



Junte-se ao processado do

PLS
nº 186, de 2014.

Em 28/03/16

Ao

Excelentíssimo Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
MD. Presidente do Senado Federal


José Medeiros.

O Movimento Nacional Brasil sem Azar (BsA), *Vidas livres da Jogatina*, entidade sem fins lucrativos, de caráter apartidário e suprarreligioso, criada para promover o debate sobre a legalização da jogatina no Brasil sob diversos pontos de vista, entre eles o científico, econômico, social e humano, vem à presença de V. Exa. manifestar profunda insatisfação e preocupação diante da forma pela qual o Projeto de Lei do Senado (PLS) 186/2014, vem sendo conduzido nessa casa legislativa. De autoria do senador Ciro Nogueira (PP-PI), tendo como relator o senador Blairo Maggi (PR-MT), o PLS regulamenta a exploração dos jogos de azar no território nacional mas, apesar dos riscos que envolve, não tem sido oportunizado à sociedade brasileira o amplo debate sobre a matéria.

O Movimento Brasil Sem Azar tem abrangência nacional e é formado por brasileiros das mais diversas áreas de atuação. Somos advogados, médicos, jornalistas, policiais, parlamentares, juristas, membros do Ministério Público, ludopatas, e outros, todos comprometidos com o presente e o futuro do nosso Brasil.

Defendemos uma sociedade sem a dependência dos jogos de azar. Objetivamos alertar a população sobre as nefastas consequências físicas e psicológicas da prática da jogatina, rotina que na sua quase totalidade desencadeia os transtornos do vício. Tal doença é oficialmente reconhecida pela Organização Mundial de Saúde e classificada como comportamento compulsivo, como dependência e encontra-se entre os Transtornos do Controle dos Impulsos Não Classificados em Outro Local no DSM-IV, e entre os Transtornos de Hábitos e Impulsos na CID-10 – F63.0.

Movimento Brasil sem Azar

Caixa Postal 260 – Agência W3 Sul - CEP 70.351-970 - Brasília/DF
Site: www.brasilsemazar.com.br E-mail: livresdajogatina@gmail.com
Telefones: (61) 9967 3759 (61) 8405 8290





O assunto está muito distante de ser uma unanimidade entre os Senadores da República. No entanto, a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional aprovou na quarta-feira, dia 9 do mês de março do corrente ano, o substitutivo do senador Blairo Maggi (PR-MT), onde figuraram diversas emendas sugeridas pelos senadores componentes da referida comissão, devendo agora ser encaminhando para discussão no plenário do Senado.

Entendemos que há questões críticas sobre o assunto, que por sua gravidade e impacto nos mais diversos âmbitos da nossa sociedade, não estão sendo discutidas com o necessário aprofundamento. Vejamos algumas delas:

I. **A legalização da jogatina será usada para “lavar dinheiro: Lava-Jato”.** Por realizar a grande maioria das transações em espécie, os jogos de azar facilitam truques de contabilidade e são uma janela bastante comum para tornar legal um dinheiro obtido de forma ilegal. Em matéria publicada no Correio Braziliense (a íntegra em anexo) em 24 de janeiro de 2016, Procuradores da Operação Lava-Jato acompanham os movimentos do Congresso pela retomada da legalização dos bingos, considerados por eles um mecanismo perigoso para lavagem de dinheiro. Segundo a matéria, “entre os parlamentares investigados pela força-tarefa, pelo menos quatro apoiam a volta do jogo regularizado no país. Um quinto congressista é filho de um dos suspeitos de atuar no mega esquema de corrupção e desvio de recursos da Petrobras e outras estatais de energia por meio de um cartel de empreiteiras”. Ainda de acordo com a matéria, “semanas antes de o Senado aprovar o jogo em uma comissão no fim do ano passado, o coordenador da força-tarefa da Lava-Jato no Ministério Público do Paraná, Deltan Dallagnol, revirou os arquivos atrás de um artigo acadêmico em que afirmava que a jogatina aumentava a lavagem de dinheiro no país. Ele justificou o motivo de, entre tantos afazeres na maior operação de combate à corrupção do país, resolver republicar um texto de 2010: ‘Em razão da retomada das discussões no Congresso sobre a legalização dos bingos no Brasil’. Na mesma matéria, o presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, José Robalinho, afirmou ao

Movimento Brasil sem Azar

Caixa Postal 260 – Agência W3 Sul - CEP 70.351-970 - Brasília/DF
Site: www.brasilsemazar.com.br E-mail: livresdajogatina@gmail.com
Telefones: (61) 9967 3759 (61) 8405 8290





Correio que a preocupação é séria. E que não há possibilidade de impedir o crime. “A condição é zero de ter qualquer possibilidade de fiscalização, e quem diz isso é a Receita Federal e o Coaf (Conselho de Controle de Atividades Financeiras)”, sentenciou ele na semana passada. “Os dois órgãos já disseram não ter capacidade de fiscalizar bingos para evitar que sejam usados para lavagem.”

II. **Legalização da jogatina será usada para “lavar dinheiro: Coaf”**. Tal opinião é também referendada pelo presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Antônio Gustavo Rodrigues, que falou sobre o tema em Audiência Pública realizada pela Comissão Especial do Marco Regulatório na Câmara. Em matéria publicada no jornal carioca “Extra” (íntegra em anexo) sobre a Audiência, em 24 de fevereiro de 2014, Rodrigues “afirmou que a legalização dos jogos no Brasil implica numa atividade de alto risco e que exige uma estrutura forte de fiscalização que o país não tem. Rodrigues participou de audiência pública na comissão que trata da legalização da jogatina e alertou para o risco de, se voltarem cassinos, bingos e outras modalidades, essas modalidades serem usadas para lavagem de dinheiro. O presidente do Coaf afirmou que nem Coaf nem Receita Federal têm a atribuição de fiscalizar essa atividade. — Não é uma questão de ser favor ou contra liberar o jogo. Mas depende como vai ser liberado. Não é simples assim. Tem que entender o risco do branqueamento de capital (lavagem de dinheiro), como mitigar esse risco. Sempre que se fala em liberação de jogo, como fizeram com o bingo tempos atrás, se fala da supervisão da Receita e do Coaf. Nenhum dos dois é especializado na atividade. Não é nosso papel fiscalizar atividade de bingo, cassino. Um tem a função de fiscalizar tributo e outra de inteligência. Como a gente faz? O sistema financeiro, por exemplo, é de altíssimo risco e se com toda legislação amarrada que temos com um órgão poderoso de fiscalização, como o Banco Central, ainda temos problemas. Como deixar solta uma atividade de risco como essa — disse Antônio Rodrigues, que afirmou ainda ser necessário a criação de um órgão central, tipo o BC, para cuidar dessa atividade. Se

Movimento Brasil sem Azar

Caixa Postal 260 – Agência W3 Sul - CEP 70.351-970 - Brasília/DF
Site: www.brasilsemazar.com.br E-mail: livresdajogatina@gmail.com
Telefones: (61) 9967 3759 (61) 8405 8290





vamos entrar nesse caminho, temos que estar muito seguros. É preciso um organismo central especializado, um Banco Central dos jogos —disse.

III. **Legalização da jogatina: Suscetibilidade de ações criminosas e mafiosas.** O secretário de relações institucionais da Procuradoria Geral de República, Peterson Pereira, na Nota Técnica PGR/SRI 065/2016, alerta que os órgãos de fiscalização atuais são insuficientes para controlar os jogos. Na nota (íntegra em anexo), ele afirma que “o fato de haver um percentual de receitas a ser tributado já é motivo suficiente para se concluir que haverá corrupção sim, e que seria pueril imaginar que a legalização vai acabar com a corrupção que envolve o jogo clandestino. Quem explora e vai continuar explorando essas atividades procura aumentar os seus ganhos a qualquer custo. Não há, por exemplo, qualquer mecanismo de blindagem do uso de capital ilícito decorrentes de atividade do jogo do bicho, em estados com grande penetração desse tipo de jogo de azar nas novas formas legalizadas. (...) Ninguém duvida que mesmo sendo legalizada a atividade, o poder da corrupção e da clandestinidade não vão desaparecer, e não somente sobre a exploração em si (manipulação de resultados e lavagem de dinheiro), mas para facilitar o seu (des)controle pelos órgãos do Estado que, ou não poderão (falta de condições estruturais) ou não irão de fato controlar e fiscalizar o jogo, por terem sido cooptados, o que se afirma à luz da experiência brasileira e em especial sob a perspectiva dos destinatários da lei (empresários que dominam e sempre dominaram o setor). (...)Essas assertivas partem de pressuposto erigido a uma das verdades absolutas identificáveis no estudo da criminalidade organizada: o jogo que se pretende legitimar não será uma atividade econômica aberta a novos empreendedores. **Ele já tem dono.** O contraventor (assim chamado num viés quase romântico, mas esse delinquente se revela como verdadeiro criminoso organizado) comanda um "estado paralelo" que se mistura, e algumas vezes se sobrepõe, ao Estado oficial. Não obstante todos os esforços que têm sido empreendidos, o Brasil ainda não foi capaz de transformar este *status quo*. E, certamente, essa transformação não passa pela legalização indiscriminada dos jogos de

Movimento Brasil sem Azar

Caixa Postal 260 – Agência W3 Sul - CEP 70.351-970 - Brasília/DF
Site: www.brasilsemazar.com.br E-mail: livresdajogatina@gmail.com
Telefones: (61) 9967 3759 (61) 8405 8290





azar neste momento, ao contrário, a legalização viria ao encontro dos anseios dos próprios criminosos. Em outras palavras: com a aprovação do projeto, nada mais se fará do que legitimar uma atividade que se impôs (e continuará se impondo, pois estará nas mãos das mesmas pessoas) pela violência e pela corrupção, regularizando-a em benefício de organizações mafiosas que atuam com planejamento, controle de fluxo de caixa, divisão territorial e atuação espúria de forma estruturada e contínua. Não há espaço nesse mercado, senão para os seus "donos".

IV. **Custo/ benefício da legalização: SEAE do Ministério da Fazenda.** Em estudo (em anexo) sobre a indústria e o mercado dos jogos de azar nos Estados Unidos e Canadá, a técnica da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda Michelle Miltons analisa a relação custo/benefício da legalização e aponta os principais aspectos e desafios regulatórios para os governos locais. Enquanto os benefícios são mensuráveis e limitados – aumento da arrecadação sem aumentar impostos, oferta de entretenimento, desenvolvimento do turismo e aumento de renda (para os alcançados pela sorte) – os custos são inestimáveis e de alcance ilimitado, por envolver danos imensuráveis para indivíduos e seus núcleos familiares e sociais, sobrecarregando os sistemas de saúde. Entre os custos o estudo aponta problemas e patologias associadas ao vício do jogo, “distúrbios psíquicos como a depressão e o isolamento, falência familiar, dependência e vício, e, em casos extremos, o cometimento de suicídio”. Os custos também envolvem as medidas que o poder público deve adotar para oferecer “condições estruturais nas áreas de segurança e saúde pública, fiscalização, limitações e controle, impedindo – ou pelo menos tentando impedir – a proliferação dos efeitos maléficos” da expansão dessa atividade. Nos EUA, a legalização trouxe benefícios para a sociedade? Segundo Michelle, os americanos têm pagado um alto preço pela adoção da política de expansão dos jogos. Em 1999, cerca de 15,4 milhões de americanos sofriam de problemas e patologias associadas ao jogo, desenvolvendo vício e dependência. A probabilidade de crianças e adolescentes sofrerem com patologias e problemas associadas ao jogo é maior do que entre adultos.

