o escopo de cada atividade, determina quem são e quais as funções e poderes dos agentes reguladores (no caso a *Gambling Commission* e autoridades locais), os objetivos de licenciamento³⁸ a serem seguidos por esses, dentre outras regras, sempre gerais ao sistema proposto. Isso porque, no intuito de se fazer flexível, a norma deixa os pormenores da regulação para serem definidos pelos agentes reguladores que, vinculados à norma, definem as regras específicas a cada situação; como, por exemplo, os requisitos para o licenciamento de novos fornecedores, empresas e locais. Concluindo, o Reino Unido, em suma, adota com o *Gambling Act 2005* uma regulação flexível de postura neoliberal apoiada primordialmente na liberdade das pessoas e nos ideais de livre-mercado, que, como bem sintetizam Bedford et al. (2016, p. 35, tradução nossa), “visava avançar para uma abordagem mais autorreguladora, onde os operadores tinham mais liberdade para decidir a melhor forma de cumprir as normas estabelecidas pela nova entidade reguladora nacional, a *Gambling Commission*”,³⁹ mas que não olvida, dentro

as filosofias políticas que argumentam que a função do Estado é, com exceção daqueles que são particularmente vulneráveis à exploração, apenas garantir que as decisões de compra sejam tomadas livremente em um mercado no qual as escolhas são informadas. No contexto atual, portanto, é função do Estado proteger as crianças das oportunidades de jogos de azar, além disso, ‘a combinação de (jogadores) informados e a concorrência entre as empresas atende melhor à causa da proteção do consumidor’. Nessa visão, os apostadores que não se informam sobre as condições e as consequências de suas preferências de apostas terão pouca simpatia se mais tarde reclamarem”. No original: “*Mandatory information disclosure rules are a primary feature of modern consumer protection regimes. Apart from the promotion of the “informed consumer” as a central tenet of consumer policy, disclosure rules reflect those political philosophies with argue that the function of the state es, with the exception of those who are particularly vulnerable to exploitation, only to ensure that purchasing decisions are freely made in a market in which choices are informed. In the present context, therefore, it is the state’s function to protect children from gambling opportunities, beyond that, “the combination of informed (gamblers) and competition among business best serves the cause of consumer protection”. On this view, gamblers who fail to inform themselves of the conditions and consequences of their betting preferences will command little sympathy if they later complain.*”

³⁸ O *Gambling Act 2005* define os objetivos de licenciamento na seção 1 da lei, que diz: “Os objetivos do licenciamento - Nesta Lei, uma referência aos objetivos do licenciamento é uma referência aos objetivos de - (a) evitar que o jogo de azar seja uma fonte de crime ou desordem, seja associado a crime ou desordem ou seja usado para apoiar o crime, (b) garantir que o jogo de azar seja conduzido de forma justa e aberta, e (c) proteger crianças e outras pessoas vulneráveis de serem prejudicadas ou exploradas por meio de jogos de azar”. No original: “*The licensing objectives - In this Act a reference to the licensing objectives is a reference to the objectives of — (a) preventing gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime, (b) ensuring that gambling is conducted in a fair and open way, and (c) protecting children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling.*”

³⁹ No original: “[...] aimed to move to a more self-regulatory approach, where operators had more freedom to decide how they could best comply with standards laid down by the new national regulator, the *Gambling Commission*”.

dos limites da nova política, estabelecer parâmetros mínimos e necessários à mitigação dos perigos inerentes aos jogos de azar.

Conclusão

O artigo permite observar que na experiência histórica britânica diferentes atitudes já foram adotadas pelo país no enfrentamento do multifacetado fenômeno dos jogos de azar e das questões políticas, sociais, morais, econômicas, legais... que essa atividade movimenta. Atitudes que, mesmo variando segundo as circunstâncias históricas, as necessidades do poder dominante, a conjuntura política estabelecida e/ou a influência da ideológica predominante em cada tempo, como se fez observar ao longo do texto, podem ser sintetizadas e catalogadas dentro de três sistemas de atuação base: o sistema proibicionista, o sistema restritivo de regulação social e o sistema liberal de regulação econômica. No caso, a atitude expressa no *Unlawful Games Act 1541*, que visava a manutenção do poder bélico da nação, dentro do sistema proibicionista. A atitude presente no séc. XVII e XVIII, que buscava proteger a aristocracia britânica, dentro de uma mescla entre o sistema proibicionista e o sistema restritivo de regulação social. A atitude moralista do final do séc. XVIII e todo o séc. XIX, que culminou na edição do *Lotteries Act 1823*, do *Gaming Act 1845* e o *Betting Act 1853*, dentro de um sistema proibicionista. A atitude vigente na reforma de 1960 dentro de um sistema restritivo de regulação social. E, por fim, a atitude atual, que tem como signo o *Gambling Act 2005*, dentro de um sistema liberal de regulação econômica.

