

Artigo Científico

ESTRUTURAS DE PODER E DIFERENCIAÇÃO ESTATAL: JOGOS DE APOSTA E MOBILIDADE URBANA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Cesar Augusto de Carvalho Junqueira¹

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) / Instituto de Economia, Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento, Rio de Janeiro - RJ / Brasil

Resumo

Este artigo analisa a atuação seletiva do Estado brasileiro no tratamento de atividades funcionalmente semelhantes que operam nas fronteiras entre legalidade, informalidade e regulação. A partir de uma abordagem comparativa, o estudo examina dois pares de casos: o contraste entre a repressão histórica ao jogo do bicho e a regulamentação das apostas esportivas online, e a criminalização dos transportes alternativos por vans em comparação com a posterior regulação das plataformas digitais de transporte individual. Ancorado na literatura de políticas públicas, burocracia e economia política do Estado, o artigo argumenta que as diferenças observadas não decorrem principalmente de critérios técnicos, jurídicos ou morais, mas de estruturas de poder que condicionam a capacidade dos atores de influenciar processos decisórios. Metodologicamente, trata-se de um estudo bibliográfico e exploratório, baseado na revisão crítica da literatura e na reconstrução histórica dos enquadramentos institucionais atribuídos a cada atividade. Os resultados indicam que práticas associadas a atores com menor capacidade de organização e influência institucional tendem a ser objeto de repressão seletiva e ilegalidade persistente, enquanto aquelas articuladas por agentes economicamente organizados e politicamente conectados são mais frequentemente incorporadas ao ordenamento jurídico por meio da regulação. O artigo contribui para o debate sobre seletividade estatal ao evidenciar como a legalidade é produzida e estabilizada a partir de disputas políticas e assimetrias de poder.

Palavras-chave: Seletividade estatal. Regulação comparada. Disputas institucionais. Ilegalidade persistente.

Power structures and state differentiation: gambling and urban mobility in comparative perspective

This article examines the selective action of the Brazilian state in dealing with functionally similar activities operating at the boundaries between legality, informality, and regulation. Using a comparative approach, the study analyzes two pairs of cases: the historical repression of the jogo do bicho and the regulation of online sports betting, and the criminalization of informal van transportation compared to the subsequent regulation of digital ride-hailing platforms. Drawing on the literature on public policy, bureaucracy, and political economy, the article argues that the observed differences are not primarily driven by technical, legal, or moral criteria, but by power structures shaping actors' capacity to influence decision-making processes. Methodologically, the study is based on a bibliographic and exploratory review, combining theoretical contributions with historical analyses of regulatory trajectories. The findings suggest that activities associated with actors lacking institutional influence tend to remain under selective repression and persistent illegality, whereas those linked to organized and politically connected actors are more likely to be incorporated through regulation. The article contributes to debates on state selectivity by showing how legality is politically constructed and stabilized through power asymmetries.

Keywords: State selectivity. Comparative regulation. Institutional disputes. Persistent illegality.

Estructuras de poder y diferenciación estatal: juegos de apuesta y movilidad urbana en perspectiva comparada

Este artículo analiza la actuación selectiva del Estado brasileño en el tratamiento de actividades funcionalmente similares que operan en los límites entre legalidad, informalidad y regulación. A partir de un enfoque comparativo, el estudio examina dos pares de casos: la represión histórica del jogo do bicho frente a la regulación de las apuestas deportivas en línea, y la criminalización del transporte alternativo por vans en contraste con la posterior regulación de las plataformas digitales de transporte individual. Basado en la literatura sobre políticas públicas, burocracia y economía política del Estado, el artículo sostiene que las diferencias observadas no se explican principalmente por criterios técnicos, jurídicos o morales, sino por estructuras de poder que condicionan la capacidad de los actores para influir en los procesos decisorios. Metodológicamente, se trata de un estudio bibliográfico y exploratorio, sustentado en la revisión crítica de la literatura y en el análisis histórico de los marcos regulatorios. Los resultados indican que las actividades asociadas a actores con menor capacidad de influencia institucional tienden a permanecer bajo regímenes de represión selectiva, mientras que aquellas vinculadas a actores organizados y políticamente conectados son más propensas a ser incorporadas mediante la regulación. El artículo contribuye al debate sobre la selectividad estatal al destacar el carácter político de la producción de la legalidad.

Palabras clave: Selectividad estatal. Regulación comparada. Disputas institucionales. Ilegalidad persistente.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.19616829>

ISSN: 2359-6252

Editor-chefe: Vinicius de Souza Moreira

Editora-adjunta: Letícia Lima Milani Rodrigues

Artigo submetido em 12 de fevereiro de 2026 e aceito para publicação em 31 de março de 2026



1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado em políticas públicas raramente se resume à aplicação neutra e uniforme de normas sobre situações objetivamente semelhantes. Ao contrário, a literatura de políticas públicas e de sociologia do Estado demonstra que decisões governamentais são produzidas em contextos permeados por relações de poder, disputas entre atores, assimetrias institucionais e diferentes capacidades de influência sobre os processos decisórios (Weber, 1981; March; Olsen, 1989; Wu et al., 2010). Nesse sentido, políticas públicas não podem ser compreendidas apenas como respostas técnicas a problemas sociais, mas como resultados contingentes de arranjos políticos e institucionais específicos.

Este artigo parte do seguinte problema analítico: por que o Estado trata de forma distinta situações que, sob determinados critérios normativos e funcionais, poderiam ser consideradas semelhantes? A pergunta remete diretamente à discussão sobre seletividade estatal, isto é, à capacidade, e à disposição, do Estado de aplicar repressão, tolerância ou regulação de maneira desigual, conforme a posição relativa dos atores envolvidos e sua inserção nas estruturas de poder (Kanashiro; Meneghetti, 2011; Yesilkagit; Thiel, 2008).

A literatura clássica sobre burocracia e política já indicava que o Estado não age como um ator unitário e homogêneo. Weber (1981) destacou o papel da dominação legal-racional e da burocracia como forma de organização do poder, ao passo que autores posteriores enfatizaram a interação estratégica entre políticos, burocratas e grupos de interesse na formulação e implementação de políticas públicas (Aberbach; Rockman, 1991; Demir; Reddick, 2012). Nessa perspectiva, decisões governamentais refletem não apenas normas formais, mas também relações informais, negociações, vetos e capacidades diferenciadas de influência.