Movimento Brasil sem Azar

Caixa Postal 260 – Agência W3 Sul - CEP 70.351-970 - Brasília/DF
Site: www.brasilemazar.com.br E-mail: livresdajogatina@gmail.com
Telefones: (61) 9967 3759 (61) 8405 8290







Entre adolescentes, os jogos geralmente estão associados ao uso de drogas e álcool, baixas notas na escola, antecedentes familiares (pais com problemas associados a jogos de azar) e atividades ilegais usadas para o financiamento do jogo. Em 1999, a NGSISC (*National Gambling Impact Study Commission*) alertou, em relatório, que essa vulnerabilidade pode levar a resultados trágicos, como o caso de um garoto de 16 anos que se suicidou após perder US\$ 6.000 em bilhetes de loteria. Preocupada com os danos, a NGSISC recomendou “**que os Estados Unidos adotem unanimemente uma moratória sobre a expansão do jogo, com o propósito de permitir que os operadores de política revisem o que já foi aprovado e solicitem análises custo-benefício mais concretas antes de tomarem quaisquer novas iniciativas neste sentido**”.

V. **Vício em jogar e as patologias relacionadas aos jogos de azar:** assim como álcool, maconha, cocaína e outras drogas, a jogatina pode causar dependência. Como já dito, a inclusão oficial do vício em jogatina no rol das patologias foi em 1992, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) colocou o jogo compulsivo no Código Internacional de Doenças. Cientificamente comprovado, portanto que a pessoa perde a capacidade em controlar o hábito de jogar, a despeito de todos inconvenientes que isso possa estar proporcionando, tais como problemas financeiros, familiares, profissionais, etc.

VI. **Gravíssimos impactos sociais:** em pesquisa divulgada no site da Ballone GJ - Jogo Compulsivo ou Patológico, in. PsiqWeb, tem-se que entre as complicações associadas aos jogos de azar, relacionaram tentativas de suicídio (23%), alcoolismo (10%), dependência de drogas ilícitas (23%) e dependência de drogas lícitas (15%). Eles relataram também que 10% das mulheres se prostituíam com fim exclusivo de obter dinheiro para jogar;

Movimento Brasil sem Azar

Caixa Postal 260 – Agência W3 Sul - CEP 70.351-970 - Brasília/DF
Site: www.brasilsemazar.com.br E-mail: livresdajogatina@gmail.com
Telefones: (61) 9967 3759 (61) 8405 8290





VII. Impacto direto nas minorias e populações mais

carentes: A exploração dos jogos de azar, propicia o vício e usurpa os parcos rendimentos da população mais carente, a qual, normalmente, é quem mais procura o jogo a fim de melhorar sua condição econômica, encontrando apenas endividamento e perda de patrimônio. No Chile, por exemplo, 80% dos ludopatas são mulheres e a metade é de pessoas de baixa renda consideradas lá como classe D. De acordo com o Dr. Drauzio Varella (íntegra em anexo), que possui um grupo no Hospital das Clínicas e que é um dos que mais publicaram estudos nessa área, para as mulheres, “depois dos 40, 45 anos, quando os filhos saíram de casa, as preocupações diminuíram e não tinham muito o que fazer à tarde, uma amiga convidou-as para jogar bingo. Ficaram sabendo, então, que o jogo no computador era mais gostoso, mais divertido e mais rápido. Depois de seis meses frequentando esses lugares, estavam arrasadas. Tinham perdido dinheiro, o respeito dos filhos, a conta estava negativa no banco e o marido desconfiava de que tivessem um amante, porque não tinham como explicar as longas horas passadas fora de casa. Clinicamente, esse quadro recebe o nome de efeito telescópio, ou seja, elas começam mais tarde, evoluem mais depressa, mas em geral chegam ao tratamento com a mesma idade dos homens, por volta dos 40, 45 anos. Portanto, os fatores de risco para o efeito telescópio que identificamos em nosso trabalho são: começar a jogar depois dos 40, 45 anos de idade, dar preferência aos jogos eletrônicos que são mais rápidos e mais “viciantes” e ser do sexo feminino, se bem que existam homens que também apresentem esse tipo de comportamento”.

VIII. Jogatina como problema de saúde pública: Em um

contudente manifesto público (em anexo), o governador do Estado da Geórgia (EUA), demonstra toda sua preocupação com o impacto econômico e os custos sociais advindos do vício de jogar e do jogo patológico. Na declaração, ele se manifesta no sentido de considerar a situação do jogo de azar como problemática de saúde pública, impondo severos efeitos negativos nos indivíduos, famílias, negócios e comunidades. Ainda segundo o gestor, torna-se imperiosa a conscientização de todos os níveis da sociedade

Movimento Brasil sem Azar

Caixa Postal 260 – Agência W3 Sul - CEP 70.351-970 - Brasília/DF
Site: www.brasilsemazar.com.br E-mail: livresdajogatina@gmail.com
Telefones: (61) 9967 3759 (61) 8405 8290





quanto aos riscos do vício de jogar, tendo por conta disso, instituído o mês de março de 2015 como o Mês de Conscientização sobre o Vício em Jogar na Geórgia.

IX. A jogatina como fato gerador de gastos bilionários: A conceituada instituição de pesquisa norte Americana, Georgia Department of Behavioral Health and Developmental Disabilities (DBHDD), em um avançado estudo dos impactos do jogo patológico nos Estados Unidos, apontou dados alarmantes nos seus aspectos sociais, econômicos e financeiros. Os custos advindos da prática da jogatina são altíssimos, sendo que na pesquisa chegam a ser equiparados, inclusive, àqueles relacionados com o consumo de drogas, acidentes de veículos, dependência do tabaco e doenças mentais. Em anexo, fizemos questão de juntar o estudo completo, o qual nos remete a verdadeiros flagelos sociais de difícil gestão e com gravíssimas repercussões na esfera econômica dos países em que os jogos de azar são legalizados.

As razões expostas remetem a um questionamento formulado pelos doutores em Direito da Fundação Getúlio Vargas Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo e Gustavo Sampaio de Abreu Ribeiro no artigo O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar (cópia anexa): "As pessoas devem ou não ter acesso a jogos? Essa é uma prática que queremos estimular ou desestimular?" O desafio, segundo os dois especialistas, é que essas perguntas não são tão simples quando formuladas da seguinte forma: Quais são os tipos de jogos que queremos (des) estimular para quais pessoas, sob quais condições?"

Entendemos, Senhor Presidente, que a legitimidade das respostas vincula-se ao imprescindível respaldo da sociedade civil, de seus supremos representantes nas duas Casa do Congresso Nacional e das instituições públicas criadas para assegurar o bem-estar e a paz social. Afinal, como destacam os dois especialistas ao propor e apresentar subsídios para um amplo debate sobre a relação custo/benefício das propostas de legalização dos jogos de azar em curso, "essa questão é eminentemente política e refere-se a que tipo de sociedade queremos viver e estruturar".

Movimento Brasil sem Azar

Caixa Postal 260 – Agência W3 Sul - CEP 70.351-970 - Brasília/DF
Site: www.brasilemazar.com.br E-mail: livresdajogatina@gmail.com
Telefones: (61) 9967 3759 (61) 8405 8290





Comungando com os ideais que movem o Movimento Brasil Sem Azar, temos respeitáveis instituições que compõem a nossa sociedade nos seus mais diversos níveis de atuação. Contamos com o apoio da CNBB, entre outras representações da sociedade civil organizada.

In fine e diante do exposto, o Movimento Brasil sem Azar solicita a compreensão e a ação de Vossa Excelência no sentido de garantir que se oportunize a sociedade brasileira, uma discussão mais ampla sobre matéria tão complexa a qual, sem a menor sombra de dúvida, afetará a vida de milhões de brasileiros, além, é claro, da íntima repercussão nos fatores econômicos, sociais, médicos, previdenciários e legais.

Conhecedores do comprometimento e engajamento de V. Exa. para com o desenvolvimento do país e o bem-estar da sociedade brasileira, ensejamos votos da mais alta estima e consideração.

Brasília, 23 de março de 2016.



Paulo Fernando Melo
Movimento Brasil Sem Azar

Movimento Brasil sem Azar

Caixa Postal 260 – Agência W3 Sul - CEP 70.351-970 - Brasília/DF
Site: www.brasilsemazar.com.br E-mail: livresdajogatina@gmail.com
Telefones: (61) 9967 3759 (61) 8405 8290



Assine 0800 031 5000 (<http://assineja.correioweb.com.br/>)

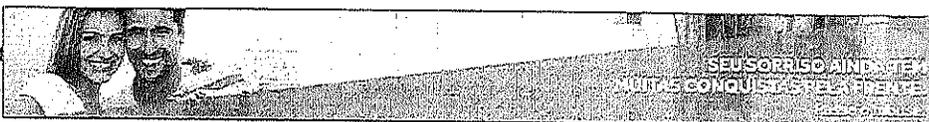
Portais ▾

[\(http://www2.correiobraziliense.com.br/\)](http://www2.correiobraziliense.com.br/)
servico=9)[\(http://www.correiobraziliense.com.br/\)](http://www.correiobraziliense.com.br/)

PUBLICIDADE

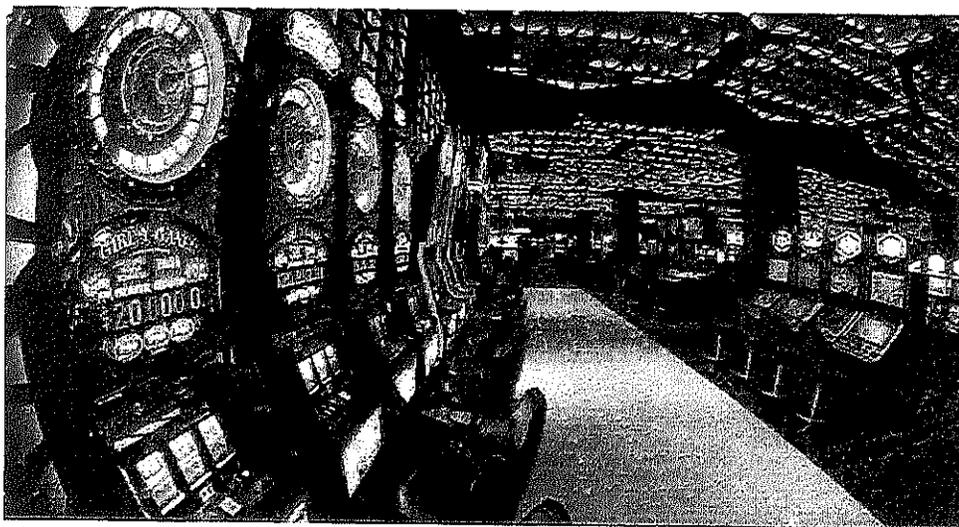
Procuradores da Lava-Jato

Eles consideram um mecanismo perigoso para lavagem de dinheiro



postado em 24/01/2016 07:35 / atualizado em 23/01/2016 21:14

Eduardo Millião (mailto:milliao.em@gmail.com)



Procuradores da Operação Lava-Jato acompanham os movimentos do Congresso pela retomada da legalização dos bingos, considerados por eles um mecanismo perigoso para lavagem de dinheiro. Entre os parlamentares investigados pela força-tarefa, pelo menos quatro apoiam a volta do jogo regularizado no país. Um quinto congressista é filho de um dos suspeitos de atuar no megasquema de corrupção e desvio de recursos da Petrobras e outras estatais de energia por meio de um cartel de empreiteiras.

