

DAS NARRATIVAS ÀS DECISÕES INSTITUCIONAIS: ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA NO BRASIL

**FROM NARRATIVES TO INSTITUTIONAL DECISIONS: AN ANALYSIS OF THE
FORMULATION OF THE REGULATORY FRAMEWORK FOR FIXED-ODDS
BETTING IN BRAZIL**

Ciências Sociais Aplicadas • 08/08/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/786131978](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/786131978)

Gabriel Rocha Lima Amaral¹

RESUMO

Embora a literatura reconheça que narrativas influenciam a formulação de políticas públicas, os mecanismos pelos quais essas narrativas são convertidas em decisões institucionais permanecem insuficientemente compreendidos. Este artigo examina como narrativas políticas influenciaram a formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil, culminando na promulgação da Lei nº 14.790/2023. Para responder a essa questão, o estudo adota um desenho qualitativo de estudo de caso único, integrando o *Narrative Policy Framework* (NPF) ao *Process Tracing*. O NPF foi empregado para identificar e sistematizar as narrativas presentes nos documentos oficiais produzidos ao longo do processo legislativo, enquanto o *Process Tracing* permitiu reconstruir os mecanismos causais por meio dos quais essas narrativas foram progressivamente institucionalizadas. Os resultados indicam que as narrativas não influenciaram diretamente o resultado da política pública. Seus efeitos foram mediados por mecanismos que estabilizaram interpretações sobre o problema regulatório, reorganizaram preferências institucionais e favoreceram sua incorporação ao desenho regulatório final. Ao combinar análise narrativa e inferência causal, o estudo contribui para a literatura sobre formulação de políticas públicas ao explicar como interpretações políticas são transformadas em decisões institucionais. Além de contribuir para o debate sobre a regulação das apostas de quota fixa no Brasil, o modelo analítico proposto oferece uma estrutura aplicável à investigação de processos de formulação de políticas públicas em outros contextos regulatórios complexos.

Palavras-chave: Formulação de políticas públicas; Narrative Policy Framework; Process Tracing; Narrativas políticas; Institucionalização; Regulação das apostas.

ABSTRACT

Although the literature recognizes that policy narratives influence public policy formulation, the mechanisms through which these narratives become institutional decisions remain insufficiently understood. This article examines how political narratives shaped the formulation of Brazil's regulatory framework for fixed-odds betting, culminating in the enactment of Law No. 14,790/2023. To address this question, the study adopts a qualitative single-case design that integrates the Narrative Policy Framework (NPF) with Process Tracing. The NPF is used to identify and systematize the narratives embedded in official documents produced throughout the legislative process, while Process Tracing reconstructs the causal mechanisms through which these narratives were progressively institutionalized. The findings indicate that narratives did not influence policy outcomes directly. Instead, their effects were mediated by mechanisms that stabilized interpretations of the regulatory problem, reshaped institutional preferences, and facilitated their incorporation into the final regulatory design. By combining narrative analysis with causal inference, the study advances the literature on public policy formulation by explaining how political interpretations are transformed into institutional decisions. Beyond contributing to the debate on the regulation of fixed-odds betting in Brazil, the proposed analytical framework offers a transferable approach for investigating policymaking processes in other complex regulatory settings.

Keywords: Public Policy Formulation; Narrative Policy Framework; Process Tracing; Policy Narratives; Institutionalization; Fixed-Odds Betting Regulation.

1. INTRODUÇÃO

A regulamentação das apostas de quota fixa representa uma das mais relevantes transformações recentes da agenda regulatória brasileira. Após décadas de proibição e de sucessivas tentativas de disciplinar a atividade, a aprovação da Lei nº 14.790, de 2023, consolidou um novo arranjo institucional para um mercado marcado por controvérsias envolvendo arrecadação tributária, integridade esportiva, proteção dos consumidores e prevenção à lavagem de dinheiro. Longe de constituir apenas uma resposta técnica a um problema regulatório, esse processo foi permeado por disputas interpretativas nas quais diferentes atores buscaram definir a natureza do problema, atribuir responsabilidades e legitimar alternativas de intervenção estatal.

A literatura sobre formulação de políticas públicas reconhece que essas disputas são fortemente influenciadas por narrativas políticas. Ao organizar interpretações sobre problemas públicos, identificar personagens, estabelecer relações de causalidade e defender cursos de ação, as narrativas contribuem para estruturar o debate político e orientar a construção de consensos em torno de determinadas alternativas regulatórias. Nesse contexto, o *Narrative Policy Framework* (NPF) consolidou-se como uma das principais abordagens para analisar empiricamente como narrativas são construídas, mobilizadas e disputadas ao longo dos processos de formulação de políticas públicas.

Entretanto, permanece uma questão insuficientemente explorada pela literatura. Embora o NPF permita identificar e comparar narrativas presentes no debate político, sua aplicação, isoladamente, oferece respostas limitadas acerca dos processos pelos quais determinadas interpretações são efetivamente incorporadas às decisões produzidas pelas instituições. Em outras palavras,

identificar quais narrativas estruturaram determinado processo decisório não explica, por si só, como essas narrativas influenciaram o desenho institucional da política pública. Essa lacuna torna particularmente relevante a investigação dos mecanismos que conectam a construção discursiva dos problemas públicos às decisões normativas observáveis.

É nesse contexto que se insere o presente estudo, orientado pela seguinte questão de pesquisa: como narrativas políticas influenciaram a formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil? Parte-se da hipótese de que narrativas não produzem efeitos institucionais de forma direta. Sua influência ocorre por meio de mecanismos causais que estabilizam interpretações sobre o problema regulatório, reorganizam o processo decisório e favorecem sua incorporação às decisões legislativas. Com base nessa perspectiva, o objetivo do artigo é analisar de que maneira as narrativas políticas foram incorporadas ao processo decisório que resultou na aprovação da Lei nº 14.790, de 2023.

Para responder a essa questão, o estudo adota um desenho qualitativo baseado na integração entre o *Narrative Policy Framework* e o *Process Tracing*. Enquanto o NPF permite identificar e sistematizar as narrativas presentes nos documentos produzidos durante a tramitação legislativa, o *Process Tracing* possibilita reconstruir os mecanismos causais responsáveis por sua institucionalização ao longo do processo decisório. Essa articulação amplia a capacidade explicativa da análise ao combinar a identificação das narrativas com a reconstrução das sequências causais que conduziram ao desenho regulatório estabelecido pela Lei nº 14.790, de 2023.

A principal contribuição do artigo consiste em propor uma explicação para a passagem entre a construção narrativa dos problemas públicos e sua tradução em decisões institucionais. Ao articular análise narrativa e inferência causal, o estudo demonstra que a influência das narrativas depende de sua institucionalização por meio de mecanismos observáveis ao longo do processo decisório, oferecendo uma perspectiva analítica que pode ser aplicada à investigação de outros processos de formulação de políticas públicas em contextos regulatórios complexos.