A abordagem contemporânea das políticas públicas reforça esse diagnóstico ao incorporar o papel dos atores, estatais e não estatais, e de suas ideias, interesses e recursos de poder. Faria (2003) chama atenção para a centralidade do conhecimento, das narrativas e das coalizões interpretativas na conformação das políticas. Howlett (2011) e Wu et al. (2010) enfatizam que a ação pública depende de capacidades estatais específicas, entre as quais se destaca a capacidade analítica, mas também a capacidade política de enfrentar ou acomodar interesses organizados.

Nesse ponto, a noção de estruturas de poder torna-se central. Elas podem ser entendidas como arranjos relativamente estáveis de relações sociais, econômicas e institucionais que condicionam quem influencia decisões públicas e por quais meios. Operam tanto no interior do Estado, por meio de burocracias e arenas decisórias, quanto fora dele, em mercados, redes políticas e, por vezes, economias informais ou ilegais (Niskanen, 1971; Moe, 1984; Schneider, 1994).

A partir desse referencial, o artigo analisa dois pares de casos no Brasil, com foco no Rio de Janeiro, em que situações semelhantes receberam tratamentos estatais distintos. O primeiro contrapõe a repressão ao jogo do bicho à regulamentação das apostas esportivas online (*bets*). O segundo compara a criminalização do transporte por vans à regulação de plataformas digitais, como o Uber. Em ambos, as atividades rivalizam com serviços regulados pelo Estado, loterias e sistemas de ônibus e táxi, permitindo comparar respostas a desafios semelhantes.

Ambos os pares de casos compartilham a condição de operar nas fronteiras entre legalidade, informalidade e regulação, permitindo comparação analítica direta. No entanto, os desfechos institucionais observados indicam que o Estado respondeu de maneira assimétrica, sugerindo que fatores como poder econômico, capacidade de *lobby*, legitimidade social e alinhamento com projetos mais amplos de governança e mercado desempenharam papel decisivo.

Metodologicamente, trata-se de um estudo bibliográfico, comparativo e de revisão da literatura, aplicado à análise comparativa desses dois conjuntos de casos. A estratégia adotada consiste em articular contribuições da literatura de políticas públicas, burocracia, economia política e regulação, com estudos empíricos e históricos sobre os setores analisados, buscando identificar como estruturas de poder moldam a ação estatal e produzem diferenciações no tratamento de problemas públicos formalmente análogos.

O artigo articula referencial teórico e análise empírica comparativa para evidenciar como estruturas de poder moldam respostas estatais diferenciadas. A abordagem comparativa não busca estabelecer equivalências estritas, mas evidenciar padrões de diferenciação no tratamento governamental de atividades que ocupam posições semelhantes na economia e na agenda regulatória.

A seção seguinte apresenta o marco teórico, mobilizando a literatura de políticas públicas, burocracia e economia política do Estado para discutir como decisões públicas emergem de arenas permeadas por disputas de poder. Em seguida, analisam-se os dois pares de casos: primeiro, o contraste entre a repressão ao jogo do bicho e a regulamentação das apostas esportivas online; depois, a criminalização do transporte por vans e a regulação das plataformas digitais de transporte. Por fim, a conclusão retoma os principais achados, argumentando que as diferenças observadas refletem estruturas de poder que moldam a ação estatal.

2 MARCO TEÓRICO

A análise das políticas públicas proposta neste artigo insere-se no campo da Ciência Política e das Ciências Sociais partindo de uma concepção relacional do Estado, segundo a qual a ação estatal resulta de disputas, acomodações e assimetrias de poder entre atores situados dentro e fora das instituições formais. Essa abordagem afasta-se de leituras normativas ou funcionalistas das políticas públicas e aproxima-se de interpretações que enfatizam o papel das instituições, da burocracia e das relações de poder na produção de decisões públicas (Weber, 1981; March; Olsen, 1989; Wu et al., 2010).

A literatura clássica já indicava que a racionalidade administrativa não elimina o caráter político da ação pública. Weber (1981) mostrou que a burocracia, embora baseada em regras, está inserida em relações de poder. Estudos posteriores evidenciam que políticas públicas emergem de arenas fragmentadas, nas quais políticos, burocratas e atores externos interagem estrategicamente (Aberbach; Rockman, 1991; Moe, 1984).

Nesse sentido, a formulação e a implementação de políticas públicas devem ser compreendidas como processos politicamente mediados. Aberbach e Rockman (1991) e Demir e Reddick (2012) mostram que a distinção entre política e administração é analiticamente útil, mas empiricamente porosa. Políticos dependem da expertise burocrática para formular e executar políticas, enquanto burocratas são influenciados por prioridades políticas, pressões institucionais e expectativas externas. Essa interdependência contribui para explicar por que decisões estatais frequentemente variam conforme o contexto político e os atores envolvidos.

A literatura contemporânea enfatiza ainda que o Estado é atravessado por diferentes níveis burocráticos, cada qual com graus específicos de autonomia e discricionariedade. Estudos sobre burocratas de médio escalão e de nível de rua demonstram que esses atores exercem papel decisivo na tradução das normas em práticas concretas, influenciando diretamente os resultados das políticas públicas (Lotta, 2010; Pires, 2012; RSP, 2014). Essa mediação cotidiana é um dos mecanismos centrais por meio dos quais se produzem diferenças no tratamento estatal de situações formalmente semelhantes.

Além disso, a atuação burocrática ocorre em redes institucionais e relacionais que conectam o Estado a interesses organizados. Alexander, Lewis e Considine (2011) evidenciam que essas redes estruturam fluxos de informação, confiança e coordenação, afetando a forma como problemas públicos são enquadrados e priorizados. Johansson (2012) e Yesilkagit e Thiel (2008) argumentam que a autonomia burocrática é sempre relativa, sendo constantemente tensionada por atores políticos e econômicos capazes de exercer influência sobre decisões regulatórias e repressivas.

É nesse ponto que a noção de estruturas de poder assume centralidade analítica. Estruturas de poder podem ser entendidas como arranjos relativamente estáveis de relações institucionais, políticas e econômicas que condicionam o acesso diferenciado de atores aos processos decisórios. Essas estruturas não apenas influenciam quais políticas são adotadas, mas também como são aplicadas, a quem se destinam e com que intensidade (Kanashiro; Meneghetti, 2011; Schneider, 1994). Assim, o Estado não apenas regula ou reprime, mas seleciona, de forma sistemática, os alvos de sua ação.

A literatura de economia política do Estado contribui para esse debate ao demonstrar que decisões públicas produzem efeitos distributivos claros, beneficiando determinados grupos em detrimento de outros. Niskanen (1971) e Moe (1984) destacam que burocracias respondem a incentivos institucionais e políticos, o que torna improvável a neutralidade da ação estatal. A regulação, a tolerância ou a repressão de determinadas atividades devem ser compreendidas, portanto, como escolhas políticas, ainda que frequentemente justificadas por discursos técnicos ou legais.