Semanas antes de o Senado aprovar o jogo em uma comissão no fim do ano passado, o coordenador da força-tarefa da Lava-Jato no Ministério Público do Paraná, Deltan Dallagnol, revirou os arquivos atrás de um artigo acadêmico em que afirmava que a jogatina aumentava a lavagem de dinheiro no país. Ele justificou o motivo de, entre tantos afazeres na maior operação de combate à corrupção do país, resolver republicar um texto de 2010: "Em razão da retomada das discussões no Congresso sobre a legalização dos bingos no Brasil".

O presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, José Robalinho, afirmou ao Correio que a preocupação é séria. E que não há possibilidade de impedir o crime. "A condição é zero de ter qualquer possibilidade de fiscalização, e quem diz isso é a Receita Federal e o Coaf (Conselho de Controle de Atividades Financeiras)", sentenciou ele na semana passada. "Os dois órgãos já disseram não ter capacidade de fiscalizar bingos para evitar que sejam usados para lavagem."

A matéria completa está disponível aqui

(http://impresso.correioweb.com.br/app/noticia/cadernos/politica/2016/01/24/interna_politica,195385/forca-tarefa-e-contra-a-liberacao-da-jogatina.shtml), para assinantes. Para assinar, clique aqui

(<https://www2.correiobraziliense.com.br/seguro/digital/assine.php>).





Delação de Delcídio contra Mercadante complica ainda mais...

(http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/03/22/internas_polbraeco,523572/delicio-do-amaral-entrevista-2016-03-22/inter-de-deldidio-contramercadante-complica-ainda-mais-o-governo.shtml)



'Eles têm que ter medo', diz ex-presidente Lula

(http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/03/22/internas_polbraeco,523572/entrevista-lula-2016-03-22/inter-tem-que-ter-medo-diz-ex-presidente-lula-sobre-quem-o-investiga.shtml)



Jovem manda foto em grupo de família, mas esquece dos...

(http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/03/22/internas_polbraeco,523572/entrevista-lula-2016-03-22/inter-manda-foto-em-grupo-de-familia-mas-esquece-dos-vibradores-ao-fu.shtml)



Assassino confesso de Louise é classificado como

(http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/03/22/internas_polbraeco,523572/entrevista-lula-2016-03-22/inter-confesso-de-louise-e-classificado-como-inteligente-e-reserv.shtml)

Pela Web



O vinagre de maçã pode acabar com a caspa?

(Head & Shoulders)

(https://mfapredicta.net/mrrad/ad?url?c=3487;sc=8336;p=2016053326725d714980a30748d6f12ead11)



Como melhorar sua Memória em 7 Passos Simples

(Método Renato Alves)

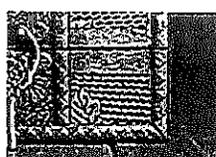
(http://cursoestudoememorizacutp://www.tororadar.com.br/videofreel/nos-eua?utm_source=eua&utm_campaign=617472)



Fugindo da Crise: Saiba como Investir na Apple, Google e Nike...

(Toro Radar)

(http://www.tororadar.com.br/videofreel/nos-eua?utm_source=eua&utm_campaign=617472)



Nada de poupança! Veja como aplicar no Tesouro Direto e...

(Criando Riqueza)

(http://www.criandoriqueza.com.br/lp/tesouro-direto_lp01/?utm_source=eua&utm_campaign=617472)

Comentários

Os comentários não representam a opinião do jornal; a responsabilidade é do autor da mensagem.

Digite seu comentário

Faça seu login para comentar

Login | Esqueci minha senha | Quero me cadastrar (http://www.correiobraziliense.com.br/cadastro/)

PUBLICIDADE

R\$29 - Passagens Aéreas

Passagens aéreas baratas online! Reservas de passagens aéreas.



Notícias + lidas + comentadas

16:05 - 22/03/2016

André Sanchez: Corinthians não recebeu propina e é 'vítima' da Lava-Jato

(http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/03/22/internas_polbraeco,523572/andre-sanchez-corinthians-nao-recebeu-propina-e-e-vitima-da-lava-ja.shtml)

15:58 - 22/03/2016

Papa lavará pés de doze refugiados nesta quinta-feira santa

EXTRA Notícias Brasil

24/02/16 19:20 24/02/16 19:20

Presidente do Coaf diz que legalizar jogo pode estimular a lavagem de dinheiro

Evandro Éboli - O Globo

BRASÍLIA — O presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Antônio Gustavo Rodrigues, afirmou que a legalização dos jogos no Brasil implica numa atividade de alto risco e que exige uma estrutura forte de fiscalização que o país não tem. Rodrigues participou de audiência pública na comissão que trata da legalização da jogatina e alertou para o risco de, se voltarem cassinos, bingos e outras modalidades, essas modalidades serem usadas para lavagem de dinheiro. O presidente do Coaf afirmou que nem Coaf nem Receita Federal têm a atribuição de fiscalizar essa atividade.

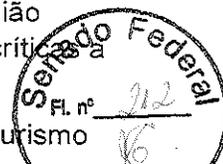
— Não é uma questão de ser favor ou contra liberar o jogo. Mas depende como vai ser liberado. Não é simples assim. Tem que entender o risco do branqueamento de capital (lavagem de dinheiro), como mitigar esse risco. Sempre que se fala em liberação de jogo, como fizeram com o bingo tempos atrás, se fala da supervisão da Receita e do Coaf. Nenhum dos dois é especializado na atividade. Não é nosso papel fiscalizar atividade de bingo, cassino. Um tem a função de fiscalizar tributo e outra de inteligência. Como a gente faz? O sistema financeiro, por exemplo, é de altíssimo risco e se com toda legislação amarrada que temos com um órgão poderoso de fiscalização, como o Banco Central, ainda temos problemas. Como deixar solta uma atividade de risco como essa — disse Antônio Rodrigues, que afirmou ainda ser necessário a criação de um órgão central, tipo o BC, para cuidar dessa atividade.

— Se vamos entrar nesse caminho, temos que estar muito seguros. É preciso um organismo central especializado, um Banco Central dos jogos —disse.

O empresário português Mário Assis Ferreira, presidente do grupo Estoril Sol, que administra três cassinos em Portugal, participou da audiência e fez uma defesa da legalização do jogo. Ele exibiu um vídeo com imagens dos seus cassinos, com, além da área de jogo, de espaços para shows, restaurantes e exposições de arte. Ferreira afirmou que em seu país há um controle forte da atividade, que há inspetores de órgãos do governo dentro dos cassinos, onde, assegura, é proibida a entrada de menores de 18 anos e que há até controle de jogadores compulsivos. Ele garantiu que nas suas casas de jogos não há risco de lavagem porque o jogador entra com dinheiro vivo e sai, se ganhar, com dinheiro vivo. E quem ganham muito dinheiro —citou a cifra de meio milhão de euros — tem até estrutura de segurança para acompanhá-lo no hotel. Ele afirmou que o Brasil tem potencial para explorar os jogos e criticou a falta de regulamentação da atividade no país.

— Sou muito brasileiro, mas não conheço nenhum país, e conheço o mundo inteiro, com tanta desregulamentação como o Brasil. Não há regulamentação e aparece o jogo clandestino. Há uma letargia nessa área. O Brasil tem uma grande diversidade cultural, uma extensa região costeira, é uma economia forte, tem unidade da língua — disse Mário Ferreira, que fez crítica à área econômica do governo, mais crítica e avessa à legalização de jogos.

— Que o ministro da Fazenda não se meta nesse assunto e a entregue ao ministro do Turismo



Conheça as vantagens:

ASSINE O EXTRA DIGITAL POR 30 DIAS GRÁTIS

O assinante digital lê o Extra no computador ou tablet a qualquer hora com comodidade e agilidade.

Acessa um arquivo com todas as edições dos últimos 30 dias.

Tem nas mãos a qualidade do jornalismo do Extra.

Objetividade, clareza e prestação de serviços.

Depois **R\$ 10,00**/mês

ASSINE



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

NOTA TÉCNICA PGR/SRI Nº 065/2016

EMENTA: Projeto de Lei do Senado n. 186, de 2014. Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional.

LOCALIZAÇÃO ATUAL: Matéria aguardando prazo de interposição de Recurso contra a decisão terminativa proferida pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN) do Senado Federal.

AUTOR: Senador Ciro Nogueira (PP/PI).

RELATOR: Senador Blairo Maggi (PR/MT).

1. RELATÓRIO

Cuida-se da análise do **Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 186, de 2014**, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que pretende legalizar a exploração dos jogos de azar em todo o território nacional, nas seguintes modalidades: jogo do bicho; jogos eletrônicos, vídeo-loteria e vídeo-bingo; jogo de bingo; jogos de cassinos em *resorts*; jogos de apostas esportivas *on-line*; jogo de bingo *on line*; e, jogos de cassino *on-line*.

O referido PLS foi aprovado na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator, Senador Blairo Maggi (PR/MT), em decisão terminativa, no dia 16/12/2015 na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN) do Senado Federal. Por isso, segue agora diretamente para análise da Câmara dos Deputados, a menos que haja recurso até o dia 10/02/2016 — endossado por pelo menos nove Senadores — para que a decisão final seja em Plenário (art. 91 §§ 2º a 5º, do Regimento Interno do Senado Federal¹).

¹ Art. 91. As comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, §2º, I, da Constituição, discutir e votar:

§ 2º Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no Diário do Senado





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Em linhas gerais, o PLS aprovado prevê que a outorga, a regulamentação e a fiscalização dos estabelecimentos responsáveis pela exploração dessas modalidades de jogos caberá aos Estados e ao Distrito Federal, salvo no caso dos cassinos, cujo controle e fiscalização caberá ao Governo Federal; que no mínimo 50% a 70% da arrecadação bruta deverá ser destinada à premiação dos apostadores, 10% será revertido em impostos e 20% a 30% deverá ser o lucro da empresa. Além disso, prevê como fatos criminosos a exploração de jogo de azar sem autorização legal, com pena de detenção de 3 meses a 1 ano, e a fraude no resultado dos jogos, com detenção de 6 meses a 2 anos.

O PLS é justificado sob o argumento de que seria demagogia proibir os jogos de azar quando se sabe que eles existem e são socialmente aceitos, cabendo ao Estado reconhecer essa realidade e criar regras para o seu controle, e ao mesmo tempo possibilitar novos empregos e fontes de receitas tributárias (estima o texto em R\$ 15 Bilhões). Diz-se ainda que entre os 193 países-membros da ONU, 75,52% têm o jogo legalizado.

É o relato do necessário.

2. ANÁLISE

De início já se percebe que o PLS é mais amplo e permissivo do que qualquer outro já discutido pelo Congresso Nacional: entrega aos Estados o controle total dessa exploração (salvo no caso dos cassinos); prevê um altíssimo índice de retorno ao apostador, sem qualquer mecanismo de controle pelo Estado, cominando uma pena pífia àquele que burlá-lo; e não cria mecanismos mínimos de controle pelo Estado contra a lavagem de dinheiro e a sonegação de impostos.

Embora a justificativa do PLS use o argumento que o jogo é legalizado em grande número de países, em nenhum momento há menção de estudos de

Federal.

§ 3º No prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da comunicação referida no § 2º no avulso eletrônico da Ordem do Dia da sessão seguinte, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado.

§ 4º O recurso, assinado por um décimo dos membros do Senado, será dirigido ao Presidente da Casa.

§ 5º Esgotado o prazo previsto no § 3º, sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

legislação comparada, especialmente com países do cone sul como Chile e Uruguai e, tampouco, que estariam sendo adotados padrões internacionais de proteção para evitar a lavagem de ativos seja na capitalização de tais atividades, seja no desenvolvimento das mesmas como sugere, por exemplo, o GAFI.

É importante lembrar que iniciativa semelhante foi rejeitada pelo Congresso Nacional quando da apreciação do Projeto de Lei nº 2.254/2007².