Além desta introdução, o artigo está organizado em quatro seções. A primeira apresenta a fundamentação teórica sobre narrativas, *Narrative Policy Framework* e institucionalização das decisões. A segunda descreve o desenho metodológico da pesquisa, detalhando a integração entre o NPF e o *Process Tracing*. A terceira analisa o processo de formulação da Lei nº 14.790, de 2023, reconstruindo as narrativas predominantes, os mecanismos causais e sua incorporação ao desenho regulatório. Por fim, são apresentadas as considerações finais, destacando as contribuições teóricas, metodológicas e empíricas do estudo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA OU REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Narrativas e Formulação de Políticas Públicas

A formulação de políticas públicas não decorre exclusivamente da identificação objetiva de problemas sociais nem da aplicação automática de soluções técnicas. Antes de serem objeto de intervenção estatal, problemas públicos precisam ser reconhecidos, interpretados e legitimados como questões que demandam ação governamental. Esse processo envolve disputas em torno da

definição da realidade, da atribuição de responsabilidades e da construção de significados compartilhados capazes de justificar determinadas escolhas políticas em detrimento de outras. Nesse contexto, as narrativas desempenham papel central ao organizar interpretações sobre problemas públicos e orientar a forma como atores políticos compreendem alternativas de ação estatal.

A literatura sobre políticas públicas reconhece que problemas não emergem espontaneamente da realidade social, mas são construídos por meio de processos interpretativos nos quais diferentes atores disputam a definição do que merece atenção governamental (Kingdon, 1995; Stone, 2012). A formulação de políticas envolve, portanto, a competição entre distintas interpretações acerca das causas dos problemas, dos grupos afetados, dos responsáveis por sua ocorrência e das soluções consideradas legítimas. Essas interpretações não apenas organizam informações complexas, mas também estruturam expectativas, mobilizam valores e influenciam a construção de consensos políticos em torno da necessidade de intervenção estatal.

As narrativas constituem um dos principais instrumentos dessa disputa interpretativa. Ao conectar eventos, personagens, relações de causalidade e propostas de solução em estruturas discursivas coerentes, elas simplificam problemas complexos, tornam argumentos mais inteligíveis e ampliam sua capacidade de persuasão perante diferentes audiências. Mais do que descrever a realidade, as narrativas produzem enquadramentos (*frames*) que selecionam determinados aspectos dos problemas públicos, atribuem significados específicos aos acontecimentos e orientam a interpretação dos processos políticos (Roe, 1994; Stone, 2012). Dessa

forma, contribuem para definir quais alternativas passam a ser percebidas como necessárias, legítimas ou politicamente viáveis.

Nos processos de formulação de políticas públicas, diferentes narrativas frequentemente coexistem e competem entre si. Cada uma delas busca estabelecer determinada interpretação do problema, identificar os atores responsáveis, caracterizar os grupos afetados e defender soluções compatíveis com valores e interesses específicos. Essa disputa narrativa influencia a formação da agenda governamental, a construção de coalizões políticas e a legitimação das alternativas regulatórias debatidas nas arenas decisórias. A capacidade de determinadas narrativas adquirirem maior legitimidade pública ou institucional pode alterar significativamente o curso dos processos decisórios, ainda que permaneçam presentes interpretações concorrentes.

O reconhecimento da importância das narrativas representa um avanço importante para a compreensão da formulação de políticas públicas ao deslocar o foco analítico da racionalidade estritamente instrumental para os processos de construção de significado que antecedem e acompanham as decisões governamentais. Entretanto, a constatação de que narrativas influenciam o debate político não resolve, por si só, uma questão fundamental: de que maneira interpretações construídas discursivamente são incorporadas às decisões efetivamente produzidas pelas instituições? Em outras palavras, compreender como problemas públicos são narrativamente construídos constitui condição necessária, mas não suficiente, para explicar como essas construções são convertidas em políticas públicas.

Essa limitação torna necessária a adoção de referenciais capazes de analisar sistematicamente a estrutura das narrativas e sua influência sobre o processo político. Entre as abordagens desenvolvidas com esse propósito, destaca-se o *Narrative Policy Framework*, que oferece um modelo analítico para identificar, comparar e compreender as narrativas mobilizadas pelos diferentes atores na formulação de políticas públicas. Entretanto, como será discutido na seção seguinte, embora o framework represente um avanço significativo na análise narrativa, sua utilização isolada ainda oferece respostas limitadas acerca dos mecanismos que explicam a transformação de narrativas em decisões institucionais.

2.2. Narrative Policy Framework

O reconhecimento da relevância das narrativas para a formulação de políticas públicas impulsionou o desenvolvimento de abordagens analíticas voltadas à compreensão sistemática da estrutura e dos efeitos das narrativas sobre os processos decisórios. Entre essas abordagens, destaca-se o *Narrative Policy Framework* (NPF), desenvolvido por Jones e McBeth (2010) e posteriormente ampliado por Shanahan, Jones e McBeth (2018), com o objetivo de oferecer um modelo teórico e metodológico capaz de analisar empiricamente como narrativas são construídas, mobilizadas e disputadas em diferentes contextos políticos.

O NPF parte do pressuposto de que narrativas constituem estruturas relativamente estáveis, compostas por elementos recorrentes que podem ser identificados e comparados de forma sistemática. Em sua formulação clássica, essas estruturas incluem a definição do problema, os personagens envolvidos, os mecanismos de causalidade, os contextos em que a ação ocorre e as soluções

defendidas pelos diferentes atores. A presença desses elementos permite compreender como grupos políticos organizam interpretações sobre problemas públicos, atribuem responsabilidades, legitimam determinadas alternativas de ação estatal e buscam influenciar a formulação de políticas públicas.

Uma das principais contribuições do NPF consiste em conferir maior rigor analítico ao estudo das narrativas políticas. Em vez de tratar narrativas como meros recursos retóricos ou estratégias discursivas, o framework permite operacionalizar sua análise por meio de categorias observáveis, favorecendo a comparação entre diferentes atores, arenas institucionais e momentos do processo decisório. Essa característica aproximou o estudo das narrativas de procedimentos empíricos mais sistemáticos, ampliando sua utilização em pesquisas sobre agenda governamental, formulação de políticas públicas, implementação e avaliação de políticas.

No âmbito da formulação de políticas públicas, o NPF mostra-se particularmente útil para compreender como diferentes atores disputam a definição dos problemas públicos e procuram construir legitimidade para suas propostas regulatórias. Ao identificar os elementos narrativos presentes em documentos oficiais, pronunciamentos, pareceres e manifestações institucionais, o framework permite reconstruir os diferentes enquadramentos mobilizados ao longo do processo decisório e compreender como determinadas interpretações adquirem maior visibilidade política em relação a outras.

Apesar de sua elevada capacidade descritiva e analítica, a aplicação do NPF concentra-se, predominantemente, na identificação e comparação das narrativas mobilizadas pelos diferentes atores.

Embora o framework permita compreender como interpretações são construídas, difundidas e disputadas no debate político, ele oferece respostas mais limitadas para uma questão distinta: como essas narrativas passam a influenciar efetivamente o conteúdo das decisões institucionais. Em outras palavras, identificar a existência de uma narrativa predominante não é suficiente para demonstrar os processos pelos quais ela é incorporada às escolhas produzidas pelas instituições.

Essa distinção torna-se particularmente relevante em estudos sobre formulação de políticas públicas. A predominância de determinada narrativa no debate político não implica, necessariamente, sua conversão em decisão governamental, assim como decisões institucionais podem resultar da combinação, adaptação ou acomodação de narrativas concorrentes. Compreender essa passagem exige uma abordagem capaz de reconstruir os mecanismos que conectam interpretações políticas às escolhas institucionais observáveis, deslocando o foco da identificação das narrativas para a explicação dos processos que conduzem à sua institucionalização.

Assim, neste estudo, o *Narrative Policy Framework* constitui o referencial responsável por identificar e sistematizar as narrativas presentes na formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa. Contudo, sua utilização é articulada a uma estratégia voltada à reconstrução dos mecanismos causais que explicam como essas narrativas foram progressivamente incorporadas ao processo decisório. Essa articulação, desenvolvida na seção seguinte, permite ampliar a capacidade explicativa da análise ao integrar a identificação das narrativas com a investigação dos processos responsáveis por sua tradução em decisões institucionais.