A diferenciação no tratamento estatal não decorre apenas de critérios jurídicos ou de eficiência, mas da posição dos atores nas estruturas de poder. Grupos com maior mobilização, recursos e legitimidade tendem a ser incorporados via regulação, enquanto atores com menor influência são mais frequentemente alvo de repressão (Gains; John, 2010; Howlett, 2011).

Esse referencial sustenta a análise dos contrastes empíricos. Ao comparar a repressão ao jogo do bicho com a regulação das apostas online, e a criminalização das vans com a regulação das plataformas digitais, o artigo parte da hipótese de que essas diferenças refletem menos mudanças normativas ou tecnológicas e mais transformações nas estruturas de poder e na capacidade de influência dos atores.

Assim, mais do que identificar incoerências ou falhas regulatórias, o objetivo é demonstrar que a ação estatal é seletiva de maneira sistemática. A partir de uma perspectiva da Ciência Política, o artigo sustenta que compreender políticas públicas exige analisar quem são os atores com capacidade de moldar decisões, quais recursos mobilizam e como se inserem nas instituições que estruturam o poder estatal.

2.1 Estado e Poder na Formulação de Políticas Públicas

A análise das políticas públicas exige compreender o Estado não como um ente neutro ou homogêneo, mas como um campo de relações de poder institucionalizadas. A tradição da Ciência Política e da Sociologia do Estado demonstra que a ação estatal resulta de disputas, acomodações e hierarquizações entre atores com diferentes recursos políticos, econômicos e simbólicos (Weber, 1981; March; Olsen, 1989). Assim, políticas públicas devem ser entendidas como produtos contingentes de arranjos de poder historicamente situados.

Weber (1981) já apontava que o Estado moderno se funda no monopólio legítimo da coerção, exercido por meio de uma administração burocrática racional-legal. Contudo, esse monopólio não implica neutralidade. A burocracia, embora organizada por regras formais, opera dentro de relações sociais assimétricas, nas quais interesses e pressões externas influenciam a definição de prioridades, a interpretação das normas e a intensidade da ação estatal.

Desenvolvimentos posteriores aprofundaram essa perspectiva ao enfatizar que o Estado é internamente fragmentado e politicamente permeável. Moe (1984) e Niskanen (1971) demonstram que decisões públicas refletem incentivos institucionais e disputas distributivas, afastando a ideia de um Estado orientado exclusivamente pelo interesse público abstrato. A ação estatal, nesse sentido, envolve escolhas que produzem vencedores e perdedores.

A literatura institucionalista reforça esse argumento ao destacar que instituições não apenas regulam comportamentos, mas estruturam relações de poder. March e Olsen (1989) mostram que regras, rotinas e normas moldam as possibilidades de ação dos atores, ao mesmo tempo em que são reinterpretadas e disputadas no processo político. O Estado, portanto, não apenas aplica políticas, mas participa ativamente na construção dos problemas públicos e das soluções consideradas legítimas.

Essa concepção relacional do Estado permite compreender por que situações funcionalmente semelhantes podem receber tratamentos estatais distintos. A seletividade da ação pública decorre da posição relativa dos atores nas estruturas de poder, bem como de sua capacidade de influenciar agendas, discursos e decisões institucionais (SCHNEIDER, 1994). Assim, repressão, tolerância ou regulação não são respostas automáticas a características objetivas das atividades, mas resultados de correlações de forças específicas.

Por fim, essa abordagem oferece o enquadramento analítico para os casos examinados nas seções seguintes. Ao tratar de atividades situadas nas fronteiras da legalidade e da regulação, como

jogos de aposta e serviços de transporte urbano, o artigo parte da premissa de que o Estado exerce seu poder de forma diferenciada, refletindo disputas políticas e assimetrias estruturais que condicionam a produção das políticas públicas (Wu et al., 2010).

2.2 Poder, Regulação e Seletividade Estatal

A regulação estatal constitui uma das principais formas de exercício do poder do Estado nas sociedades contemporâneas. Longe de representar apenas um conjunto de instrumentos técnicos voltados à correção de falhas de mercado ou à garantia do interesse público, a regulação deve ser compreendida como um processo político, no qual se definem limites, permissões e proibições que afetam de maneira desigual diferentes grupos sociais e econômicos. Nesse sentido, regular é também selecionar, hierarquizar e diferenciar (Weber, 1981; March; Olsen, 1989).

A literatura de Ciência Política e de políticas públicas aponta que a ação regulatória do Estado é marcada por assimetrias estruturais de poder. Moe (1984) argumenta que instituições e políticas são desenhadas em contextos de conflito distributivo, nos quais atores com maior capacidade de influência tendem a moldar regras a seu favor. Niskanen (1971), ao analisar o comportamento burocrático, demonstra que decisões administrativas respondem a incentivos políticos e organizacionais, o que torna improvável uma aplicação uniforme e neutra das normas.

Nesse contexto, a seletividade estatal emerge como característica central da regulação. Ela refere-se à capacidade do Estado de aplicar normas de forma desigual, variando a intensidade da repressão ou da incorporação regulatória conforme os atores envolvidos, resultado recorrente de arranjos institucionais e relações de poder (Schneider, 1994; Kanashiro; Meneghetti, 2011). Um mecanismo central por meio do qual essa assimetria opera é o *lobby*, entendido como a atividade organizada de grupos de interesse voltada a influenciar decisões públicas.

Mancuso e Gozetto (2018) argumentam que o *lobby* é um fenômeno onipresente na política brasileira, presente em cada decisão que afeta políticas públicas, mas ainda pouco estudado academicamente. Estudos recentes reforçam que o *lobby* atua como mecanismo estruturante da regulação, especialmente em setores econômicos emergentes, nos quais atores organizados influenciam diretamente a definição das regras do jogo (Coen; Katz; Richardson, 2021).

Olson (1965) já havia demonstrado que grupos pequenos e organizados tendem a superar grupos difusos na disputa por benefícios regulatórios, pois os custos da ação coletiva são menores e os ganhos mais concentrados. Essa assimetria na capacidade de fazer *lobby* é precisamente o que diferencia, nos casos aqui analisados, os operadores das *bets* e das plataformas digitais, capitalizados e organizados, dos donos do jogo do bicho e dos transportadores alternativos, cujas práticas de pressão política, quando existem, ocorrem à margem da institucionalidade formal.