Naquela oportunidade, o então presidente da Câmara, deputado Michel Temer, convocou uma comissão geral, havida em 30/04/2010, quando diversos especialistas no assunto apresentaram em tribuna sua visão sobre o tema. O então presidente do Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF, Antônio Gustavo Rodrigues, foi taxativo ao afirmar que *“os mecanismos para mitigar os riscos das casas de jogos que constam da proposta atual não são adequados”*, e que o COAF e a Receita Federal – responsáveis pela fiscalização, conforme a proposta – *“não estão preparados para isso”*. Essa opinião foi compartilhada por diversas autoridades presentes, inclusive o representante do Ministério da Fazenda³.

No contexto atual, é muito importante a manifestação do Ministério Público e demais órgãos de controle sobre o PLS n. 186/2014, ainda mais diante do fato de os órgãos de controle já terem expressado em passado recente a dificuldade de fiscalização da exploração privada dos jogos de azar sem a legislação adequada. Ademais, registre-se que o Projeto em análise sequer foi levado a plenário da Casa para apreciação e votação.

Ressalte-se, ainda, que na última reunião plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos (ENCCLA) realizada em novembro de 2015, os participantes deliberaram pela seguinte recomendação, a de número VI:

Considerando a experiência nacional e estudos internacionais que apontam vulnerabilidade do setor de jogos de azar ao cometimento de crimes e dificuldade de fiscalização, a ENCCLA recomenda ao Congresso Nacional que, na eventual

² Por esse Projeto os programas de computador dos jogos seriam definidos tecnicamente e homologados pelo Ministério da Fazenda, e estariam ligados em tempo real com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e a Receita Federal. O texto era do Deputado Régis de Oliveira (PSC-SP), e se baseava no projeto de lei nº 2.254/07 do deputado Arnado Faria de Sá (PTB-SP), englobando também os PL's 2944/04 e 3489/08.

³ Fonte: Agência Câmara de Notícias (<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias>)





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

apreciação de proposições legislativas para autorizar a exploração de jogos de azar, sejam considerados os padrões internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro, inclusive a necessidade de estrito controle administrativo por órgão especializado.

De outro lado, percebe-se claramente que a receita tributária, argumento que é usado fortemente face às dificuldades orçamentárias tanto da União como dos Estados da Federação, que - se deduz - seria gerada com essa legalização (R\$ 15 Bilhões) é absolutamente inflada, já que, quando os bingos estiveram na legalidade durante a vigência da Lei Pelé, entre 1998 e 2002, os valores de fato não chegaram sequer a 1% dessa cifra, devendo se perquirir se os valores efetivamente arrecadados pelo Poder Público compensariam os gastos com o tratamento dos viciados patológicos e os efeitos nefastos sobre as famílias arruinadas pelas dívidas de jogo⁴.

Em artigo intitulado "*A legalização dos bingos sob prisma da lavagem de dinheiro*", o procurador da República Deltan Martinazzo Dallagnol, conclui de forma irrefutável sobre a inviabilidade de controle da lavagem de dinheiro e da sonegação de tributos nos bingos. Como bem esclareceu o autor, "*quando é o próprio titular do bingo que promove a lavagem, resta inócua qualquer regulamentação do COAF que determine a comunicação de operações suspeitas, pois é o próprio lavador, como agente obrigado, que detém em suas mãos as rédeas que lhe permitirão omitir qualquer comunicação sobre negócios ilícitos por ele geridos*".⁵ E arremata:

A análise feita permite concluir que os bingos podem ser usados de múltiplos modos tanto por clientes (consumidores) como pelos seus proprietários (empresários) para a lavagem. Nesta última hipótese (bingo-lavanderia), a natureza da atividade (manipulação de efetivo, abertura ao público, existência de custos fixos e facilidade de penetração), e a caracterização dos estabelecimentos como entes obrigados (controlando a realização

⁴ Sobre esse tema, v. matéria publicada na Folha de São Paulo, do dia 20/09/2009, sob o título "*Viciados em jogos temem reabertura de casas de bingo*": <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u626539.shtml>. Aliás, a situação dos jogadores compulsivos foi revelada num estudo da *National Gambling Impact Commission*, que estimou que, em 1999, pelo menos 3.2 milhões de norte-americanos seriam jogadores patológicos. Como tratar essas vítimas e seus familiares no Brasil? Uma das conclusões dessa Comissão foi de que os planos de saúde e o governo tinham o dever de providenciar tratamento para essas pessoas. Teriam o SUS e as operadoras de planos de saúde capacidade para arcar com mais essa demanda?

⁵ Fonte: Site da ANPR (<http://www.anpr.org.br>)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

das comunicações de operações suspeitas e ganhando uma área de legitimidade – “raposa no galinheiro”), tornam os riscos à lavagem extremamente grandes e maléficos.

A par disso, ponderou-se que a fiscalização ou investigação quanto à lavagem é, diante das peculiaridades do bingo, quando o estabelecimento está envolvido no crime, praticamente impossível. Essas dificuldades na fiscalização e controle permitem, quando não é realizada a lavagem, uma sonegação que restará impune, sabendo-se que os recursos do “caixa 2” são empregados, não raro, em inúmeros outros delitos, como sonegação de contribuições previdenciárias, corrupção e “caixa 2 eleitoral”.

Por outro lado, a manutenção da atividade do bingo na esfera da ilegalidade impede que ele seja usado para “esquentar” recursos, pois os negócios de jogo tendem a não crescer demasiado quando na marginalidade e, caso o criminoso declare ganhos à título de exploração do jogo, tais valores estarão sujeitos a perdimento por constituírem produto de ilícitos, remanescendo “frios”.

Diante do exposto, não há dúvidas de que a legalização dos bingos constitui um retrocesso nas políticas públicas de prevenção e repressão da lavagem de dinheiro no Brasil. Ela abrirá um flanco para que criminosos lavem dinheiro sem que as Autoridades responsáveis pela repressão sejam capazes, na grande maioria dos casos, de investigar e provar os crimes praticados.

Além disso, considerando que um dos objetivos da repressão da lavagem é combater os próprios crimes antecedentes, de elevada gravidade, a legalização dos bingos constituirá um retrocesso na prevenção e repressão não só da lavagem, mas também dos crimes antecedentes a esta: tráfico de drogas, de armas, extorsão mediante seqüestro, crimes contra a Administração Pública, incluindo peculato e corrupção, crimes contra o sistema financeiro nacional e ainda praticados contra organização criminosa⁶.

Esse descontrole sobreleva ao considerarmos a estimativa de criação de centenas de bingos e cassinos no Brasil a curto prazo, pelo menos segundo as projeções dos defensores do projeto (número este utilizado na especulação sobre os empregos que seriam criados e os tributos que seriam arrecadados. Essa projeção se mostra real pela experiência, pois, durante a vigência da Lei Pelé, só a cidade do Rio de Janeiro abrigou mais de 70 casas de bingos oficiais.

A enorme quantidade de bingos e cassinos cuja abertura é estimulada pelo PLS n. 186/2014 está em evidente descompasso com a realidade dos órgãos nacionais de controle, ainda que estes fossem dotados de estrutura de fiscalização

⁶ Fonte: Site da ANPR (<http://www.anpr.org.br>)





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

de primeiro mundo. A iminente e imediata proliferação de casas de jogo no Brasil, cujo número segundo alguns superaria todos os cassinos que existem no mundo⁷, não pressupõe uma discussão ampla e plural, com envolvimento da sociedade civil e dos órgãos estatais, quando poderiam ter sido apresentadas, por exemplo, propostas sérias de limitação quantitativa e territorial, de acordo com os interesses turísticos e de desenvolvimento dos Estados brasileiros.

Aliás, segundo informou a agência de notícias do Senado, o Senador Flexa Ribeiro chegou a sugerir que os bingos e cassinos fossem autorizados somente nas regiões menos desenvolvidas e fora das capitais. Assim, por exemplo, eles não poderiam ser instalados nas Regiões Sul e Sudeste. Mas a emenda foi rejeitada pelo relator. Depois, ao ser votada em destaque por toda a comissão, foi vencida novamente.

O PLS n. 186/2014 não prevê, por exemplo, controles mínimos sobre as receitas das máquinas "caça-níqueis", objeto maior de cobiça por parte dos futuros exploradores dos jogos de azar, as quais sempre foram manipuladas para ludibriarem o consumidor. O Correio Braziliense já alertava em reportagem publicada logo após a operação Furacão, em 23/04/2007: *"As máquinas de caça-níqueis foram feitas para "premiar" os proprietários — e não os apostadores. Estudos realizados pelo Instituto de Criminalística (IC) da Polícia Civil do Distrito Federal denunciam que, por trás da promessa de ganho fácil estampada nas telas dos equipamentos, existem programas de computador que manipulam a probabilidade de ganhos dos jogadores. Em alguns casos, máquinas chegaram a reter 64% do dinheiro apostado. Em países como os Estados Unidos, onde o jogo é permitido em alguns estados, a retenção de valores não ultrapassa 10%".*

Note-se que o fato de haver um percentual de receitas a ser tributado já é motivo suficiente para se concluir que haverá corrupção sim, e que seria pueril imaginar que a legalização vai acabar com a corrupção que envolve o jogo clandestino. Quem explora e vai continuar explorando essas atividades procura aumentar os seus ganhos a qualquer custo.

Não há, por exemplo, qualquer mecanismo de blindagem do uso de

⁷ A afirmação foi feita pelo então Secretário Nacional de Justiça durante a sessão do Parlamento citada (Agência Câmara de Notícias).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

capital ilícito decorrentes de atividade do jogo do bicho, em estados com grande penetração desse tipo de jogo de azar nas novas formas legalizadas.

Para se ter uma ideia dos valores que estão envolvidos, no ano de 2007 o Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, com apoio da Polícia Federal, da Receita Federal e da Marinha, apreendeu cerca de R\$ 5 milhões no interior das máquinas "caça-níqueis" de 18 bingos da capital do RJ. Esse valor era a arrecadação de parte de um único dia, sabido na época que os contraventores recolhiam o dinheiro das máquinas duas vezes por dia (manhã e noite) para diminuir o prejuízo com eventuais operações policiais. Isso revelava uma receita de mais de 1 bilhão por ano somente nesses bingos⁸.

Ninguém duvida que mesmo sendo legalizada a atividade, o poder da corrupção e da clandestinidade não vão desaparecer, e não somente sobre a exploração em si (manipulação de resultados e lavagem de dinheiro), mas para facilitar o seu (des)controle pelos órgãos do Estado que, ou não poderão (falta de condições estruturais) ou não irão de fato controlar e fiscalizar o jogo, por terem sido cooptados, o que se afirma à luz da experiência brasileira e em especial sob a perspectiva dos destinatários da lei (empresários que dominam e sempre dominaram o setor).

Essas assertivas partem de pressuposto erigido a uma das verdades absolutas identificáveis no estudo da criminalidade organizada: o jogo que se pretende legitimar não será uma atividade econômica aberta a novos empreendedores. Ele já tem dono. O contraventor (assim chamado num viés quase romântico, mas esse delinquente se revela como verdadeiro criminoso organizado) comanda um "estado paralelo" que se mistura, e algumas vezes se sobrepõe, ao Estado oficial. Não obstante todos os esforços que têm sido empreendidos, o Brasil ainda não foi capaz de transformar este *status quo*. E, certamente, essa transformação não passa pela legalização indiscriminada dos jogos de azar neste momento, ao contrário, a legalização viria ao encontro dos anseios dos próprios criminosos.