2.3. Da Construção Narrativa à Institucionalização das Decisões

A influência das narrativas sobre a formulação de políticas públicas não decorre automaticamente de sua presença no debate político. Embora diferentes atores mobilizem interpretações concorrentes acerca dos problemas públicos e das alternativas de ação estatal, apenas parte dessas interpretações é efetivamente incorporada às decisões produzidas pelas instituições. Entre a construção discursiva dos problemas e a adoção de determinado desenho regulatório existe um processo de transformação no qual narrativas são negociadas, reinterpretadas, adaptadas e progressivamente incorporadas aos procedimentos formais de decisão. Compreender essa passagem constitui um dos principais desafios analíticos da literatura sobre formulação de políticas públicas.

A institucionalização das narrativas corresponde ao processo pelo qual determinadas interpretações deixam de representar apenas posições defendidas por atores políticos específicos e passam a orientar decisões produzidas pelas instituições. Esse processo envolve a estabilização de determinados enquadramentos do problema público, a consolidação de consensos mínimos acerca da necessidade de intervenção estatal e a tradução dessas interpretações em instrumentos normativos, pareceres técnicos, proposições legislativas e demais atos formais que estruturam a ação governamental. Nesse sentido, a influência das narrativas não depende apenas de sua capacidade persuasiva, mas também de sua incorporação às dinâmicas institucionais que organizam o processo decisório.

Essa perspectiva desloca o foco analítico da identificação das narrativas para a compreensão dos mecanismos que explicam sua

conversão em decisões institucionais. Em vez de assumir uma relação direta entre discurso e política pública, parte-se do pressuposto de que essa relação é mediada por processos intermediários que conectam interpretações políticas às escolhas produzidas pelas instituições. A literatura sobre formulação de políticas públicas reconhece que decisões governamentais resultam da interação entre atores, regras institucionais, capacidades estatais, oportunidades políticas e processos de negociação, indicando que a influência das ideias ocorre por meio de mecanismos que reorganizam preferências, redefinem problemas e condicionam alternativas de decisão, e não por uma simples transferência de argumentos do debate político para o texto normativo.

Sob essa perspectiva, narrativas podem produzir efeitos distintos ao longo do processo decisório. Algumas permanecem restritas ao debate público; outras influenciam parcialmente a formulação da política; e há aquelas que se tornam referências predominantes para a elaboração das soluções institucionais. A passagem entre esses diferentes níveis de influência depende da ativação de mecanismos capazes de estabilizar determinadas interpretações, ampliar sua legitimidade institucional e incorporá-las aos procedimentos formais de elaboração da política pública. A análise desses mecanismos permite compreender por que determinadas narrativas produzem efeitos regulatórios enquanto outras permanecem apenas como interpretações concorrentes.

A compreensão desse processo amplia a capacidade explicativa dos estudos sobre narrativas em políticas públicas. Em vez de limitar a análise à identificação dos enquadramentos mobilizados pelos diferentes atores, torna-se possível reconstruir a sequência de eventos e decisões que conecta interpretações políticas ao desenho

institucional das políticas públicas. Essa abordagem permite compreender a formulação de políticas não apenas como uma disputa de significados, mas como um processo de institucionalização progressiva no qual ideias, atores e instituições interagem continuamente até a consolidação de um determinado arranjo regulatório.

É nesse contexto que a investigação dos mecanismos causais assume relevância analítica. Se o *Narrative Policy Framework* oferece instrumentos para identificar e sistematizar as narrativas presentes no processo decisório, a reconstrução dos mecanismos responsáveis por sua institucionalização exige uma estratégia de investigação orientada para a inferência causal. Assim, este estudo combina a análise narrativa proporcionada pelo NPF com o *Process Tracing*, utilizado para reconstruir empiricamente como determinadas narrativas foram progressivamente incorporadas ao processo legislativo e convertidas no desenho regulatório estabelecido pela Lei nº 14.790, de 2023.

3. METODOLOGIA

3.1. Delineamento da Pesquisa

A estratégia metodológica deste estudo foi concebida para responder à seguinte questão analítica: como narrativas políticas são convertidas em decisões institucionais ao longo do processo de formulação de uma política pública? Embora a literatura reconheça a relevância das narrativas para a construção dos problemas públicos e para a legitimação de alternativas governamentais, permanece menos explorado o conjunto de mecanismos que explica como essas interpretações são incorporadas ao processo

decisório e passam a orientar o desenho final das políticas. Para enfrentar essa questão, a pesquisa combina o *Narrative Policy Framework* (NPF) e o *process tracing* em um desenho metodológico voltado à explicação causal da formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil, consolidado pela Lei nº 14.790, de 2023.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza explicativa, desenvolvida por meio de estudo de caso único. A escolha do caso fundamenta-se em sua relevância teórica e empírica, uma vez que a regulamentação das apostas de quota fixa constitui um processo decisório marcado por elevada complexidade regulatória, intensa disputa política e participação de múltiplos atores institucionais. Além de envolver interesses econômicos, fiscais, esportivos e sociais frequentemente conflitantes, a formulação da política ocorreu em um contexto de rápida transformação tecnológica e de crescente demanda por respostas estatais diante da expansão de um mercado que operava em larga escala sem regulamentação específica. Essas características tornam o caso particularmente adequado para investigar como diferentes interpretações do problema público são estabilizadas e institucionalizadas ao longo do processo decisório.

A opção pelo estudo de caso decorre de seu potencial para examinar processos causais complexos inseridos em contextos institucionais específicos. Mais do que descrever a tramitação legislativa que culminou na aprovação da Lei nº 14.790, de 2023, o objetivo da pesquisa é reconstruir o percurso por meio do qual determinadas narrativas adquiriram capacidade de influenciar decisões observáveis e moldar o desenho regulatório da política pública. O foco analítico desloca-se, portanto, da simples identificação dos

discursos predominantes para a explicação dos mecanismos que conectam construções narrativas às escolhas institucionais.

Para alcançar esse objetivo, o estudo articula duas estratégias analíticas complementares. O *Narrative Policy Framework* é empregado para identificar e analisar as narrativas predominantes presentes nos documentos oficiais e nos debates legislativos, permitindo compreender como diferentes atores definiram o problema regulatório, atribuíram responsabilidades e buscaram legitimar alternativas de ação estatal. O *process tracing*, por sua vez, é utilizado como estratégia de inferência causal para reconstruir a sequência decisória, identificar momentos críticos e explicar os mecanismos intermediários responsáveis pela institucionalização dessas narrativas ao longo do processo de formulação da política.

A integração entre essas abordagens responde a uma limitação recorrente nos estudos sobre narrativas em políticas públicas. Embora o NPF ofereça instrumentos consolidados para analisar a estrutura e o conteúdo das narrativas, sua aplicação isolada tende a explicar de forma limitada como essas construções discursivas produzem efeitos institucionais concretos. Ao incorporar o *process tracing*, a pesquisa amplia sua capacidade explicativa ao reconstruir empiricamente os mecanismos causais que conectam interpretações políticas às decisões governamentais, fortalecendo a inferência sobre o processo de formulação da política pública.