Estudos sobre burocracia e implementação de políticas públicas reforçam essa interpretação ao evidenciar o papel da discricionariedade administrativa. Burocratas, especialmente em níveis intermediários e na linha de frente, operam em contextos de ambiguidade normativa e escassez de recursos, o que os obriga a priorizar, interpretar e adaptar regras à realidade concreta (Kaufman, 1960; Wilson, 1968; Lotta, 2010). Essas escolhas, embora frequentemente justificadas como técnicas, produzem efeitos políticos relevantes.

Além disso, a literatura aponta que a seletividade estatal é reforçada pela inserção do Estado em redes que conectam burocratas, políticos e atores econômicos. Alexander, Lewis e Considine (2011) demonstram que essas redes estruturam fluxos de informação e influência, afetando diretamente a forma como determinadas atividades são enquadradas como problemas públicos ou oportunidades regulatórias. Johansson (2012) e Yesilkagit e Thiel (2008) mostram que a autonomia burocrática é condicionada pela capacidade de certos atores exercerem pressão política contínua sobre os órgãos estatais.

No campo da regulação, essas dinâmicas tornam-se particularmente visíveis em setores situados nas fronteiras da legalidade, da informalidade e da inovação. Atividades que emergem à margem dos marcos regulatórios existentes podem ser enquadradas de maneiras distintas pelo Estado: como ilegais a serem reprimidas, como práticas toleradas ou como setores a serem incorporados por meio de regulação. A escolha entre esses caminhos depende menos das

características intrínsecas da atividade e mais das correlações de força que envolvem os atores interessados (Howlett, 2011; Gains; John, 2010).

Esse referencial é útil para compreender os casos analisados. Embora o jogo do bicho e as apostas esportivas online envolvam práticas semelhantes, o primeiro foi historicamente reprimido, enquanto o segundo foi incorporado ao ordenamento jurídico por meio de discursos de modernização e regulação. De forma análoga, transportes por vans e plataformas digitais ocupam posições semelhantes na mobilidade urbana, mas receberam tratamentos estatais distintos.

A partir da perspectiva aqui adotada, essas diferenças não são compreendidas como incoerências normativas ou meras respostas a inovações tecnológicas. Elas refletem, sobretudo, a capacidade diferenciada de determinados atores influenciarem o Estado, moldarem narrativas legítimas e se inserirem nas estruturas de poder que orientam a ação regulatória. Assim, a seletividade estatal aparece como elemento estruturante das políticas públicas, e não como exceção.

O conceito de *path dependence* ajuda a compreender esses desfechos. Pierson (2000) mostra que escolhas institucionais tendem a se autorreforçar, elevando os custos de mudança. Assim, a ilegalidade persistente não indica ausência de regulação, mas uma trajetória estabilizada, na qual os custos políticos superam os incentivos à reforma. O bloqueio de mudanças pode ser interpretado como efeito de *lock-in* institucional (Pierson, 2000; Mahoney, 2000; Fernandes, 2002).

Por fim, ao articular poder, regulação e seletividade, esta subseção estabelece a ponte analítica entre o marco teórico e as seções empíricas subsequentes. A análise dos casos do jogo do bicho e das *bets*, bem como das vans e do Uber, será conduzida a partir da hipótese de que o Estado exerce seu poder regulatório de forma diferenciada, refletindo disputas políticas, econômicas e institucionais que moldam os limites da legalidade e da ação pública.

O referencial teórico apresentado neste trabalho sustenta a compreensão das políticas públicas como processos politicamente mediados, nos quais a ação estatal é condicionada por estruturas de poder, arranjos institucionais e relações assimétricas entre atores. Ao articular contribuições da Ciência Política, da sociologia do Estado e dos estudos sobre burocracia, o marco adotado afasta interpretações que tratam a regulação e a repressão como respostas neutras ou exclusivamente técnicas, enfatizando seu caráter seletivo e distributivo.

A literatura mobilizada permite compreender que a regulação não se limita à definição formal de normas, mas envolve escolhas sobre quais atividades serão incorporadas, toleradas ou, por exemplo, criminalizadas. Essas escolhas refletem tanto a organização interna do Estado quanto a capacidade diferenciada de atores sociais e econômicos que influenciaram agendas, discursos e decisões públicas. A seletividade estatal, nessa perspectiva, emerge como resultado recorrente da interação entre incentivos institucionais, discricionariedade burocrática e correlações de força políticas.

Esse enquadramento fornece as bases para a análise dos casos empíricos, ao comparar atividades semelhantes com tratamentos estatais distintos e evidenciar como o poder molda os limites da legalidade e da regulação. O marco teórico orienta a análise sem antecipar conclusões, permitindo interpretar os casos à luz das dinâmicas políticas e institucionais do Estado.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico, comparativo e analítico, com base na revisão crítica da literatura de Ciência Política, sociologia do Estado e políticas públicas. A pesquisa não busca testar hipóteses causais em sentido estrito, mas compreender padrões de diferenciação na ação estatal a partir da articulação entre conceitos teóricos e evidências empíricas. O foco recai sobre a interpretação dos processos políticos e institucionais que moldam decisões regulatórias e repressivas em contextos específicos.

A escolha dos casos empíricos segue uma lógica comparativa orientada pelo método dos casos contrastantes, com critérios de seleção explícitos. O principal critério que orienta a seleção é a relação de rivalidade ou concorrência direta entre cada atividade analisada e um serviço ou monopólio já regulamentado e operado sob tutela estatal. No caso das apostas, tanto o jogo do bicho quanto as *bets*

disputam o mesmo mercado consumidor das loterias federais, não por acaso, a proibição histórica do jogo do bicho esteve associada à defesa do monopólio estatal sobre o jogo legalizado.

No caso da mobilidade urbana, as vans clandestinas e, posteriormente, os aplicativos de transporte individual passaram a rivalizar com sistemas de ônibus e táxi, serviços concedidos e regulamentados pelo Estado. Esse critério de rivalidade com atividades já institucionalizadas evidencia a dimensão política da seletividade estatal: quando uma prática ameaça monopólios regulados, tende a ser enquadrada como ilegal; quando atores organizados conseguem reposicioná-la como complementar ou modernizadora, a regulação torna-se mais provável.

Foram selecionados, assim, dois pares de casos, jogo do bicho e apostas esportivas online (*bets*); transporte por vans e plataformas digitais, que embora disputem mercados semelhantes e apresentem impactos comparáveis, receberam tratamentos estatais distintos. A comparação permite isolar o papel das estruturas de poder, dos enquadramentos discursivos e da capacidade de influência dos atores envolvidos, reduzindo explicações baseadas apenas em critérios técnicos, jurídicos ou tecnológicos.