⁸ O que o explorador e o lobby do jogo mais querem são as máquinas, não é o bingo, o cassino e tão pouco o jogo do bicho. Sobre elas o controle eficaz e livre de corrupção é impossível, por isso deveria no mínimo ser feito um estudo sério sobre receitas esperadas e instituído um valor fixo a ser arrecadado pelo Estado, a ser revisto semestralmente. Para isso seria até recomendável que o Estado tivesse acesso direto por câmeras talvez, ao movimento das máquinas, para que a sua receita não fosse tão passível de manipulação.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Em outras palavras: com a aprovação do projeto, nada mais se fará do que legitimar uma atividade que se impôs (e continuará se impondo, pois estará nas mãos das mesmas pessoas) pela violência e pela corrupção, regularizando-a em benefício de organizações mafiosas que atuam com planejamento, controle de fluxo de caixa, divisão territorial e atuação espúria de forma estruturada e contínua. Não há espaço nesse mercado, senão para os seus "donos". Em artigo intitulado "*Bingos: muito além da legalização*", José Augusto Simões Vagos aduz:

(...) logo me veio à memória uma conversa que, anos antes, tive com um empresário que pretendia inaugurar um bingo numa casa de shows localizada na zona norte do RJ (...) antes da inauguração, durante a reforma, três operários foram mortos, fato amplamente noticiado na mídia. O desavisado empresário (...) foi ingênuo o bastante para relegar o implacável poder paralelo da jogatina. Esqueceu-se de pedir autorização ao megacontraventor da área, "dono" do território. Nunca mais cogitou se meter nisso⁹.

Essa simbiose espúria com o poder estatal é perceptível no Brasil por toda a sociedade¹⁰. A título de exemplo, quando três dos maiores líderes do jogo ilegal no Brasil¹¹ foram condenados pelo Juízo da 6ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro (no âmbito da Operação Furacão) a penas, cada um, de 47 (quarenta e sete) anos de reclusão por corrupção, lavagem de dinheiro, quadrilha e contrabando, assim resumiu a sentença sobre as características mafiosas do grupo:

A organização criminosa a que pertence, como se viu, é de tipo mafioso e configura verdadeiro aparelho organizado de poder. O bando, como se expôs, domina a exploração do jogo ilegal em todo o Estado do Rio de Janeiro e em outros Estados da Federação, através da divisão do espaço em territórios explorados monopolisticamente, conquistados e mantidos à força. No que tange às circunstâncias e consequências do crime, elenquei, no item 1 desta sentença, todas as características da organização criminosa (...) que incluem uma grande dimensão, com centenas de participantes, rígida hierarquia, divisão de trabalho, compartimentalização e intensa conexão com o Estado, seja

⁹ Revista Fato Típico – Goiânia, ano II, nº 5, jul/set 2010, p. 14.

¹⁰ Recomenda-se sobre o tema, ainda, o livro recentemente lançado "*Os porões da contravenção*", dos jornalistas Chico Otavio e Aloy Jupiara, Ed. Record.

¹¹ São eles, AILTON GUIMARÃES JORGE, o "Capitão Guimarães", ANIZ ABRAHÃO DAVID, o "Anísio", e ANTONIO PETRUS KALIL, o "Turcão".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

através da corrupção de inúmeros agentes públicos, dentre policiais e magistrados, até a sua interface com a política, através do financiamento de campanhas políticas para o executivo e legislativo federal e estadual. O grau de organização da quadrilha é impressionante, com escritórios montados para a exclusiva prática de corrupção, que contam com funcionários próprios, específicas datas do mês para pagamento mensal da corrupção e onde foram encontrados milhões de reais em espécie escondidos em paredes falsas. Também a sofisticação do exercício de poder pela cúpula, da qual faz parte o acusado, impressiona. A quadrilha conta com um tribunal, o "CLUBE BARÃO DRUMMOND", responsável por julgar os exploradores dos vários territórios ocupados pelo bando. Transmite a exploração do jogo nestes territórios através de contratos de compra e venda ou, em caso de morte, de testamentos. Por fim, insere o dinheiro ilícito da exploração do jogo na economia formal através de inúmeras empresas, que vão de restaurantes e hotéis a transportadoras e clínicas médicas, instaurando concorrência verdadeiramente desleal com os demais empresários que, sem o suporte do dinheiro sujo, queiram licitamente explorar as mesmas atividades¹².

Decorrente dessa mesma operação, deflagrada em abril de 2007, as prisões de dois desembargadores do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, um procurador regional da República, advogados e delegados federais, dentre outros contraventores de menor escalão, bem como a acusação contra um ministro do Superior Tribunal de Justiça por venda de liminares.

Outros dois dos maiores líderes do jogo ilegal do Rio de Janeiro¹³ foram condenados na operação Gladiador a penas de 18 anos de reclusão por corrupção, quadrilha e contrabando, com decisão mantida pelo Superior Tribunal de Justiça (mas ainda não transitada em julgado)¹⁴, e também foram denunciados pelo MPF por quatro homicídios e quatro tentativas de homicídio, no âmbito da chamada "guerra dos caça-níqueis" que assolou a zona oeste do Rio de Janeiro, culminando com a morte de dezenas de pessoas e, inclusive, do filho de dezessete anos de um daqueles contraventores mencionados, vítima de explosão do seu carro à luz do dia na Barra da Tijuca¹⁵, em típico ato mafioso e de terrorismo.

Em Goiás, provou-se, durante a chamada Operação Monte Carlo, que grupo criminoso organizado se valia de agentes do Estado, ligados,

¹² Processo nº 2007.51.01.802985-5 (Operação Furação, em grau e apelação junto ao TRF2).

¹³ FERNANDO IGGNACIO e ROGERIO ANDRADE.

¹⁴ Processo nº 2003.51.01.504960-6, da 4ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro.

¹⁵ <http://oglobo.globo.com/rio/bicheiro-alvo-de-arentado-bomba-no-recreio-dos-bandeirantes-3027109>





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

predominantemente, à área de segurança pública, para dominar o mercado espúrio de jogos, valendo-se de esquemas de corrupção, o que, mais uma vez, demonstra que esse mercado já se encontra cartelizado por pessoas que se utilizam de métodos mafiosos de consolidação de poder.

No Distrito Federal, a disputa territorial entre os criminosos envolveria policiais brasilienses contratados para atuar, por exemplo, em apreensões e operações direcionadas contra cada organização criminosa na divisão por zonas de exploração¹⁶.

Diversos outros Estados da Federação revelaram, em graus diversos, a realidade ora descrita que se instalou como um câncer em estado de metástase nas instituições do país. Portanto, não é difícil concluir quem será o principal beneficiário direto dessa pretensa legislação e qual o custo social e criminal da liberação indiscriminada dos jogos de azar no Brasil.

Assim, não há dúvidas que legalizar a exploração dos jogos de azar em todo o território nacional por meio do PLS n. 186/2014, que não prevê a implementação de mecanismos rigorosos de controle implicará, certamente, na presença e dominância do crime organizado nestas atividades.

Se não bastasse, é questionável que o número de empregos criados compensariam os gastos públicos com o tratamento dos ludopatas. Nesse sentido, vejamos trechos das declarações da psicóloga Salua Omais:

Vários estudos relatam que a legalização dos jogos de azar tende a aumentar os índices de problemas na sociedade. Para cada indivíduo com transtorno, aproximadamente quatro, dentro de seu círculo social, sofrem algum tipo de prejuízo em função do jogador (...) não é apenas uma questão de segurança pública, mas, sobretudo, de saúde pública¹⁷.

Ao ser questionada sobre se o Brasil está preparado para tratamento dos ludopatas, a psicóloga foi taxativa:

¹⁶ Ver:

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/07/04/interna_cidadesdf.200738/contravencao-em-guerra-bicheiros-e-responsaveis-pelas-maquinas-caca-niqueis-travam-disputa-por-territorio.shtml

¹⁷ Revista Fato Típico – Goiânia, ano II, nº 5, jul/set 2010, p. 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Não (...) os próprios setores ligados à saúde pública não possuem profissionais capacitados para lidar com esse público, sendo raríssimos os centros especializados no atendimento de jogadores patológicos no país, como, por exemplo, a AMJO (...)¹⁸.

Deveras, para pensar em legalizar tal atividade, não cabe apenas a utilização de argumentos de que traria benefícios financeiros, como aumento de arrecadação de impostos ou fomento do turismo, mas necessário avaliar dados quantitativos e sociais, os prejuízos econômicos e psíquicos, como, por exemplo, os efeitos nefastos sobre as famílias arruinadas pelas dívidas de jogo. Sobre o tema, anote-se matéria publicada no jornal Folha de São Paulo em 20/09/2009, intitulada "viciados em jogos têmem reabertura de casas de bingo", assinada por Lilian Christofolletti e Ana Flor <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2009200913.htm>:

"O nosso mundo tremeu nesta semana. A CCJ [Comissão de Constituição e Justiça] da Câmara aprovou a volta dos bingos e dos caça-níqueis. Quero saber quem aqui não sentiu um frio na espinha com essa notícia. Eu estou com medo, medo por saber que não estou preparada para ver o luminoso do Bingo Itaim se acender. Meu nome é Marisa (os nomes utilizados na reportagem são fictícios). Estou há um ano, quatro meses e cinco dias sem jogar."

A apreensão de Marisa, 56, consultora de marketing, que espreme as mãos enquanto fala, é compartilhada por três mulheres e três homens sentados em semicírculo numa das reuniões da associação JA (Jogadores Anônimos). Eles estão numa sala ampla, nos fundos de uma igreja, no bairro do Itaim, que já foi um dos tradicionais redutos de jogos em São Paulo.

(...)

"Enquanto o bingo está fechado, eu sei que consigo resistir. Nem penso no jogo. Mas, se está aberto, a compulsão começa a tomar conta, volta a vontade de jogar e fica mais difícil combater", diz a pedagoga Paula, 43, que conta ter perdido todas as economias do marido em casas de bingo.

Para ela, o reflexo positivo do fechamento dos bingos pode ser visto nas reuniões diárias da JA em todo o país.

"Quando os bingos funcionavam, as salas do JA ficavam lotadas. Veio a proibição e os jogadores sumiram. Acho que a maioria se acomodou pensando que, com o fechamento, não havia mais risco. O que, até um certo ponto, era verdade. Mas, se o bingos reabrirem, amanhã a sala volta a encher. Posso dizer, sem chance de errar, que uns 90% dos que frequentavam os bingos tinham algum problema. O duro é assumir", diz.

¹⁸ Revista Fato Típico – Goiânia, ano II, nº 5, jul/set 2010, p. 5/6.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

(...)

Quinta-feira, minutos depois da aprovação, pela CCJ, da reabertura dos bingos, explodiram discussões na internet entre aqueles que se reconhecem viciados em jogos e familiares. "[Os bingos] Trarão riqueza para poucos e pobreza e infelicidade para muitos e suas famílias. O Estado gastará em tratamento de saúde tudo o que arrecadará em impostos", escreveu o internauta Thomas, há três anos sem jogar.

"Se visse um familiar deles vendendo coisa de casa para ir ao bingo ou caça-níquel, não aprovavam", afirmou José, em uma lista de discussões.

Muitos ex-viciados relatavam o medo de sair às ruas e passar pelos bingos onde costumavam jogar. "Tenho medo de voltar a andar na [rua] Augusta", afirmava Elaine. "Nos últimos anos era um alívio não ter mais os bingos por lá", conta ela. Apesar de estar há dois anos e meio sem jogar, ela não sabe como se sentirá com tantas "tentações" reabertas.