Essa estratégia metodológica orienta toda a organização analítica do estudo. Inicialmente, são identificadas as narrativas predominantes que estruturaram o debate legislativo. Em seguida, reconstrói-se a sequência causal que explica sua estabilização e posterior institucionalização, identificando os mecanismos políticos,

burocráticos e institucionais ativados durante a tramitação legislativa. Dessa forma, o estudo procura explicar não apenas quais narrativas disputaram espaço na formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa, mas, sobretudo, como determinadas interpretações foram progressivamente convertidas em decisões institucionais e incorporadas ao desenho regulatório estabelecido pela Lei nº 14.790, de 2023.

3.2. Narrative Policy Framework

O *Narrative Policy Framework* (NPF) foi empregado como estratégia analítica para identificar e sistematizar as narrativas presentes no processo de formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa. Desenvolvido a partir dos trabalhos de Jones e McBeth (2010) e posteriormente ampliado por Shanahan, Jones e McBeth (2018), o NPF parte do pressuposto de que narrativas constituem mecanismos relevantes para compreender como atores políticos interpretam problemas públicos, atribuem responsabilidades, legitimam alternativas de ação estatal e buscam influenciar processos decisórios. Nesta pesquisa, entretanto, o framework não foi utilizado como instrumento suficiente para explicar o resultado institucional da política pública, mas como etapa inicial da reconstrução analítica posteriormente aprofundada por meio do *process tracing*.

A unidade de análise correspondeu às narrativas identificadas nos documentos produzidos durante o processo legislativo que culminou na aprovação da Lei nº 14.790, de 2023. A investigação concentrou-se na identificação dos elementos narrativos presentes nos textos oficiais, considerando a definição do problema regulatório, os atores envolvidos, os conflitos explicitados, as

soluções propostas e os valores mobilizados para justificar a intervenção estatal. Essa estratégia permitiu compreender como diferentes interpretações foram construídas e disputadas ao longo da tramitação legislativa, evidenciando a existência de múltiplos enquadramentos para um mesmo problema público.

A operacionalização do NPF foi realizada por meio de codificação qualitativa do corpus documental, orientada pelas categorias analíticas propostas pelo framework. Foram identificados os principais personagens das narrativas, compreendendo heróis, vilões e vítimas, bem como os enredos utilizados para estabelecer relações de causalidade entre os problemas identificados e as soluções defendidas pelos diferentes atores. Também foram examinadas as *policy beliefs* expressas nos documentos, buscando identificar os valores, pressupostos e racionalidades que sustentavam as propostas regulatórias apresentadas durante o processo decisório.

A análise permitiu identificar três narrativas predominantes que estruturaram o debate legislativo: a narrativa fiscal, centrada na ampliação da capacidade arrecadatória e no fortalecimento da supervisão estatal; a narrativa da integridade esportiva, voltada à prevenção da manipulação de resultados e ao fortalecimento dos mecanismos de controle; e a narrativa da proteção social, que enfatizou os riscos associados ao jogo problemático, à publicidade e à proteção dos consumidores. Embora distintas quanto às justificativas mobilizadas, essas narrativas passaram gradualmente a compartilhar um diagnóstico convergente acerca da necessidade de regulamentação da atividade.

Nesta pesquisa, a identificação dessas narrativas não constitui o resultado final da análise, mas o ponto de partida para a

investigação dos mecanismos responsáveis por sua institucionalização. Assim, o NPF foi utilizado para responder quais interpretações estruturaram o debate político, enquanto a reconstrução causal desenvolvida por meio do *process tracing* buscou explicar como essas interpretações foram progressivamente incorporadas ao processo decisório e convertidas em decisões institucionais. A combinação dessas abordagens permitiu integrar análise narrativa e inferência causal em um único desenho metodológico, ampliando a capacidade explicativa da pesquisa.

3.3. Process Tracing

O *process tracing* foi empregado como estratégia de inferência causal para reconstruir o processo decisório que culminou na aprovação da Lei nº 14.790, de 2023. Diferentemente de abordagens voltadas à identificação de associações entre variáveis, o *process tracing* busca explicar como determinado resultado é produzido por meio da reconstrução das sequências causais que conectam condições iniciais, mecanismos intermediários e resultados observáveis (Beach & Pedersen, 2019; Bennett & Checkel, 2015). Nesta pesquisa, a estratégia foi utilizada para compreender como as narrativas identificadas pelo *Narrative Policy Framework* foram progressivamente incorporadas ao processo legislativo e convertidas em decisões institucionais.

A reconstrução causal partiu do pressuposto de que a influência das narrativas não pode ser inferida exclusivamente a partir de sua presença nos documentos oficiais ou da frequência com que determinados argumentos aparecem no debate legislativo. Para que uma narrativa possa ser considerada explicativa da formulação de uma política pública, é necessário identificar os mecanismos por

meio dos quais ela altera interpretações, reorganiza preferências, condiciona escolhas institucionais e produz efeitos observáveis sobre o resultado final. O *process tracing* oferece instrumentos analíticos para essa reconstrução ao permitir examinar a sequência de eventos, decisões e interações que conecta interpretações políticas ao desenho institucional da política pública.

A estratégia adotada neste estudo aproxima-se do modelo de construção de teoria (*theory-building process tracing*), uma vez que busca identificar e reconstruir mecanismos causais a partir da análise aprofundada de um caso empiricamente delimitado. Em vez de testar uma hipótese causal previamente estabelecida, a pesquisa procura explicar como diferentes mecanismos políticos, burocráticos e institucionais atuaram conjuntamente para transformar narrativas em decisões regulatórias ao longo do processo legislativo. Essa abordagem é particularmente adequada para investigações sobre formulação de políticas públicas, nas quais a interação entre atores, instituições e ideias frequentemente produz processos causais complexos e não lineares.

A operacionalização do *process tracing* ocorreu por meio da reconstrução cronológica do processo decisório e da identificação de momentos críticos capazes de alterar o curso da formulação da política. Cada momento crítico foi analisado considerando três dimensões complementares: (i) as narrativas predominantes identificadas nos documentos produzidos naquele estágio da tramitação; (ii) os mecanismos causais ativados pela interação entre atores, instituições e interpretações; e (iii) os efeitos observáveis produzidos sobre o conteúdo da política pública. Essa estratégia permitiu reconstruir o encadeamento causal do processo legislativo,

identificando como diferentes interpretações foram progressivamente estabilizadas e incorporadas ao texto normativo.

A análise concentrou-se na identificação de mecanismos causais observáveis, compreendidos como processos intermediários que conectam condições antecedentes aos resultados institucionais. A reconstrução documental permitiu identificar mecanismos associados à amplificação do risco regulatório, à tradução burocrática das narrativas em instrumentos normativos, à estabilização interpretativa do problema público e ao filtramento institucional promovido pelas regras e procedimentos da tramitação legislativa. Esses mecanismos não foram tratados como categorias previamente impostas ao material empírico, mas reconstruídos a partir da convergência entre evidências documentais, sequência temporal dos acontecimentos e coerência teórica da explicação produzida.

A utilização do *process tracing* complementa a análise narrativa desenvolvida pelo *Narrative Policy Framework*. Enquanto o NPF permitiu responder quais narrativas estruturaram o debate sobre a regulamentação das apostas de quota fixa, o *process tracing* possibilitou explicar como essas narrativas foram progressivamente institucionalizadas e incorporadas ao processo decisório. A integração entre ambas as abordagens amplia a capacidade explicativa da pesquisa ao articular análise interpretativa e inferência causal em um mesmo desenho metodológico, permitindo compreender não apenas a construção narrativa do problema regulatório, mas também os processos que conduziram à conformação do desenho institucional estabelecido pela Lei nº 14.790, de 2023.