Do ponto de vista temporal, a análise vai da criminalização do jogo do bicho - Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Brasil, 1941) - à regulamentação das apostas - Lei nº 13.756/2018 (Brasil, 2018) - e, no transporte, da expansão das vans nos anos 1980-1990 à regulação dos aplicativos na década de 2010. O foco é identificar momentos-chave de mudança regulatória. As fontes incluem legislação, literatura e estudos empíricos sobre o jogo do bicho (Chazkel, 2011; DaMatta, 1985), mobilidade urbana (Vasconcellos, 2001; Gomide, 2006) e processos recentes, com a limitação de ausência de trabalho de campo.

A estratégia comparativa adotada é inspirada na tradição qualitativa da Ciência Política, na qual os casos são utilizados como instrumentos analíticos para identificar mecanismos e padrões recorrentes de ação estatal. O interesse central não reside na generalização estatística, mas na generalização analítica, isto é, na capacidade dos casos de iluminar processos mais amplos de seletividade regulatória e exercício do poder estatal (March; Olsen, 1989; Wu et al., 2010).

Empiricamente, a análise baseia-se em literatura acadêmica, estudos históricos, marcos legais e interpretações secundárias sobre os setores examinados. Esses materiais são analisados à luz do marco teórico apresentado, permitindo reconstruir os diferentes enquadramentos institucionais e políticos atribuídos pelo Estado a cada atividade. A articulação entre teoria e empiria visa evidenciar como a ação estatal se organiza de forma seletiva, produzindo diferenciações sistemáticas no tratamento de problemas públicos semelhantes.

4 O PARADOXO DA REGULAÇÃO DAS APOSTAS: JOGO DO BICHO E BETS

A trajetória do jogo do bicho no Brasil está associada à construção estatal de distinções normativas entre práticas aceitáveis e desordem social. Criado em 1892 no Rio de Janeiro como loteria informal ligada ao Jardim Zoológico de Vila Isabel, rapidamente se incorporou ao cotidiano popular (DaMatta, 1985; Chazkel, 2011). A resposta estatal foi a criminalização, consolidada no Decreto-Lei nº 3.688/1941, com base em argumentos morais, de ordem pública e de defesa do monopólio das loterias. Ainda assim, não houve erradicação, mas um padrão de aplicação seletiva da lei, com repressão pontual e tolerância informal, que preservou a discricionariedade coercitiva do Estado (Chazkel, 2011).

A literatura sobre *enforcement* e burocracia ajuda a compreender esse arranjo. Wilson (1968) demonstra que a aplicação da lei varia conforme o perfil dos infratores e sua visibilidade política. No caso do jogo do bicho, a ausência de capacidade de *lobby* institucional de seus operadores, incapazes de se apresentar publicamente como interlocutores legítimos, aliada à associação simbólica da atividade à marginalidade, contribuiu para a manutenção de um regime repressivo seletivo em que a ilegalidade tornou-se funcional: não um fracasso da política pública, mas um instrumento de gestão política (Kaufman, 1960).

Em contraste, a emergência das apostas esportivas online ocorreu em um contexto histórico e institucional distinto. As chamadas *bets* passaram a se expandir no Brasil a partir da década de 2010, impulsionadas pela difusão das plataformas digitais, pela financeirização do consumo e pela

integração a mercados globais de jogos e entretenimento. Inicialmente operando em uma zona cinzenta do ordenamento jurídico, amparadas na interpretação de que apostas realizadas em plataformas sediadas no exterior não se enquadravam na legislação nacional, essas empresas rapidamente ganharam escala econômica e visibilidade política, inserindo-se em um movimento global de expansão das apostas online, acompanhado por desafios regulatórios relacionados à proteção do consumidor e aos riscos sociais associados ao jogo (Gainsbury, 2015; Wardle et al., 2019).

Diferentemente do jogo do bicho, as apostas esportivas online foram progressivamente enquadradas como atividade econômica passível de regulação, em linha com tendências internacionais de institucionalização do setor e de mitigação de riscos associados ao jogo (Wardle et al., 2019). A Lei nº 13.756/2018 marcou o primeiro movimento formal nesse sentido, ao autorizar a modalidade de apostas de quota fixa e prever sua futura regulamentação. Posteriormente, o processo foi aprofundado com normas infralegais e com a criação da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), vinculada ao Ministério da Fazenda, que ao longo de 2024 editou portarias sobre licenciamento, meios de pagamento, identificação de apostadores e jogo responsável. A partir de 1º de janeiro de 2025, apenas empresas autorizadas passaram a operar legalmente no país.

Ainda assim, a regulação das *bets* está longe de ser um processo encerrado. Persistem disputas sobre temas como superendividamento inclusive de beneficiários de programas sociais, publicidade, manipulação de resultados e lavagem de dinheiro. Em outubro de 2024, o próprio presidente da República chegou a ameaçar rever o modelo caso a regulação não fosse suficiente para proteger a população (Agência Brasil, 2024). Trata-se, portanto, de um processo em curso, sujeito a revisões.

Esse contraste não pode ser explicado apenas por diferenças tecnológicas entre as atividades. Conforme argumenta a literatura de economia política e regulação, políticas públicas são moldadas pela capacidade de determinados atores influenciarem o enquadramento dos problemas e acessarem arenas decisórias formais (Moe, 1984; Schneider, 1994; Alexander; Lewis; Considine, 2011). No caso das *bets*, empresas capitalizadas, organizadas e frequentemente transnacionais mobilizaram recursos jurídicos, técnicos e simbólicos para disputar o sentido da intervenção estatal, apresentando-se como agentes legítimos da economia digital.

Assim, enquanto o jogo do bicho permaneceu associado a narrativas de ilegalidade, desordem e informalidade, justificando sua repressão continuada, as apostas esportivas online foram legitimadas por discursos de modernização, inovação e eficiência econômica. A diferença de tratamento estatal não decorre de uma avaliação substantiva dos riscos sociais envolvidos, mas da posição assimétrica dos operadores nas estruturas de poder e de sua capacidade de influenciar a definição dos critérios de aceitabilidade institucional.

A análise comparativa entre esses dois casos revela, portanto, um padrão claro de seletividade estatal. Atividades funcionalmente semelhantes, ambas baseadas em apostas e com potenciais impactos sociais relevantes, foram tratadas de maneira oposta em função de correlações de forças distintas. A repressão ao jogo do bicho e a regulação das *bets* expressam modalidades diferenciadas de exercício do poder estatal, evidenciando como a legalidade é produzida, negociada e hierarquizada a partir de contextos políticos específicos. Esse paradoxo empírico sustenta a tese central do artigo e prepara o terreno para a análise comparativa do transporte urbano, desenvolvida na seção seguinte.