O jogo patológico é uma doença reconhecida pela OMS (Organização Mundial da Saúde) desde 1992. Quem sofre do mal não resiste à tentação de jogar. E, quando está jogando, não consegue parar, mesmo perdendo muito. Segundo a coordenadora de um dos grupos da Jogadores Anônimos, Paula, as mulheres sofrem mais risco de se tornarem viciadas.

"Com um bingo em cada esquina, nossa tarefa de resistir se torna muito mais difícil", disse Elaine.

Há reuniões de JA em mais de 10 cidades no Brasil.

3. CONCLUSÃO

Diante de toda a argumentação expendida linhas acima, pede-se, respeitosamente, aos nobres parlamentares, apoio na apresentação de Recurso para que a matéria seja apreciada também pelo Plenário do Senado Federal, de modo que possa ser reaberta a discussão sobre tão delicado tema.

Brasília/DF, 1º de fevereiro de 2016.

PETERSON DE PAULA PEREIRA
PROCURADOR DA REPÚBLICA
SECRETÁRIO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Jogo Patológico

É também um transtorno do controle dos impulsos, além de compulsivo.
| Dependências | Obsessões-Compulsões |



O **Transtorno de Jogo Patológico** vem ganhando importância crescente, proporcional à sua prevalência que vem aumentando em diferentes países, principalmente DEVIDO à maior disponibilidade de jogos de azar. Além de apostas tradicionais como loterias, corridas de cavalos e jogos de carta, novos jogos têm sido introduzidos no mercado como casas de bingo, jogos eletrônicos e mesmo através da Internet.

No Brasil, as pesquisas sobre **Jogo Patológico** ainda são acanhadas e o tema ainda é tratado como certo tabu. Isso decorre, talvez, do fato de nosso país não ter tradição no setor de jogos. Aqui os jogos de azar tornaram-se mais acessíveis à população mais recentemente, depois da legalização do jogo de *Bingo*.

Em países onde a atividade é regulamentada há mais tempo, a observância do problema é bem mais intensa. O próprio setor que opera atividades de jogos tem a incumbência de bancar programas e entidades de prevenção e tratamento do **Jogo Patológico**. Nos Estados Unidos existe um excelente programa de **Jogo Responsável** (*politicamente mais correto* do que falar em **Jogo Patológico**), bancado pelos operadores de cassinos.

Embora se saiba há muito tempo que a atitude de jogar compulsivamente é uma séria alteração do comportamento, seu caráter mórbido ou patológico só foi considerado a partir de 1980. Nessa época o **Jogo Patológico** passou a ser classificado e reconhecido como transtorno psiquiátrico através de sua inclusão na classificação da *Associação Americana de Psiquiatria* (DSM.III, Manual Diagnóstico Estatístico de Doenças Mentais, 3ª. Edição). Para esse manual de diagnóstico o **Jogo Patológico** pode ser definido como *comportamento recorrente de apostar em jogos de azar, apesar de conseqüências negativas decorrentes dessa atividade. O indivíduo perde o domínio sobre o jogo, tomando-se incapaz de controlar o tempo e o dinheiro gasto, mesmo quando está perdendo.*

Para a **Organização Mundial da Saúde** o **Jogo Patológico** passou a ser reconhecido como doença somente a partir de 1992 e, por definição, em linhas gerais, se caracteriza pela incapacidade da pessoa em controlar o hábito de jogar, a despeito de todos inconvenientes que isso possa estar proporcionando, tais como problemas financeiros, familiares, profissionais, etc.

Segundo a psicóloga Maria Paula Magalhães Tavares de Oliveira, do **Ambulatório de Jogo Patológico da Unifesp**, o jogo começa com pequenas apostas, normalmente na adolescência, mais freqüentemente entre os homens.

O Jogador

Para pessoas que não têm ou não conhecem o problema, a questão intrigante é a seguinte: *o que leva a pessoa a ficar horas e horas envolvida com a mesma atividade de forma tão obsessiva?*

Essa dúvida, como outras, do tipo: *"- o que leva a pessoa a postar-se incansavelmente, durante horas, diante de uma mesa de cartas, da roleta, do bingo ou na frente de uma máquina eletrônica?"*. Ou ainda: *"que força misteriosa é essa que parece obrigar pessoas a analisarem seus sonhos para jogar no bicho, ou estudar o comportamento de cavalos nos diferentes tipos de terreno para fazer a melhor aposta possível?"*, ainda não encontram respostas nos manuais de psiquiatria.

Neste sentido o jogador compulsivo pode ser comparado a um viciado em trabalho, ou em comprar compulsivamente, na obsessão pelo sexo, ou pela internet, ou em tantas outras atividades comportamentais que fogem ao controle. O jogador compulsivo tem reações parecidas aos alcoolistas ou dependentes químicos, tanto na sensação de prazer como no comportamento. Jogar, para essas pessoas, ativa circuitos cerebrais que provocam um prazer semelhante ao das drogas, e a atitude geral do *dependente do jogo*, tal como nos casos de alcoolismo e drogas, acaba promovendo a exclusão de outras áreas da vida.

O intervalo de tempo entre começar a jogar e a perder o controle sobre o jogo varia de 1 a 20 anos, sendo mais comum num período de cinco anos. *Maria Paula*, citando Custer, descreve três fases no comportamento de jogar:

1. - Fase da Vitória:

Nessa fase a sorte inicial é vai sendo rapidamente substituída pela habilidade no jogo e as vitórias tornam-se cada vez mais excitantes. Aumenta a freqüência com que a pessoa procura o jogo e manifesta um otimismo não-realista. Os valores das apostas vão aumentando progressivamente e a perda passa a ser mais sofrível;

2. - Fase da Perda:

A característica dessa fase é o aumento de tempo e dinheiro gastos com o jogo, bem como o afastamento da família. Começa a perder. Agora, normalmente o dinheiro ganho no jogo é utilizado para jogar mais



3. - Fase do Desespero:

A característica principal nesta fase é o aumento de tempo e dinheiro gastos com o jogo e o afastamento da família. Surge o pânico, uma vez que o jogador percebe o tamanho de sua dívida, seu desejo de pagá-la prontamente, o isolamento de familiares e amigos, a reputação negativa que passou a ter na sua comunidade e, finalmente, um desejo nostálgico de recuperar os primeiros dias de vitória.

É a percepção das conseqüências, e esses fatores pressionam o jogador a jogar ainda mais, na esperança de ganhar uma quantia que possa resolver todos esses problemas. Alguns passam então a utilizar recursos ilegais para obter dinheiro. Nessa fase, é comum a exaustão física e psicológica, sendo freqüente a depressão e pensamentos suicidas.

A Personalidade

Jogo Patológico é um transtorno psiquiátrico ao qual se reputa importante participação de fatores de personalidade. A personalidade dos jogadores patológicos, bem como a personalidade de outras pessoas portadoras de **Transtornos do Espectro Obsessivo-Compulsivo**, tem alguns traços em comum, principalmente a inclinação natural para a compulsão e impulsividade.

O jogador patológico é obstinado e perseverante, dificilmente aceita perder e diz que joga para se divertir. Na maioria das vezes essas pessoas aparentam ter dificuldade de prever conseqüências dessa compulsão, ou talvez neguem (como *Mecanismo de Defesa*) a eventual obviedade da situação desfavorável, fantasiando que subitamente a sorte haverá de mudar.

Nos casos de dependência franca o jogador faz cálculos absurdos das contas de apostas e não admite que esteja perdendo. Quando a pessoa começa a mentir para os familiares sobre estar ou não envolvida com o jogo é preciso procurar ajuda.

Ao perceber o tamanho de sua dívida o jogador ou jogadora pode se desesperar. Embora ele tenha vontade consciente de pagar suas dívidas, de recuperar a convivência familiar harmônica e a reputação junto aos amigos, não consegue controlar o impulso de jogar ainda mais. Nessa fase, por desespero, alguns jogadores ou jogadoras passam a utilizar recursos ilegais para obter dinheiro, ficam fisicamente exaustos e podem apresentar depressão e pensamentos suicidas.

Uma das principais características do **Jogo Patológico** é que, apesar das graves conseqüências que possa estar provocando, incluindo o risco de separação conjugal, demissão, graves perdas econômicas, envolvimento com a justiça, entre outros, os jogadores(as) têm muita dificuldade em controlar o impulso de jogar, em admitir a existência e o tamanho do problema e a pedir ajuda. É por isso que, normalmente, a aderência ao tratamento costuma pouca ou nenhuma.

Crítérios diagnósticos

Não é tão simples detectar o **Jogo Patológico**, e menos simples ainda será considerá-lo um transtorno (**Transtorno do Controle dos Impulsos**). Primeiro, porque o jogador ou jogadora compulsiva tende a esconder e dissimular fortemente essa dependência, segundo, porque ele ou ela dificilmente reconhecerá a gravidade do quadro, mesmo quando alertado pelos demais. Em terceiro, porque a própria família subestima, dissimula ou nega o problema até o ponto onde ele se torna insustentável.

Além de tudo, como nossa sociedade está habituada a considerar dependência apenas os casos de alcoolismo ou uso de drogas, dificilmente se entenderá que o Jogo Patológico é também uma forma de dependência. Essa cegueira social se reforça diante do fato do jogador ou jogadora ser, comumente, uma pessoa psiquiatricamente normal nas demais áreas de sua atuação.

Há ainda um discurso complacente sobre o problema. É quando familiares ou mesmo o jogador ou jogadora diz que "afinal, ele(a) tem direito a um pouco de lazer, já que trabalha tanto, é bons marido (esposa), etc..."

Crítérios Diagnósticos do DSM-IV para Jogo Patológico

1. - preocupação com jogo (preocupação com experiências passadas, especulação do resultado ou planejamento de novas apostas, pensamento de como conseguir dinheiro para jogar);
2. - necessidade de aumentar o tamanho das apostas para alcançar a excitação desejada;
3. - esforço repetido e sem sucesso de controlar, diminuir ou parar de jogar;
4. - inquietude ou irritabilidade quando diminui ou pára de jogar;
5. - jogo como forma de escapar de problemas ou para aliviar estado disfórico (sentimentos de culpa, de desamparo, ansiedade, depressão);
6. - depois da perda de dinheiro no jogo, retorna freqüentemente no dia seguinte para recuperar o dinheiro perdido;
7. - mentir para familiares, terapeuta ou outros, a fim de esconder a extensão do envolvimento com jogo;
8. - cometer atos ilegais como falsificação, fraude, roubo ou desfalque para financiar o jogo;
9. - ameaçar ou perder relacionamentos significativos, oportunidades de trabalho, educação ou carreira por causa do jogo;
10. - contar com outros para prover dinheiro, no intuito de aliviar a situação financeira desesperadora

por causa do jogo.