3.4. Corpus Documental e Procedimentos Analíticos

O corpus documental foi constituído por documentos oficiais produzidos ao longo do processo de formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil. Foram analisadas proposições legislativas, exposições de motivos, mensagens presidenciais, pareceres das comissões permanentes, substitutivos, emendas, notas técnicas, registros dos debates parlamentares, atos normativos e demais documentos institucionais diretamente relacionados à tramitação que culminou na aprovação da Lei nº 14.790, de 2023. A seleção do material observou como critério sua participação efetiva na construção, na discussão ou na formalização das decisões que estruturaram a política pública, privilegiando fontes oficiais que permitissem reconstruir o processo decisório com base em evidências documentais verificáveis.

A análise foi desenvolvida em duas etapas complementares. Na primeira, o corpus foi submetido à análise narrativa orientada pelo *Narrative Policy Framework*, buscando identificar os principais enquadramentos do problema regulatório, os atores mobilizados nas narrativas, os conflitos apresentados, as soluções defendidas e os valores utilizados para legitimar as propostas regulatórias. Essa etapa permitiu sistematizar as narrativas predominantes presentes no processo legislativo e compreender como diferentes interpretações disputaram a definição do problema público.

Na segunda etapa, os documentos foram analisados por meio da estratégia de *process tracing*, com o objetivo de reconstruir a sequência causal da formulação da política pública. A partir da articulação entre a cronologia da tramitação legislativa e o conteúdo dos documentos institucionais, foram identificados os momentos

críticos do processo decisório, os mecanismos políticos, burocráticos e institucionais ativados em cada etapa e os efeitos observáveis produzidos sobre o desenho regulatório. Essa reconstrução permitiu estabelecer conexões entre as narrativas identificadas na etapa anterior e as decisões incorporadas ao texto final da Lei nº 14.790, de 2023.

A integração entre as duas etapas analíticas ocorreu de forma sequencial e complementar. As narrativas identificadas pelo *Narrative Policy Framework* constituíram o ponto de partida para a reconstrução causal desenvolvida pelo *process tracing*. Em vez de tratar as narrativas como variável explicativa suficiente, a pesquisa investigou os mecanismos responsáveis por sua institucionalização ao longo do processo decisório, identificando como determinadas interpretações foram progressivamente estabilizadas, traduzidas em soluções normativas e incorporadas às decisões legislativas. Esse procedimento permitiu articular análise interpretativa e inferência causal em um mesmo desenho metodológico, fortalecendo a consistência da explicação produzida.

A robustez das inferências foi assegurada pela convergência entre diferentes tipos de evidências documentais e pela reconstrução da sequência temporal dos acontecimentos. A utilização de múltiplas fontes oficiais permitiu confrontar interpretações produzidas em diferentes arenas institucionais, reduzindo o risco de atribuição causal baseada em evidências isoladas. A consistência da explicação foi avaliada pela coerência entre os mecanismos identificados, a ordem temporal dos eventos e os efeitos observáveis sobre o conteúdo da política pública, de modo que a reconstrução causal permanecesse ancorada em evidências documentais e em

pressupostos teóricos compatíveis com a literatura sobre formulação de políticas públicas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. A Estabilização Narrativa do Problema Regulatório

A reconstrução do processo legislativo evidencia que a formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa não pode ser compreendida apenas pela identificação das narrativas mobilizadas durante o debate público. Mais relevante do que a coexistência de diferentes interpretações foi o processo por meio do qual determinadas narrativas adquiriram capacidade de estruturar o problema regulatório e orientar decisões institucionais subsequentes. Sob essa perspectiva, a análise demonstra que a estabilização narrativa antecedeu a consolidação normativa da política, delimitando progressivamente quais diagnósticos seriam considerados legítimos e quais alternativas permaneceriam politicamente viáveis.

Nos estágios iniciais da tramitação legislativa, as apostas de quota fixa ainda eram tratadas predominantemente como atividade econômica vinculada ao entretenimento e à inovação digital. A ausência de regulamentação específica, embora reconhecida, não era suficiente para produzir consenso político acerca da necessidade de intervenção estatal abrangente. Esse cenário começou a se modificar à medida que a expansão do mercado digital passou a ser associada à incapacidade do Estado de supervisionar operadores internacionais, controlar fluxos financeiros e responder aos impactos decorrentes da rápida disseminação das plataformas de apostas. A ampliação desse diagnóstico deslocou o debate da simples

existência da atividade para os riscos produzidos por sua permanência em ambiente de baixa capacidade regulatória.

Esse deslocamento permitiu a convergência gradual de três enquadramentos que, embora formulados por atores distintos e sustentados por fundamentos diversos, passaram a compartilhar um núcleo interpretativo comum. A narrativa fiscal associava a ausência de regulamentação à evasão tributária, à perda arrecadatória e à limitação da capacidade estatal de fiscalização. A narrativa esportiva enfatizava os riscos à integridade das competições diante da crescente ocorrência de manipulação de resultados e da expansão dos mercados internacionais de apostas. Paralelamente, a narrativa social passou a destacar a exposição de consumidores a publicidade intensiva, o potencial de endividamento e a necessidade de mecanismos voltados ao jogo responsável. A convergência dessas interpretações ampliou significativamente a legitimidade da intervenção estatal e reduziu a plausibilidade política de alternativas baseadas exclusivamente na autorregulação ou na manutenção do modelo vigente.

A estabilização dessas narrativas não decorreu da eliminação do dissenso, mas da progressiva consolidação de um diagnóstico compartilhado sobre a natureza do problema regulatório. As divergências permaneceram presentes quanto ao alcance da intervenção estatal, ao desenho dos instrumentos regulatórios e à intensidade da tributação, porém deixaram de incidir sobre a própria necessidade de regulamentação. O processo decisório passou, assim, a concentrar-se na definição do conteúdo da política pública, e não mais na discussão acerca de sua legitimidade. Esse movimento caracteriza o primeiro mecanismo identificado pela pesquisa: a estabilização narrativa do problema público como

condição antecedente para a institucionalização das decisões regulatórias.

Sob a perspectiva do *process tracing*, esse resultado representa a primeira etapa da cadeia causal reconstruída neste estudo. A influência das narrativas manifesta-se não pela determinação imediata das decisões, mas pela capacidade de reorganizar o horizonte interpretativo dentro do qual as escolhas institucionais passam a ser formuladas. Ao estabilizar determinadas interpretações sobre riscos fiscais, esportivos e sociais, o processo legislativo reduziu o conjunto de alternativas consideradas politicamente aceitáveis e criou as condições necessárias para a ativação dos mecanismos decisórios analisados nas seções seguintes.