Outro ponto que também pode ser destacado na experiência histórica britânica para com os jogos de azar diz respeito ao fato de a moralidade pública e privada ser uma questão constante e importante na consideração e definição das políticas de Estado para os jogos de azar. O que se constata no fato desse ser um fator determinante, por exemplo, na definição da atitude proibicionista da reforma social do final do séc. XVIII até o começo do séc. XX, na definição de parte do critério de demanda reprimida da reforma de 1960 e até mesmo na constituição do sistema liberal vigente, que em sua fundamentação critica o uso de critérios morais na definição da política de jogos. Uma interferência que se dá porque há muito tempo o imaginário popular conecta diretamente os jogos de azar com a ideia de vício (tanto no sentido de perversão moral e descaminho cívico, quanto no sentido de jogo compulsivo e jogo problemático). Sendo essa, portanto, uma questão a ser enfrentada por todos aqueles que buscarem discutir ou propor soluções para o tema.

Para além disso, também é possível concluir, no mesmo sentido que McMillen (1996), que, mais do que em outras atividades, a definição e a própria realidade que envolve os jogos de azar é diretamente afetada pelos arranjos jurídico-legal estabelecidos pelo poder vigente em cada época e a atuação estatal. É o que se pode observar, por exemplo, na tipificação do que se considera jogos de azar, que no séc. XVI incluíam até mesmo alguns esportes, excluídos posteriormente com a reformulação do mesmo dispositivo no séc. XIX. As prescrições legais são, portanto, um fator de criação importante no contexto dos jogos de azar, tendo um peso tão significativo quanto a própria determinação espontânea dessa atividade na sociedade.

Por fim, é possível constatar que os jogos de azar são um fenômeno cultural complexo que depende de várias variáveis – como o sentimento ético e moral do povo, o desenvolvimento da economia, a situação política, as demandas sociais de trabalho, etc. – para se determinar e para ser determinado. Basta observar que em diferentes momentos históricos tanto o que era considerado quanto o que se considerava a respeito dos jogos de azar mudou muito. O que faz com que a definição dessa atividade humana seja uma tarefa muito difícil de ser realizada, pois sobressairão elementos definidores diferentes para contextos e perspectivas diferentes.

Referências

ASHTON, John. *The history of gambling in England*. Nova York : Burt Franklin, 1968.

BEDFORD, Kate et al. *The bingo project: Rethinking gambling regulation*. [S.l.]: University of Kent, 2016.

CHAMBERS, Clair; WILLOX, Craig. Gambling on compliance with the new 2005 Act: Do organisations fulfil new regulations? *International Review of Law, Computers & Technology*, v. 23, n. 3, p. 203-215, Nov. 2009. <https://doi.org/10.1080/13600860903262263>

CHINN, Carl. *Better Betting With a Decent Feller. A Social History of Bookmaking*. London: Aurum, 2004.

DIXON, David. Illegal Betting in Britain and Australia: contrasts in control strategies and cultures. MCMILLEN, Jan (Org.). *Gambling Cultures: studies in history and interpretation*. Londres: Routledge, 1996. p. 86-100.

ETCHES, Marc W. The Politics of casino gambling. *Economic Affairs*, v. 31, n. 1, p. 20-26, Mar. 2001. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2010.02043.x>

GOURIET, Gerald; PHILLIPS, Jeremy; MONKCOM, Stephen. *Smith & Monkcom: the law of gambling*. Haywards Heath, UK : Bloomsbury Professional, 2017.

LIGHT, Roy. The Gambling Act 2005: Regulatory Containment and Market Control. *The Modern Law Review*, v. 70, n. 4, p. 626-653, July 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2007.00655.x>

LOTTER, S. The Odds against Gambling. *South African Journal of Criminal Justice*, v. 7, p. 189-199, 1994.

MCMILLEN, Jan (Org.). Understanding Gambling: history, concepts and theories. In: _____. *Gambling Cultures: studies in history and interpretation*. Londres: Routledge, 1996. p. 6-42.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. *Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário - séculos XVI-XIX*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia: Revan, 2006.

MIERS, David. A Fair Deal for the Player? Regulation and Competition as Guarantors of Consumer Protection in Commercial Gambling. In: REITH, Gerda (Org.). *Gambling: who wins? who loses?* Amherst: Prometheus, 2003a. p. 155-172.

MIERS, David. The Gambling Review Report: Redefining the Social and Economic Regulation of Commercial Gambling. *The Modern Law Review*, v. 66, n. 4, p. 604-622, July 2003b. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.6604005>

MIERS, David. *Regulating Commercial Gambling: Past, Present, and Future*. Nova York: Oxford University Press, 2004.

MOODY, Gordon E. *Social Control of Gambling: an independent view of gambling in Britain now*. London: Ann Eccles & Son, 1974.

MURRAY, Calum James. Gambling, Risk, and Law: Exploring the changing roles of the individual and the state in a multi-faceted gambling regulation arena. *Kent Student Law Review*, v. 5, n. 1, p. 26-42, Sept 13, 2019. <https://doi.org/10.22024/UniKent/03/kslr.695>

WAUGH, Dan. Budd Revisited - Gambling in Great Britain 15 Years On. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, v. 20, n. 2, p. 141-163, 2016. Available at: <https://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1356&context=grrj>. Accessed on: May 31, 2023.