5 O PARADOXO DA REGULAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA: TRANSPORTES ALTERNATIVOS E TRANSPORTE REGULADO

A trajetória dos transportes alternativos no Brasil revela um padrão recorrente de criminalização de práticas que emergem como resposta funcional a falhas estruturais do transporte público formal. Vans, kombis e mototáxis expandiram-se sobretudo a partir das décadas de 1980 e 1990, em contexto de crescimento urbano acelerado e incapacidade do Estado de responder tempestivamente às novas demandas de mobilidade (Vasconcellos, 2001; Gomide, 2006).

A resposta estatal predominante foi o enquadramento dessas práticas como serviços clandestinos, operando à margem dos regimes de concessão previstos na legislação, sob o argumento de proteção da segurança viária e dos contratos de concessão. Assim como no caso do jogo do bicho, a ilegalidade foi apresentada como atributo intrínseco da prática, obscurecendo seu caráter funcional

e, sobretudo, o fato de que seus operadores careciam de organização e de capacidade de *lobby* para disputar o enquadramento regulatório (Olson, 1965; Mancuso; Gozetto, 2018).

Do ponto de vista jurídico-administrativo, os transportes alternativos foram classificados como serviços clandestinos por operarem fora dos regimes de concessão. A repressão foi justificada por argumentos técnicos, como segurança e fiscalização, e institucionais, ligados à defesa dos contratos e do equilíbrio econômico dos operadores formais. Assim como no jogo do bicho, a ilegalidade foi tratada como atributo intrínseco, obscurecendo seu caráter funcional diante das limitações do Estado.

A repressão não resultou na eliminação desses serviços, mas na consolidação de um padrão de tolerância informal combinada com operações repressivas episódicas. Esse modelo produziu insegurança jurídica permanente para operadores e usuários, preservando a capacidade discricionária do Estado sobre o território. Como observa Wilson (1968), esse tipo de *enforcement* seletivo tende a incidir sobre atores com baixa capacidade de organização política formal, reforçando assimetrias de poder.

A literatura sobre burocracia indica que, em contextos de ambiguidade normativa, o Estado tende a gerir conflitos por meio da não decisão e da aplicação desigual das regras (Kaufman, 1960). No caso dos transportes alternativos, a ausência de incentivos para sua incorporação, somada à pressão de concessionárias organizadas, contribuiu para a reprodução de um regime repressivo funcional. A ilegalidade, assim, não foi uma falha, mas um instrumento de gestão política da mobilidade urbana.

Em contraste, outras modalidades de transporte individual remunerado, como os aplicativos de transporte por plataforma, foram progressivamente incorporadas ao ordenamento jurídico. A emergência desses serviços, a partir da década de 2010, ocorreu em um contexto marcado pela digitalização da economia, pela difusão do discurso da inovação e pela centralidade das plataformas digitais na organização dos mercados urbanos. Inicialmente também enquadrados como ilegais ou irregulares, esses serviços rapidamente passaram a ser objeto de processos formais de regulação em nível municipal e federal.

A diferença de tratamento estatal não pode ser explicada apenas por supostos ganhos de eficiência ou inovação tecnológica. Conforme argumenta Moe (1984), o desenho institucional das políticas públicas reflete conflitos distributivos e a capacidade diferencial dos atores de influenciar decisões. As plataformas de transporte mobilizaram recursos jurídicos, técnicos e simbólicos, articulando narrativas de modernização, geração de renda e liberdade de escolha do consumidor. Esse enquadramento deslocou o debate da ilegalidade para a regulação, tornando politicamente custosa a manutenção de uma estratégia puramente repressiva.

A regulação não pode ser entendida como desfecho consolidado. A incorporação do transporte por plataforma permanece incompleta e marcada por conflitos. As Leis nº 12.587/2012 e nº 13.640/2018 estabeleceram um marco inicial, mas o vínculo trabalhista entre motoristas e plataformas segue em disputa. O PLP 12/2024 tramita sem consenso, enquanto o STF iniciou, em 2025, o julgamento do Tema 1.291, com potencial de reconfigurar o modelo atual (CONJUR, 2024). Assim, a regulação permanece em aberto, refletindo um equilíbrio instável entre interesses conflitantes.

A literatura sobre redes de políticas públicas reforça esse argumento. Alexander, Lewis e Considine (2011) demonstram que a capacidade de acessar arenas decisórias e produzir expertise reconhecida é central para a institucionalização de novas práticas. Diferentemente dos operadores de transporte alternativos tradicionais, frequentemente fragmentados e com baixa representação formal, as plataformas digitais apresentaram-se como interlocutores legítimos do Estado, ampliando sua influência sobre o processo regulatório.

Do ponto de vista institucional, a regulação dos aplicativos de transporte não eliminou os conflitos associados à mobilidade urbana, mas redefiniu quem poderia operar legalmente, sob quais condições e com quais benefícios. Gains e John (2010) destacam que burocracias tendem a apoiar reformas que ampliem previsibilidade, arrecadação e capacidade de controle. A incorporação dessas plataformas atendeu a esses objetivos, ao passo que os transportes alternativos permaneceram associados à informalidade e à desordem urbana.

A comparação entre os transportes alternativos e os serviços regulados por plataforma revela, assim, um padrão de seletividade estatal semelhante ao observado no contraste entre jogo do bicho e *bets*. Práticas que emergem como resposta funcional a falhas estruturais do Estado são reprimidas quando associadas a atores com baixa capacidade de influência institucional, mas incorporadas quando articuladas por agentes capazes de mobilizar narrativas legítimas e acessar processos decisórios formais.

Esse segundo caso empírico reforça a tese central do artigo: a ação estatal não é neutra nem homogênea, mas seletiva e politicamente condicionada. A repressão aos transportes alternativos e a regulação de modalidades concorrentes expressam formas diferenciadas de exercício do poder estatal, evidenciando como a legalidade é produzida a partir de correlações de forças específicas. Em conjunto, os casos analisados permitem avançar na generalização analítica sobre os mecanismos de seletividade estatal nas políticas públicas brasileiras.

6 HARMONIZAÇÃO ANALÍTICA ENTRE OS CASOS EMPÍRICOS

A análise conjunta dos casos, jogo do bicho e apostas online, transportes alternativos e plataformas, evidencia padrões comparáveis na atuação do Estado diante de práticas que disputam espaços com atividades institucionalizadas. Embora situados em campos distintos, os casos apresentam semelhanças nos processos de emergência e regulação, ao mesmo tempo em que revelam diferenças nos resultados institucionais.