Tabela 1. Matriz de mecanismos

Momento crítico	Mecanismo causal	Evidência observável	Resultado institucional
Consolidação do mercado digital sem regulação prévia	Amplificação narrativa do risco regulatório	Discursos parlamentares descrevendo o setor como “faroeste digital”, expansão de operadores estrangeiros e ausência de supervisão estatal	Formação inicial de consenso sobre necessidade de intervenção regulatória
Inserção da pauta no centro da agenda econômica do governo	Acoplamento entre urgência fiscal e capacidade estatal	Exposição de motivos do PL nº 3.626/2023 enfatizando evasão fiscal, perda arrecadatória e necessidade de controle financeiro	Centralidade da narrativa fiscal-regulatória na formulação da política

Atuação do Ministério da Fazenda na condução da proposta	Burocratização técnica da narrativa fiscal	Defesa de mecanismos de rastreabilidade, licenciamento e compliance em documentos oficiais e pareceres	Fortalecimento de instrumentos técnico-regulatórios na arquitetura normativa
Debates parlamentares de 13 de setembro de 2023	Amplificação pública do risco social	Discursos sobre publicidade agressiva, vulnerabilidade juvenil e endividamento	Inclusão de dispositivos de proteção ao consumidor e mitigação de danos
Divulgação de casos de manipulação esportiva	Conversão do risco esportivo em ameaça sistêmica	Referências recorrentes a match fixing nas sessões do Senado Federal em dezembro de 2023	Legitimação de sistemas de integridade e monitoramento contínuo
Atuação dos relatores na Câmara e no Senado	Estabilização interpretativa do problema público	Pareceres incorporando simultaneamente dimensões fiscais, esportivas e sociais	Consolidação de modelo regulatório híbrido
Elaboração da Mensagem de Veto nº 749/2023	Conversão narrativa em decisão executiva	Justificativas fiscais e regulatórias explícitas nos vetos presidenciais	Consolidação da racionalidade fiscal como eixo decisório dominante
Sanção da Lei nº 14.790/2023	Institucionalização das narrativas dominantes	Incorporação simultânea de dispositivos fiscais, esportivos e sociais no texto legal	Formação de arranjo regulatório multifacetado e híbrido

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

A estabilização narrativa observada ao longo da tramitação legislativa não ocorreu de maneira uniforme. Diferentes momentos críticos ativaram mecanismos causais específicos que permitiram a incorporação progressiva dessas interpretações às decisões institucionais. A Tabela 1 sintetiza os principais momentos críticos identificados, os mecanismos predominantes e os resultados institucionais associados a cada etapa do processo decisório.

4.2. Os Mecanismos Causais da Institucionalização das Narrativas

A estabilização das narrativas fiscais, esportivas e sociais não explica, por si só, a aprovação do marco regulatório das apostas de quota fixa. Embora essas interpretações tenham delimitado o horizonte do debate público, sua influência sobre o conteúdo da Lei nº 14.790, de 2023, dependeu da ativação de mecanismos causais específicos que conectaram construções narrativas a decisões institucionais observáveis. Sob a perspectiva do *process tracing*, a explicação da política pública desloca-se da simples identificação dos discursos predominantes para a reconstrução dos processos intermediários que tornaram determinadas escolhas regulatórias progressivamente mais prováveis ao longo da tramitação legislativa.

A análise do corpus documental permite identificar que esses mecanismos atuaram de forma sequencial e cumulativa. Inicialmente, a amplificação da percepção de risco regulatório alterou o enquadramento do problema público. A permanência de um mercado amplamente consolidado, porém desprovido de supervisão estatal efetiva, passou a ser apresentada como fonte de perdas arrecadatórias, fragilidade institucional e vulnerabilidade dos consumidores. Esse deslocamento interpretativo ampliou o custo político da inação e favoreceu a construção de consenso em torno

da necessidade de uma resposta regulatória abrangente. A regulamentação deixou de representar apenas uma opção legislativa possível e passou a constituir resposta considerada institucionalmente necessária diante do cenário descrito pelos principais atores envolvidos no processo decisório.

A amplificação do risco foi acompanhada por um segundo mecanismo, caracterizado pelo fortalecimento da capacidade burocrática de tradução das narrativas em soluções regulatórias. A centralidade assumida pelo Ministério da Fazenda ao longo da elaboração do Projeto de Lei nº 3.626, de 2023, contribuiu para converter diagnósticos amplos em dispositivos normativos específicos, como exigências de licenciamento, mecanismos de rastreabilidade financeira, critérios de compliance e instrumentos permanentes de supervisão estatal. Nesse momento, a burocracia econômica não redefiniu o problema público, mas atribuiu densidade normativa às interpretações que já haviam adquirido legitimidade nas arenas políticas, permitindo sua incorporação ao texto legislativo.

A reconstrução processual também evidencia a atuação de mecanismos institucionais associados à própria arquitetura da tramitação legislativa. O encaminhamento da matéria às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania privilegiou enquadramentos relacionados à arrecadação, à supervisão financeira e à juridicidade da proposta, reduzindo o protagonismo institucional de abordagens centradas exclusivamente na saúde pública ou na defesa do consumidor. A organização procedimental do processo legislativo não determinou o conteúdo da política, mas condicionou os espaços institucionais

nos quais determinadas interpretações puderam adquirir maior capacidade de influência sobre a redação final da lei.

Outro mecanismo relevante refere-se à compressão temporal do processo decisório. A utilização do regime de urgência e a coordenação entre Executivo e lideranças parlamentares reduziram o intervalo disponível para reconfigurações substantivas do debate legislativo. À medida que a tramitação avançava, alternativas concorrentes passaram a encontrar menor espaço para reorganizar o enquadramento do problema regulatório, favorecendo a estabilização progressiva das narrativas predominantes. O efeito observado não foi a eliminação do conflito político, mas a redução das possibilidades de reabertura de consensos já parcialmente consolidados durante as etapas anteriores da tramitação.

A atuação desses mecanismos demonstra que a influência das narrativas sobre a formulação da política pública ocorreu de maneira mediada. Nenhuma narrativa produziu, isoladamente, o conteúdo final da Lei nº 14.790, de 2023. O resultado institucional observado decorreu da interação entre interpretações progressivamente estabilizadas, capacidades burocráticas de tradução normativa e procedimentos institucionais que filtraram, ajustaram e consolidaram determinadas alternativas regulatórias em detrimento de outras. A reconstrução desse percurso permite compreender que a institucionalização das narrativas constituiu um processo gradual de mediação causal, no qual ideias, regras e capacidades estatais atuaram conjuntamente para produzir o desenho regulatório aprovado pelo Congresso Nacional.

Tabela 2. Articulação entre narrativas, mecanismos causais e resultados normativos

Dimensão analítica	Elemento central	Mecanismo predominante	Resultado observado
Estruturação narrativa	Integridade esportiva, racionalidade fiscal e proteção social	Amplificação e estabilização interpretativa	Redução do conjunto de alternativas politicamente viáveis
Decisão política	Formação de maiorias e consensos mínimos	Fechamento progressivo do horizonte decisório	Aprovação de modelo regulatório abrangente
Tradução normativa	Conversão de enquadramentos em dispositivos legais	Formalização burocrática dos diagnósticos dominantes	Licenciamento, rastreabilidade, integridade e proteção ao consumidor
Estabilização institucional	Procedimentos formais, vetos e filtros regimentais	Filtragem e consolidação institucional	Consolidação da Lei nº 14.790 de 2023

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

A identificação desses mecanismos explica como determinadas interpretações adquiriram capacidade de influenciar o processo decisório, mas ainda não evidencia em quais momentos essa influência se tornou observável. Para reconstruir esse percurso, a seção seguinte examina os principais momentos críticos da tramitação legislativa, identificando como diferentes eventos ativaram os mecanismos causais responsáveis pela institucionalização das narrativas e pela conformação do desenho regulatório final.

4.3. Momentos Críticos e Ativação dos Mecanismos Causais

A reconstrução processual demonstra que a institucionalização das narrativas ocorreu por meio de uma sucessão de momentos críticos que alteraram progressivamente as condições de viabilidade política da regulação. Sob a perspectiva do *process tracing*, esses episódios não representam apenas marcos cronológicos da tramitação legislativa, mas eventos capazes de ativar mecanismos causais que modificaram o curso do processo decisório. A relevância analítica desses momentos decorre de sua capacidade de produzir mudanças observáveis na relação entre interpretações predominantes e decisões institucionais, permitindo reconstruir o percurso pelo qual determinadas narrativas passaram a influenciar o conteúdo final da Lei nº 14.790, de 2023.