Essas 10 condições supracitadas são os critérios para o diagnóstico formal e acadêmico do Jogo Patológico. Entretanto, assim como acontece na questão do alcoolismo, as entidades leigas e especializadas que se ocupam do problema, são autorizadas pelos resultados positivos a opinar com muita propriedade. É o caso dos Jogadores Anônimos, que desenvolveu 20 perguntas para determinar em que condições uma pessoa pode entrar em estado de alerta por seu perfil de jogador. Vamos à elas:

20 perguntas sobre condições de uma pessoa entrar em estado de alerta

1. Você já perdeu horas de trabalho ou da escola devido ao jogo?
2. Alguma vez o jogo já causou infelicidade na sua vida familiar?
3. O jogo afetou a sua reputação?
4. Você já sentiu remorso após jogar?
5. Alguma vez você já jogou para obter dinheiro para pagar dívidas ou então resolver dificuldades financeiras?
7. Após ter perdido você se sentiu como se necessitasse voltar o mais cedo possível e recuperar as suas perdas?
8. Após um ganho você sentiu uma forte vontade de voltar e ganhar mais?
9. Você geralmente jogava até que seu último centavo acabasse?
10. Você já pediu dinheiro emprestado para financiar seu jogo?
11. Alguma vez você já vendeu alguma coisa para financiar o jogo?
12. Você relutava em usar o "dinheiro de jogo" para as despesas normais?
13. O jogo o tornou descuidado com o seu bem estar e o de sua família?
14. Alguma vez você já jogou por mais tempo do que planejava?
15. Alguma vez você já jogou para fugir das preocupações ou problemas?
16. Alguma vez você já cometeu, ou pensou em cometer um ato ilegal para financiar o jogo?
17. O jogo fez com que você tivesse dificuldades para dormir?
18. As discussões, desapontamentos ou frustrações fizeram com que você tivesse vontade de jogar?
19. Alguma vez você já teve vontade de celebrar alguma boa sorte com algumas horas de jogo?
20. Alguma vez você já pensou em se auto-destruir como resultado de seu jogo?

O resultado é simples; a maioria dos jogadores compulsivos responderão SIM a pelo menos SETE destas perguntas. E quanto mais SIM, mais grave é o caso.

Jogadores patológicos são caracterizados pela prática inveterada de jogos de azar que envolve apostas em dinheiro em geral, por exemplo, o bingo, cassino, cartas, loterias etc. Segundo a CID.10, que é a (Classificação Internacional de Doenças da Organização Mundial de Saúde), a característica essencial do Jogo Patológico é um comportamento de jogo mal adaptativo, recorrente e persistente, que perturba os empreendimentos pessoais, familiares e/ou ocupacionais. A pessoa com esse transtorno pode manter uma preocupação com o jogo, tais como, planejar a próxima jogada ou pensar em modos de obter dinheiro para jogar.

A maioria das pessoas com Jogo Patológico afirma estar mais em busca de ação do que de dinheiro e, por causa dessa busca de ação, apostas ou riscos cada vez maiores podem ser necessários para continuar produzindo o nível de excitação desejado. Os indivíduos com Jogo Patológico freqüentemente continuam jogando, apesar de repetidos esforços no sentido de controlar, reduzir ou cessar o comportamento.

Através do reforço emocional intermitente, onde ganhar é um reforço positivo imediato e perder é apenas uma circunstância aleatória, o indivíduo apresenta o comportamento compulsivo de jogar. Ele está sempre na expectativa de ganhar, tal como, talvez, tenha acontecido anteriormente. Existe ainda uma sensação especial (emocional) no comportamento de risco, e que ocupa a mente do jogador fazendo que passe a repetir o comportamento (dependência).

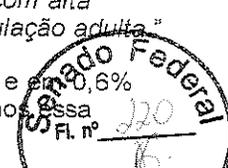
Alguns autores sugerem que jogadores ou jogadoras patológicas ficam dependentes de uma sensação de euforia semelhante àquela induzida por drogas. Na prática, de fato, o Jogo Patológico tem sido considerado como uma dependência semelhante à dependência de álcool e drogas. Talvez seja por isso que um número considerável de jogadores patológicos tenha altas taxas de comorbidade com a dependência de álcool e outras drogas.

O jogo pode tornar-se uma grande fonte de prazer, podendo vir a ser a única forma de prazer para algumas pessoas, notadamente aquelas mais solitárias e desencantadas com seu entorno social ou familiar. Entretanto, o jogador ou jogadora compulsiva costuma se tornar inseqüente, gastando aquilo que não tem e perdendo a noção de realidade.

Epidemiologia

Calcula-se que nos EUA, na Inglaterra e na Austrália o problema atinja entre 1 e 4% da população geral e, segundo Marcelo Fernandes, psiquiatra do Ambulatório do Jogo Patológico da Unifesp, "em cidades com alta concentração de casas de jogo, como Las Vegas, por exemplo, esse número salta para 8,7% da população adulta."

Na população com média de idade de 18 anos foi detectado **Jogo Patológico** em 5,7% dos rapazes e em 0,6% das moças, resultando numa relação de 9,5 homens para cada mulher. Já na idade média de 22,3 anos, essa proporção foi o dobro, ou seja, de 4 homens para cada mulher (Ladouceur, 1991, 1994).



Não há prevalência do **Jogo Patológico** em determinada faixa etária, mas o diagnóstico de jogadores patológicos existe desde o início da adolescência até a terceira idade", explica a psiquiatra Sílvia Sabóia Martins.

Pesquisas de *Hermano Tavares* mostraram que cerca de 20% dos jogadores patológicos são dependentes de álcool, 62% são tabagistas e 50% deles estão desempregados. *Daniela Sabbatini da Silva Lobo* e *Sílvia Sabóia* constatam que quando essas pessoas começam a jogar são, na maioria das vezes, bem realizadas profissionalmente. Outra constatação dela é a de que mulheres se viciam nos jogos de 2,5 a 4 vezes mais rapidamente que homens.

Entre as complicações associadas ao jogo, *Strachan* e *Custer* relacionaram tentativas de suicídio (23%), alcoolismo (10%), dependência de drogas ilícitas (23%) e dependência de drogas lícitas (15%). Eles relataram também que 10% das mulheres se prostituíam com fim exclusivo de obter dinheiro para jogar. Não foi feita comparação com homens jogadores.

Ainda se crê que o **Jogo Patológico** seja claramente mais comum entre os homens, porém essa posição vem sofrendo mudanças continuamente. Tem havido um expressivo aumento de mulheres com problemas de Jogo Patológico, assim como ocorre em relação à dependência de álcool e de outras drogas.

Talvez isso se deva às mudanças no papel social das mulheres, entre outros eventos sócio-culturais. Em nosso meio a legalização do Bingo, entendido pela população como forma segura e inofensiva de diversão, pode ter contribuído para o aumento desse transtorno entre as mulheres.

Entre os estudos sobre mulheres jogadoras, *Strachan* e *Custer* mostraram, em 52 mulheres jogadoras Las Vegas, em 1989, que a etnia caucasiana aparecia em 83%, sendo 76% delas com idade entre 30 e 49 anos, a maioria casada (67%) e com filhos (75%), com segundo grau completo (74%). A quase totalidade jogava videopoker (90%).

Apesar da maioria dos estudos sobre jogadores compulsivos ou patológicos ser dirigido para uma população eminentemente masculina, calcula-se que pelo menos um terço deles sejam mulheres, conforme veremos mais adiante.

Pesquisa realizada em São Paulo entre jogadores ou jogadoras que procuraram tratamento, também se observou que é crescente o número de mulheres que jogam. Mesmo assim, a maioria de jogadores compulsivos ainda é do sexo masculino, tem cerca de 40 anos de idade, casado, trabalha e tem grau de escolaridade elevado (*Maria Paula Maçalhães Tavares de Oliveira*).

No **Jogo Patológico** freqüentemente há associação com outros transtornos psiquiátricos, notadamente com outros transtornos do humor, de ansiedade, dependência de álcool e outras drogas. Entre os homens jogadores a comorbidade com transtornos afetivos varia entre 21 a 60%, segundo metanálise de Sílvia Sabóia Martins. Há ainda uma porcentagem de casos que apresentam comorbidade com dependência de substâncias, variando de 25 a 65%.

Estatísticas em outros países mostram que há uma prevalência de **Jogo Patológico** é estimada entre 1 e 4% da população geral (EUA e Canadá). No Brasil ainda não existem dados seguros sobre a situação, mas, devido à popularidade crescente dos jogos computadorizados e das casas de bingo, alguns indicativos já podem ser preocupantes.

Para se ter uma idéia, em 1998 o bingo era o jogo de preferência em 65% dos jogadores ou jogadoras compulsivas e, em 2001, essa preferência saltou para cerca de 90% (*Maria Paula de Oliveira*), deixando as loterias, vídeo-pôquer, turfe e caça-níqueis em segundo plano na preferência dos jogadores.

Talvez a preferência pelo bingo tenha uma conotação cultural, ou seja, reforçada por haver maior aceitabilidade social do bingo em relação à outros jogos, tendo em vista a forma amadora, recreacional ou como atividade beneficente.

Genética

Na observação leiga e cotidiana notamos, com assombrosa freqüência o quanto existe de concordância de alcoolismo em uma mesma família. Em relação à compulsão para o jogo também observamos essa concomitância, porém, em nível muito menor.

Sílvia Sabóia Martins, *Daniela Lobo* e *Hermano Tavares* comentam sobre padrões de herança genética de dependentes de droga e jogadores patológicos. Essa questão ainda não está estabelecida. Analisaram 3359 pares de gêmeos, verificando que fatores familiares (genéticos e ambientais) explicam 56 a 62% da ocorrência de **Jogo Patológico**, havendo indícios significativos de ocorrência familiar do transtorno. Em gêmeos idênticos (monozigóticos) a concordância do problema foi de 22,6%, enquanto que nos não-idênticos (dizigóticos) essa ocorrência foi de apenas 9,8%. Na população geral a prevalência é muito menor, conforme vimos acima.

Alguns autores, como Sharpe (1995), sugerem que jogadores patológicos ficam dependentes de uma sensação de euforia semelhante àquela induzida por drogas. Desta forma, o jogo patológico tem sido conceituado como uma dependência semelhante à dependência de álcool e drogas. (*Moran - 1970; Lesieur -1993*).

Classificações

Quanto os graus de envolvimento do impulso de jogar, os jogadores podem ser classificados em três tipos:

- *Eventuais* (que jogam na loteria quando os prêmios estão acumulados);
- *Sociais* (jogam uma vez por mês com amigos) e;
- *Patológicos* (jogam semanalmente e deixam o jogo interferir na sua vida).

Quanto ao tipo de jogo, *Simone Carvalho* (2005) mostra serem eles, em ordem decrescente: cartas (78,6%), bingo (78,6%), loteria (71,4%) e jogos de habilidade (71,4%) foram praticados com maior frequência.

Cabe aqui uma definição clara do problema. Por mais que algumas pessoas achem que o jogador faz isso porque não tem responsabilidade, não se preocupa com sua família e até mesmo não se importa com o que pensam sobre suas atitudes, na verdade ele o faz por conta de um distúrbio que compromete o controle dos impulsos.

Portanto, o **Jogo Patológico** é oficialmente classificado como comportamento compulsivo, como dependência e encontra-se entre os *Transtornos do Controle dos Impulsos Não Classificados em Outro Local* no DSM-IV, e entre os *Transtornos de Hábitos e Impulsos* na CID-10.

Aqui, em PsiquWeb, acompanhando tendência atual, colocamos o Jogo Patológico dentro dos **Transtornos do Espectro Obsessivo-Compulsivo**. Estes seriam:

Transtornos do Espectro Obsessivo-Compulsivo

- 1.- Transtorno Obsessivo-Compulsivo
- 2.- Transtorno Dismórfico Corporal
- 3.- Transtornos Alimentares
 - 3.1- Vigorexia
 - 3.2- Anorexia
 - 3.3- Bulimia
- 4.- Transtorno do Controle dos Impulsos
 - 4.1- Tricotilomania
 - 4.2- Transtorno de Tique
 - 4.3- Síndrome de Tourette
 - 4.4- Sexo Compulsivo
 - 4.5- Jogo Compulsivo
 - 4.6- Piromanía
 - 4.7- Compulsão para Compras
 - 4.8- Compulsão à Internet

Tratamento

Como todas as patologias emocionais que envolvem a volição (vontade), o Jogo Patológico é muito difícil de ser tratado, mas essa dificuldade não desautoriza as iniciativas de controle e tratamento. Todas as dependências envolvem a volição, assim como os tiques, o TOC e demais quadros considerados na categoria dos Transtornos do Espectro Impulsivo-Compulsivo.