No caso do jogo do bicho, sua consolidação ocorreu paralelamente às loterias oficiais, e não em um vácuo regulatório. Desde o século XIX, o Estado já operava modalidades legais como instrumento de financiamento público. O jogo do bicho emergiu, assim, como prática informal concorrente, com ampla capilaridade e inserção urbana. Esse caráter contribuiu para sua criminalização e para uma resposta estatal predominantemente repressiva, baseada na defesa do monopólio, na moralização do jogo e no controle da arrecadação.

Uma hipótese alternativa para esse bloqueio pode ser formulada a partir do conceito de *wicked problem*. Trata-se de problemas complexos, com múltiplos atores e interesses conflitantes, sem soluções consensuais e cujas intervenções geram efeitos difíceis de prever (Head; Alford, 2015; Peters, 2017). Nessa perspectiva, o jogo do bicho e os transportes alternativos configuram problemas de difícil governança, nos quais a regulação envolve *trade-offs* elevados. A associação a estruturas criminosas, a baixa legitimidade dos operadores e os riscos de captura tornam sua formalização politicamente custosa, contribuindo para a persistência da ilegalidade ou de regulações incompletas.

De forma semelhante, os transportes alternativos não surgiram na ausência de um sistema formal, mas como resposta às limitações do transporte público. Sua expansão ocorreu em contextos de urbanização periférica e insuficiência da oferta regular. Ainda assim, foram enquadrados como ameaça à ordem regulatória, sendo classificados como serviços clandestinos, em nome da proteção das concessões e da segurança viária.

Nos dois casos, a resposta estatal inicial privilegiou a manutenção do arranjo institucional existente. A repressão ao jogo do bicho e aos transportes alternativos pode ser interpretada como tentativa de preservar monopólios regulatórios, no primeiro caso, o monopólio estatal das loterias; no segundo, o monopólio das concessionárias de transporte coletivo. Essa estratégia, entretanto, não eliminou as práticas, mas produziu regimes de ilegalidade persistente, nos quais a aplicação da lei ocorreu de forma seletiva e intermitente, abrindo espaço para tolerância informal, negociação e discricionariedade administrativa.

O contraste torna-se mais evidente quando se observa o processo de incorporação regulatória das apostas esportivas online e do transporte por plataforma. Em ambos os casos, as atividades também emergiram em zonas de indefinição normativa e enfrentaram resistências iniciais, tanto de operadores já estabelecidos quanto de segmentos da burocracia estatal. As *bets* operaram por anos explorando ambiguidades jurídicas relacionadas à territorialidade das plataformas digitais, enquanto os aplicativos de transporte foram alvo de tentativas locais de proibição e restrição.

A regulamentação dessas modalidades não foi automática nem consensual. No caso das apostas esportivas, a autorização da modalidade de apostas de quota fixa e sua posterior

regulamentação resultaram de disputas no Legislativo e no Executivo, envolvendo argumentos fiscais, econômicos e regulatórios, bem como preocupações com os impactos sociais do jogo. De forma análoga, a regulação do transporte por plataforma foi marcada por conflitos entre municípios, União, concessionárias tradicionais, motoristas e empresas de tecnologia, com decisões frequentemente judicializadas antes de sua estabilização normativa.

Uma diferença central em relação ao jogo do bicho e aos transportes alternativos reside na capacidade dos operadores das *bets* e das plataformas de transporte de atuar de forma organizada na arena regulatória. Esses agentes mobilizaram recursos jurídicos, técnicos e discursivos para influenciar o enquadramento estatal, apresentando suas atividades como compatíveis com objetivos institucionais relevantes, como arrecadação, previsibilidade regulatória, inovação e ampliação da oferta de serviços. Esse tipo de atuação contribuiu para deslocar o debate da proibição para a regulação, ainda que sem eliminar resistências e controvérsias.

No caso do jogo do bicho e dos transportes alternativos, as tentativas de regulamentação foram episódicas ou bloqueadas. O conceito de *path dependence* ajuda a explicar esse padrão. A trajetória de criminalização do jogo do bicho, consolidada pelo Decreto-Lei nº 3.688/1941, produziu um arranjo autorreforçado em que a ilegalidade se tornou funcional: o Estado preserva poder discricionário, forças de segurança extraem rendas da tolerância seletiva e os operadores dependem da opacidade jurídica (Freire, 2019; Pierson, 2000).

Nesse contexto, a janela de oportunidade para a legalização do jogo do bicho, aberta em momentos como o PL nº 442/1991 e o PL nº 2.234/2022, não se converteu em mudança institucional efetiva, pois os custos de reversão da trajetória vigente revelaram-se superiores aos ganhos esperados da reforma. A associação do jogo do bicho a estruturas criminosas mais amplas aprofunda esse *lock-in*, tornando politicamente inviável para qualquer ator a defesa pública de sua legalização.

A harmonização dos casos indica, portanto, que as diferenças de tratamento estatal não decorrem apenas da natureza das práticas analisadas, mas dos processos políticos que estruturam a regulação, das disputas entre atores com capacidades desiguais e das resistências à redefinição dos arranjos institucionais vigentes. A seletividade estatal manifesta-se como resultado de conflitos, acomodações e não decisões que, ao longo do tempo, moldam os limites da legalidade nas políticas públicas.

Essa leitura comparativa reforça o argumento central do artigo ao demonstrar que repressão e regulação não são respostas técnicas automáticas, mas escolhas politicamente condicionadas. Ao explicitar as semelhanças e diferenças entre os casos analisados, a seção contribui para compreender como o Estado brasileiro produz e estabiliza regimes diferenciados de legalidade diante de práticas socialmente difundidas e institucionalmente controversas.

7 CONCLUSÕES

Este artigo analisou comparativamente dois pares de casos, jogo do bicho e apostas esportivas online, transportes alternativos e transporte por plataforma, com o objetivo de compreender como o Estado brasileiro define, operacionaliza e hierarquiza os limites entre repressão, tolerância e regulação. A comparação permitiu evidenciar que práticas socialmente semelhantes, com impactos econômicos e sociais comparáveis, recebem tratamentos institucionais distintos não em função de sua natureza intrínseca, mas dos processos políticos que estruturam a ação estatal.