O primeiro momento crítico corresponde à consolidação de um ambiente prolongado de informalidade regulatória após a autorização das apostas de quota fixa sem a definição de um modelo infralegal de funcionamento. A rápida expansão de operadores internacionais, associada à inexistência de mecanismos efetivos de supervisão estatal, ampliou a percepção de incapacidade institucional do Estado para monitorar um mercado que crescia de forma acelerada. Embora esse contexto ainda não tenha produzido resposta legislativa imediata, criou as condições para a amplificação da narrativa segundo a qual a ausência de regulamentação deixava de representar mera lacuna normativa para converter-se em fator de vulnerabilidade fiscal, econômica e institucional.

A inserção definitiva da matéria na agenda econômica do Poder Executivo representa um segundo momento crítico. A elaboração do Projeto de Lei nº 3.626, de 2023, deslocou o debate da necessidade abstrata de regulamentação para a definição dos instrumentos concretos de intervenção estatal. A exposição de motivos e os

documentos produzidos durante essa etapa evidenciam que a recomposição arrecadatória, a rastreabilidade financeira e o fortalecimento da capacidade regulatória passaram a constituir os principais referenciais da proposta legislativa. Nesse estágio, observa-se a ativação do mecanismo de tradução burocrática das narrativas, por meio do qual interpretações anteriormente estabilizadas foram convertidas em comandos normativos específicos.

A tramitação parlamentar constituiu o terceiro momento crítico do processo decisório. Pareceres, substitutivos, emendas e debates realizados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal revelam que as narrativas inicialmente concorrentes passaram por sucessivos processos de acomodação institucional. Questões relacionadas à proteção dos consumidores, à integridade esportiva, ao monitoramento das operações financeiras e à publicidade das apostas deixaram de competir como alternativas excludentes e passaram a integrar um mesmo modelo regulatório. O efeito observado não foi a substituição de uma narrativa por outra, mas sua progressiva compatibilização no interior do processo legislativo, reforçando a construção de um consenso regulatório suficientemente amplo para sustentar a aprovação da política.

O quarto momento crítico corresponde à etapa final da tramitação, marcada pela sanção presidencial e pela edição da Mensagem de Veto nº 749, de 2023. Os vetos seletivos demonstram que o encerramento do processo legislativo não representou mera formalidade procedimental, mas etapa adicional de filtragem institucional. A manutenção de dispositivos relacionados à supervisão financeira, ao licenciamento dos operadores e aos mecanismos de integridade, combinada com a supressão de

previsões consideradas incompatíveis com a capacidade administrativa do Estado ou com a racionalidade fiscal predominante, evidencia que a institucionalização das narrativas permaneceu em curso mesmo após a deliberação parlamentar. O Poder Executivo atuou, nesse contexto, como instância final de estabilização do modelo regulatório.

Considerados em conjunto, esses momentos críticos demonstram que a influência das narrativas sobre a formulação da política pública não decorreu de sua simples presença no debate legislativo, mas da capacidade de determinados eventos ativarem mecanismos que reorganizaram progressivamente o processo decisório. A cada etapa, interpretações inicialmente concorrentes foram submetidas a filtros políticos, burocráticos e institucionais que reduziram o conjunto de alternativas disponíveis e ampliaram a legitimidade de soluções compatíveis com o desenho regulatório posteriormente aprovado. A reconstrução dessa sequência causal reforça a utilidade do *process tracing* para explicar não apenas quando ocorreram mudanças na formulação da política, mas sobretudo como essas mudanças foram produzidas.

Tabela 3. Encadeamento causal do process tracing

Etapa	Tipo	Descrição
1	Condição antecedente	Ambiente prolongado de informalidade regulatória, marcado pela expansão de plataformas internacionais sem supervisão estatal efetiva
2	Ativação interpretativa	Amplificação de narrativas de risco fiscal, integridade esportiva e vulnerabilidade social

3	Mecanismo político	Fechamento progressivo do horizonte decisório e redução da viabilidade de interpretações concorrentes
4	Mecanismo burocrático	Conversão de enquadramentos narrativos em dispositivos normativos e instrumentos regulatórios operacionalizáveis
5	Mecanismo institucional	Filtragem procedimental, vetos presidenciais e estabilização normativa do processo decisório
6	Resultado	Consolidação da Lei nº 14.790, de 2023, como marco regulatório das apostas de quota fixa

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

A reconstrução dos momentos críticos evidencia que a formulação do marco regulatório não resultou da predominância isolada de uma narrativa nem da ocorrência de eventos independentes. O desenho institucional consolidado pela Lei nº 14.790, de 2023, emerge da interação entre interpretações estabilizadas, mecanismos causais e escolhas sucessivamente filtradas ao longo do processo legislativo. A seção seguinte examina como esse percurso se materializou na arquitetura normativa da política pública e quais implicações decorrem dessa institucionalização para a compreensão da formulação de políticas regulatórias complexas.

4.4. O Desenho Regulatório Como Resultado da Institucionalização das Narrativas

A reconstrução causal desenvolvida nas seções anteriores permite compreender que o marco regulatório das apostas de quota fixa não representa a simples transposição normativa de uma narrativa

dominante, tampouco a soma de demandas formuladas pelos diferentes atores envolvidos na tramitação legislativa. O desenho institucional consolidado pela Lei nº 14.790, de 2023, constitui o resultado de um processo contínuo de mediação entre interpretações concorrentes, mecanismos causais e escolhas institucionais sucessivamente filtradas ao longo do processo decisório. A política pública aprovada emerge, assim, como produto da institucionalização progressiva de narrativas que adquiriram capacidade de orientar decisões regulatórias em contextos marcados por elevada complexidade política e institucional.

A análise evidencia que o arranjo regulatório aprovado incorporou, de maneira articulada, elementos provenientes de diferentes enquadramentos do problema público. A racionalidade fiscal materializou-se na definição de critérios para autorização dos operadores, na estrutura de tributação, nos mecanismos de rastreabilidade financeira e nos instrumentos permanentes de supervisão estatal. Paralelamente, preocupações relacionadas à integridade esportiva foram incorporadas mediante dispositivos voltados ao monitoramento das apostas, ao compartilhamento de informações e à prevenção da manipulação de resultados. Ao mesmo tempo, a narrativa de proteção social influenciou a inclusão de mecanismos destinados ao jogo responsável, ao controle da publicidade e à mitigação dos riscos associados ao comportamento dos consumidores. O desenho normativo resultante evidencia que nenhuma dessas interpretações prevaleceu isoladamente; elas foram progressivamente acomodadas em uma arquitetura regulatória multifacetada.

Essa convergência não ocorreu de maneira espontânea. A reconstrução processual demonstra que a incorporação dessas

dimensões dependeu da atuação simultânea de mecanismos políticos, burocráticos e institucionais. Os mecanismos políticos reduziram o espaço para interpretações concorrentes ao estabilizar consensos mínimos sobre a necessidade da intervenção estatal. Os mecanismos burocráticos converteram diagnósticos amplos em instrumentos regulatórios operacionalizáveis, conferindo densidade normativa às narrativas predominantes. Por sua vez, os mecanismos institucionais filtraram alternativas, organizaram o processo deliberativo e estabilizaram o resultado final por meio das regras procedimentais da tramitação legislativa e da atuação do Poder Executivo na etapa de sanção e veto. O conteúdo da Lei nº 14.790, de 2023, deve ser compreendido como resultado da interação entre essas três dimensões, e não como consequência exclusiva da predominância de determinada interpretação política.

Sob a perspectiva do *Narrative Policy Framework*, os achados confirmam que as narrativas desempenham papel decisivo na estruturação dos problemas públicos e na legitimação das alternativas de ação estatal. Entretanto, a análise também evidencia os limites explicativos dessa abordagem quando utilizada isoladamente. A identificação das narrativas predominantes não é suficiente para explicar sua incorporação ao conteúdo das políticas públicas. Foi precisamente a articulação com o *process tracing* que permitiu reconstruir os mecanismos intermediários responsáveis por conectar interpretações narrativas às decisões observáveis ao longo do processo legislativo. A contribuição do estudo consiste, portanto, em demonstrar que a influência das narrativas depende de sua tradução por mecanismos causais capazes de produzir estabilização institucional.

Os resultados obtidos ampliam a compreensão dos processos de formulação de políticas regulatórias em ambientes caracterizados por elevada complexidade institucional. Em setores marcados por rápida inovação tecnológica, múltiplos interesses econômicos e intensa disputa política, a produção de políticas públicas dificilmente decorre da predominância linear de um único conjunto de ideias. Ao contrário, observa-se um processo contínuo de acomodação institucional no qual diferentes interpretações são sucessivamente selecionadas, adaptadas e convertidas em instrumentos regulatórios compatíveis com as capacidades estatais e com as restrições procedimentais do processo decisório. Nesse sentido, o marco regulatório das apostas de quota fixa constitui exemplo de como políticas complexas resultam da interação entre construção narrativa, mediação institucional e consolidação normativa.

A análise desenvolvida nesta seção permite, portanto, responder à pergunta central da pesquisa. As narrativas políticas influenciaram a formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa não porque determinaram diretamente o conteúdo da Lei nº 14.790, de 2023, mas porque estruturaram interpretações sobre o problema regulatório que, mediadas por mecanismos políticos, burocráticos e institucionais, adquiriram capacidade de orientar decisões sucessivamente estabilizadas ao longo da tramitação legislativa. A política pública aprovada constitui, assim, a expressão institucional de um processo causal no qual narrativas, mecanismos decisórios e instituições atuaram de forma complementar na produção do resultado regulatório observado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar como as narrativas políticas influenciaram a formulação do marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil, tomando como objeto empírico o processo decisório que resultou na Lei nº 14.790, de 2023. Partindo da articulação entre o *Narrative Policy Framework* e o *process tracing*, a pesquisa procurou compreender não apenas quais interpretações disputaram espaço durante a tramitação legislativa, mas sobretudo como determinadas narrativas adquiriram capacidade de orientar decisões institucionais e moldar o desenho final da política pública.

Os resultados demonstram que a influência das narrativas não ocorreu de maneira direta nem automática. A reconstrução processual evidencia que interpretações relacionadas à racionalidade fiscal, à integridade esportiva e à proteção social estruturaram progressivamente a compreensão do problema regulatório, reduzindo o conjunto de alternativas consideradas politicamente viáveis. Entretanto, sua incorporação ao conteúdo da Lei nº 14.790, de 2023, dependeu da atuação de mecanismos políticos, burocráticos e institucionais que converteram diagnósticos narrativos em escolhas regulatórias sucessivamente estabilizadas ao longo do processo legislativo. A política pública resultante expressa, portanto, um processo de mediação causal entre ideias, capacidades estatais e regras institucionais, e não a simples predominância de uma narrativa específica.

Essa constatação amplia o potencial analítico do *Narrative Policy Framework* ao demonstrar que a identificação de narrativas, embora essencial para compreender a construção dos problemas públicos, não é suficiente para explicar sua transformação em decisões governamentais. A articulação com o *process tracing* permitiu reconstruir empiricamente os mecanismos intermediários

responsáveis por essa conversão, oferecendo uma explicação mais robusta para a passagem entre disputa discursiva e institucionalização da política pública. A principal contribuição teórica do estudo consiste precisamente em demonstrar que a influência das narrativas depende da ativação de mecanismos causais observáveis que conectam interpretações predominantes às escolhas efetivamente produzidas pelas instituições.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa evidencia a complementaridade entre as duas abordagens. Enquanto o *Narrative Policy Framework* possibilitou identificar os enquadramentos predominantes e compreender a construção narrativa do problema regulatório, o *process tracing* permitiu reconstruir as sequências causais que explicam a incorporação dessas interpretações ao processo decisório. A integração desses referenciais mostrou-se particularmente adequada para o estudo de políticas regulatórias complexas, nas quais múltiplos atores, interesses e arenas institucionais interagem ao longo do tempo, tornando insuficientes explicações centradas exclusivamente em ideias, instituições ou preferências dos atores.

As limitações do estudo decorrem da própria natureza do corpus documental utilizado. A análise concentrou-se em documentos oficiais produzidos durante a tramitação legislativa, privilegiando evidências passíveis de reconstrução empírica e inferência causal. Como consequência, negociações informais, interações realizadas fora das arenas institucionais e processos internos de coordenação política permaneceram parcialmente inacessíveis à investigação. Embora essa opção metodológica fortaleça a rastreabilidade das inferências apresentadas, ela também delimita o alcance das

conclusões quanto aos mecanismos informais que frequentemente acompanham processos legislativos de elevada complexidade.

Os achados desta pesquisa sugerem possibilidades de aplicação da estratégia analítica adotada em outros contextos de formulação de políticas públicas. A combinação entre análise narrativa e reconstrução causal pode contribuir para compreender processos regulatórios em setores caracterizados por inovação tecnológica, elevada incerteza e múltiplos conflitos distributivos, como inteligência artificial, plataformas digitais, criptoativos, proteção de dados e transição energética. Mais do que explicar um caso específico, a abordagem proposta oferece um caminho analítico para investigar como narrativas são convertidas em decisões institucionais em ambientes marcados por intensa disputa política e elevada complexidade regulatória.

Ao reconstruir os mecanismos que conectaram narrativas políticas às decisões que culminaram na aprovação da Lei nº 14.790, de 2023, este estudo demonstra que políticas públicas não emergem apenas da competição entre ideias nem exclusivamente das restrições impostas pelas instituições. Elas resultam de processos nos quais interpretações, mecanismos decisórios e capacidades estatais interagem continuamente até adquirirem estabilidade normativa. Compreender essa dinâmica amplia a capacidade explicativa dos estudos sobre formulação de políticas públicas e oferece novas possibilidades para investigar como diferentes narrativas conseguem transformar-se, efetivamente, em decisões de Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Gabriel R. L. *Narrativas e Regulação das Apostas de Quota Fixa no Brasil*. Charlottesville: Open Science Framework, 2026. Disponível em: <https://osf.io/uyd5a/>. Acesso em: 15 jun. 2026.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (eds.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (eds.). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

COLLIER, David. Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

JONES, Michael D.; McBETH, Mark K. A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, v. 38, n. 2, p. 329-353, 2010.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

MAHONEY, James. The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research*, v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012.

ROE, Emery. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham: Duke University Press, 1994.

SHANAHAN, Elizabeth A.; JONES, Michael D.; McBETH, Mark K. How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, v. 55, n. 3, p. 332-345, 2018.

STONE, Deborah. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (eds.). *Theories of the Policy Process*. 4. ed. Boulder: Westview Press, 2018.

¹ Doutorando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Administração. Bacharel em Ciência Política. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0641-3135>