Os casos mostram que a legalidade de determinadas práticas não decorre apenas de critérios técnicos ou jurídicos, mas de disputas entre atores com diferentes capacidades de influência. O jogo do bicho e os transportes alternativos, embora socialmente difundidos, permaneceram à margem da legalidade. Em ambos, o Estado adotou repressão seletiva e tolerância informal, preservando a ilegalidade e mantendo controle sobre atividades que concorriam com monopólios estabelecidos, como loterias e sistemas de transporte coletivo.

Em contraste, as apostas online e o transporte por plataforma seguiram trajetórias distintas. Embora tenham surgido em contextos de indefinição normativa, foram progressivamente incorporados ao ordenamento jurídico. A regulação não eliminou controvérsias, mas deslocou o debate da proibição para a regulação, impulsionada pela atuação organizada de seus operadores nas

arenas decisórias, mobilizando recursos e alinhando suas demandas a objetivos como arrecadação e modernização.

A comparação evidencia que a seletividade estatal resulta de disputas políticas, resistências institucionais e não decisões. Quando a regulação implicaria revisar monopólios, redistribuir poder ou legitimar atores estigmatizados, a ilegalidade mostrou-se menos custosa. Já quando a incorporação gerou ganhos fiscais, reforçou capacidades estatais ou se alinhou a narrativas dominantes, houve maior disposição para reformular os marcos normativos.

Esses achados contribuem para o debate sobre seletividade estatal ao demonstrar que repressão e regulação não devem ser compreendidas como respostas automáticas ou lineares, mas como expressões de correlações de forças específicas. A legalidade, nesse sentido, não é um ponto de partida neutro, mas um resultado politicamente construído, estabilizado ao longo do tempo por meio de conflitos, acomodações e assimetrias de poder.

Ao articular dois campos distintos de política pública, o artigo amplia a generalização analítica do argumento e sugere que padrões semelhantes podem estar presentes em outras áreas marcadas pela convivência entre práticas formais e informais. Como agenda futura de pesquisa, indica-se o aprofundamento empírico dos processos decisórios que antecedem a regulamentação, bem como a análise comparativa de casos subnacionais, de modo a compreender como variações institucionais e territoriais afetam a seletividade da ação estatal.

Em síntese, o estudo reforça a importância de analisar o Estado não apenas por suas normas e discursos formais, mas por suas práticas efetivas de diferenciação, revelando como estruturas de poder moldam os limites entre o legal, o tolerado e o reprimido nas políticas públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ABERBACH, Joel D.; ROCKMAN, Bert A. **In the web of politics: three decades of the U.S. federal executive.** Washington, DC: Brookings Institution, 1991.
- AGÊNCIA BRASIL. **Presidente avalia rever modelo de apostas esportivas caso regulação seja insuficiente.** Agência Brasil, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-10/se-regulacao-nao-der-conta-eu-acabo-diz-lula-sobre-bets>. Acesso em: 28 de março de 2026.
- ALEXANDER, Damon; LEWIS, Jenny M.; CONSIDINE, Mark. How do networks matter? Evidence from public policy research. **Policy Studies Journal**, Hoboken, v. 39, n. 1, p. 1-27, 2011.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das contravenções penais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 out. 1941.
- BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e a destinação do produto da arrecadação das loterias; cria a modalidade de apostas de quota fixa; altera as Leis nº 5.768/1971 e nº 9.615/1998; e da outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 2018.
- CHAZKEL, Amy. **Laws of chance: Brazil's clandestine lottery and the making of urban public life.** Durham: Duke University Press, 2011.
- COEN, David; KATZ, Richard S.; RICHARDSON, Jeremy. **Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues.** Oxford: Oxford University Press, 2021.
- CONJUR. **O projeto de lei complementar da Uber: solução à brasileira?** Consultor Jurídico, 19 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-19/o-projeto-de-lei-complementar-da-uber-solucao-a-brasileira>. Acesso em: 28 de março de 2026.
- DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro.** 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- DEMIR, Tansu; REDDICK, Christopher G. Understanding shared roles in policy and administration: an empirical study of council-manager relations. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 72, n. 4, p. 526-536, 2012.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.
- FREIRE, Danilo. Beasts of prey or rational animals? Private governance in Brazil's *jogo do bicho*. **Latin American Politics and Society**, Hoboken, v. 61, n. 2, p. 1-28, 2019.
- GAINS, Francesca; JOHN, Peter. What do bureaucrats like doing? Bureaucratic preferences in response to institutional reform. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 70, n. 3, p. 455-466, 2010.
- GAINSBURY, Sally M. Online gambling addiction: the relationship between internet gambling and disordered gambling. **Current Addiction Reports**, v. 2, n. 2, p. 185-193, 2015.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 12, p. 245-270, 2006.
- HEAD, Brian W.; ALFORD, John. Wicked problems: implications for public policy and management. **Administration & Society**, v. 47, n. 6, p. 711-739, 2015.
- HOWLETT, Michael. **Designing public policies: principles and instruments.** London: Routledge, 2011.
- JOHANSSON, Bengt. Regulating regulatory autonomy: structural, cultural and institutional factors shaping regulatory agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 22, n. 3, p. 575-597, 2012.

KANASHIRO, Marta; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Seletividade penal e seletividade administrativa: aproximações conceituais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1361-1384, 2011.

KAUFMAN, Herbert. **The forest ranger: a study in administrative behavior**. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1960.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de políticas públicas: o papel dos burocratas de nível de rua. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1309-1338, 2010.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, Dordrecht, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: Free Press, 1989.

MOE, Terry M. The new economics of organization. **American Journal of Political Science**, Austin, v. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.

NISKANEN, William A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

PETERS, B. Guy. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. **Policy and Society**, v. 36, n. 3, p. 385-396, 2017.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, Washington, DC, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIRES, Roberto Rocha C. Burocracias, discricionariedade e implementação de políticas públicas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 483-522, 2012.

RSP - REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Dossiê burocracia e políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 1, 2014.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Bureaucratic politics and industrial policy in authoritarian Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001.

WARDLE, Heather et al. Gambling and public health: we need policy action to prevent harm. **BMJ**, v. 365, 2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 1981.

WILSON, James Q. **Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.

WU, Xun et al. The policy capacity of government. **Policy and Society**, London, v. 29, n. 3, p. 243-263, 2010.

YESILKAGIT, Kutsal; THIEL, Sandra. Political influence and bureaucratic autonomy. **Public Organization Review**, Dordrecht, v. 8, n. 2, p. 137-153, 2008.

Sobre o autor

Cesar Augusto de Carvalho Junqueira  
cesar.junqueira@pped.ie.ufrj.br

Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - PPED do Instituto de Economia - IE da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Mestre em Economia e Gestão Empresarial. Servidor Público no cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado do Rio de Janeiro.