Refletindo sobre a questão do tratamento em psiquiatria, de fato, é fortemente desestimulante e preditivo de que o tratamento será possivelmente infrutífero, quando o paciente diz "*não consigo*", ou "*não gosto*", ou "*tenho horror de fazer isso*". Essas atitudes refletem a vontade do paciente (volição), uma das únicas áreas do psiquismo que não são influenciadas pelos medicamentos. Até a disposição geral pode ser modificada por, por exemplo, antidepressivos, mas a essência da vontade humana não.

Primeiramente, como em quase todos tratamentos psiquiátricos (exceto no caso das psicoses), uma das premissas básicas é a pessoa reconhecer que precisa de ajuda, reconhecer que não tem mais controle sobre seu comportamento quando joga.

O paciente deve reconhecer, com muita franqueza, que não tem controle sobre sua situação econômica, que precisa contar com familiares ou amigos para cuidar de suas finanças, para poder pagar suas dívidas.

Devem ser procurados programas de tratamento específico para jogo patológico (normalmente em universidades), ou consultar periodicamente profissionais capacitados, ou ainda, freqüentar reuniões de grupos de auto-ajuda como os Jogadores Anônimos.

Jogadores Anônimos é um grupo de orientação e apoio a jogadores compulsivos, e vem realizando um excelente trabalho para atender a essa patologia, e os êxitos são marcantes. A entidade está presente em praticante todas as capitais brasileiras e em muitas cidades do interior do país (no total, entre 40 e 50 grupos). O atendimento é gratuito e se baseia em reuniões periódicas, onde pessoas que já passaram pelo problema dão apoio aos recém-chegados. Segundo números da entidade, as pessoas que se recuperam continuam freqüentando o grupo, por entender que as recaídas podem levá-las de volta ao bingo, ao jôquei ou a modalidades do jogo compulsivo, inclusive as loterias oficiais ou ao jogo do bicho. Aliás, muitos acham que as loterias e o jogo do bicho não são *viciantes*, mas para o jogador compulsivo, qualquer tipo de disputa que envolva dinheiro pode levar à compulsão.

O tratamento do **Jogo Patológico** envolve, como sempre, uma avaliação do paciente, podendo ser necessário o



uso de medicamentos, uma vez que a depressão nesses casos é bastante comum, inclusive há alta incidência de ideação suicida.

Apesar dos programas de atendimento terem um sucesso satisfatório no controle do problema, mais ou menos na mesma proporção dos grupos voluntários e dos programas oficiais para alcoolistas, até o momento não se descobriu uma cura definitiva para o Jogo Patológico. Alguns serviços de psiquiatria, notadamente aqueles em ambiente universitário, também têm se utilizado de psicoterapia de grupo, com o propósito de auxiliar o jogador a sair do isolamento em que se encontra.

Assim sendo, a alternativa mais viável, até o momento, é o apoio psicológico e as terapias de grupo para que as pessoas com o mal possam superar a fase de fissura pelo jogo e entender que não poderá mais voltar a uma mesa para jogar, mesmo de "brincadeira", por conta do risco de recaída.

Para referir:

Ballone GJ - *Jogo Compulsivo ou Patológico*, in. PsiqWeb, Internet, disponível em www.psiqweb.med.br, 2006

Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes da Unifesp
(Escola Paulista de Medicina)

Ambulatório de Jogo Patológico: tel: 0/xx/11/3083-7816

PROAD (Jogo Patológico) - UNIFESP: tel. 0/xx/11/5579-1543

PROSEX (Sexo Patológico): tel.0/xx/11/3069-6982

Comedores Compulsivos Anônimos: tel.0/xx/21/2262-8468

Dependentes de Amor e Sexo Anônimos: <http://www.slaa.com.br>

Jogadores Anônimos: 0/xx/11/5562-5055

Referências

American Psychiatric Association - *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*. Third edition. Washington, DC, 1980.

Carvalho SVB, Collakis ST, Oliveira MPMT - Frequency of pathological gambling among substance abusers under treatment. Rev. Saúde Pública, Apr. 2005, vol.39, no.2, p.217-222.

Ladouceur R, Dubé D, Bujold A - Prevalence of Pathological gambling and related problems among college students in the Quebec metropolitan area. Canadian Journal of Psychiatry, 1994; 39 (5): 289-293.

Ladouceur R - Prevalence estimates of pathological gambling in Quebec. Canadian Journal of Psychiatry, 1991; 36: 732-734.

Lesieur HR, Blume SB - Pathological gambling, eating disorders and the psychoactive substance use disorders. Journal of Addictive Disorders, 1993; 12: 89-102.

Lesieur HR, Cross J, Frank M et al. - Gambling and pathological gambling among university students. Addictive Behaviours, 1991; 16: 517-527.

Lobo DSS - Características de personalidade de jogo patológico: análise comparativa de jogadores patológicos e seus irmãos, tese de doutorado, Faculdade de Medicina da USP, data da defesa 11/08/2005.

Martins SS, Lobo DSS, Tavares H - Jogo patológico em mulheres: uma revisão. Rev. Hosp. Clin., set./out 2002, vol.57, no.5, p.235-242.

Moran E - Gambling as a form of dependence. British Journal of Addiction, 1970; 64: 419-428.

Shaffer HJ, Hall MN, Vander Bil T J - Estimating the prevalence of disordered gambling behaviour in the United States and Canada: a research synthesis. American Journal of Public Health, 1999; 89 (9), 1369-1376.

Sharpe L, TARRIER N, Schotte D et al. - The role of autonomic arousal in problem gambling. Addiction, 1995; 90: 1529-1540.

Strachan ML, Custer RL - Female compulsive gamblers in Las Vegas- In: Eadington WR & Cornelius JA (Eds). Gambling Behaviour & Problem Gambling (Reno NV, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming), 1993. pp. 235-238.

Tavares H - Jogo Patológico e suas relações com o espectro impulsivo-compulsivo, tese de doutorado,

22/03/2016

Psiquweb

Faculdade de Medicina da USP, data da defesa 28/11/2000, disponível na internet em /teses/disponiveis/5/5142/tde-16072002-135615, consultado em 2006.







BY THE GOVERNOR OF THE STATE OF GEORGIA

A PROCLAMATION PROBLEM GAMBLING AWARENESS MONTH

- WHEREAS: Problem gambling, defined as an urge to continuously gamble despite severe negative consequences or a desire to stop, is a serious public health issue affecting an estimated 380,000 Georgians of all ages, socioeconomic levels, and ethnic backgrounds; and
- WHEREAS: Problem gambling can have a significant negative societal and economical impact on individuals, families, businesses, and communities. If treated, these damaging effects to both individuals and society as a whole can be drastically minimized; and
- WHEREAS: It is imperative that we bring awareness to the seriousness of problem gambling so citizens may know the symptoms and treatment options necessary to help themselves or their loved ones; and
- WHEREAS: Numerous individuals, professionals, and organizations, including the Georgia Council on Problem Gambling, are dedicated to educating the public about the consequences of this disease as well as the availability and effectiveness of treatment; and
- WHEREAS: Problem Gambling Awareness Month is also a time to celebrate and admire the men and women in Georgia who have worked diligently to overcome problems associated with their gambling behavior; now
- THEREFORE: I, NATHAN DEAL, Governor of the State of Georgia, do hereby proclaim March 2015 as PROBLEM GAMBLING AWARENESS MONTH in Georgia.

In witness thereof, I have hereunto set my hand and caused the Seal of the Executive Department to be affixed this 20th day of February in the year of our Lord two thousand fifteen.



Nathan Deal

GOVERNOR

ATTEST

Chris W. Riley

CHIEF OF STAFF







DO GOVERNADOR DO ESTADO DA GEORGIA

DECLARAÇÃO PÚBLICA

MÊS DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE O VÍCIO EM JOGAR

VISTO QUE: O vício em jogar, definido enquanto impulso forte e contínuo de jogar jogos de azar não obstante as severas consequências negativas e o desejo de parar, consiste em um sério problema de saúde pública que afeta um número estimado de 380.000 pessoas de todas as idades, níveis socioeconômicos, origens étnicas no estado da Georgia; e

VISTO QUE: O vício de jogar pode acarretar significativos impactos sociais e econômicos negativos nos indivíduos, famílias, negócios e comunidades. Se tratado, esses efeitos danosos para ambos, o indivíduo e a sociedade como um todo, podem ser drasticamente minimizados; e

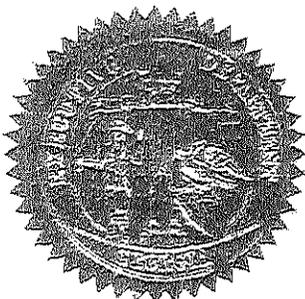
VISTO QUE: É imperativo que nós conscientizemos a todos quanto à seriedade do vício de jogar, de modo que os cidadãos saibam os sintomas e as métodos de tratamento para ajudá-los e ajudar àqueles que consideram; e

VISTO QUE: Muitos indivíduos, profissionais e organizações, incluindo o Conselho do Vício em Jogar da Georgia, tem se dedicado a educar o público em relação às consequências dessa doença, bem como da disponibilidade e da efetividade do tratamento da mesma;

VISTO QUE: O mês de conscientização sobre o vício em jogar também constitui um momento de celebração e admiração pelos homens e mulheres da Georgia que tem trabalhado com diligência para superar seus problemas comportamentais associados aos jogos de azar; e agora

POR ESSE MOTIVO: Eu, NATHAN DEAL, Governador do Estado da Georgia, declara, por meio desta, o mês de Março, 2015, como o Mês de Conscientização sobre o Vício em Jogar na Georgia.

Em testemunho deste ato, firmo o presente documento e o certifico com o Selo da Secretaria Executiva do Estado, a ser afixado neste dia 20 de Fevereiro do ano de nosso Senhor, 2015.



Nathan Deal

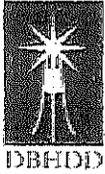
GOVERNOR

ATTEST

Chris M. Riley

CHIEF OF STAFF





Office of Communications

Two Peachtree Street NW, Suite 22365, Atlanta, Georgia 30303-3171 ~ 404-657-2264

Social Costs of Problem Gambling

Problem [PG] and pathological [PAG] gambling result in considerable expenditures to the gamblers, their families, employers, taxpayers, and multiple institutions. While the economic impacts are great, social costs are immeasurable. Direct and indirect costs related to problem gambling could be minimized if this issue were adequately addressed. There is a need to screen those who have indicators of problem gambling, and to provide treatment, thus saving valuable resources and minimizing the costs of this problem.

Total Cost in US

- **\$40¹ - \$53.8² Billion:** The estimated lifetime costs of pathological and problem gamblers in the US
- **\$5 Billion:** The estimated annual costs of pathological and problem gamblers in the US¹
- **\$11,304²:** The estimated lifetime cost per pathological gambler (\$1,200 annually)¹
- **\$5,130:** The estimated lifetime costs per problem gambler (\$715 annually)¹
 - Compare to annual costs per: Smoker: \$1,500; Car crash: \$3,600; Person with mental illness: \$2,300¹

Costs in the State of Georgia

- **\$336,205,000:** The estimated annual costs of pathological and problem gamblers in Georgia*
- *Assuming an adult population of 9.5 million in GA, this equates to 247,000 PGs and 133,000 probable PAGs³

The cost of problem gambling in the US is 40% of costs related to drug problems²

Bankruptcy

20% to 30% of PAGs have declared bankruptcy, compared to 4.2% of low-risk and non-gamblers^{1,2}

- **\$39,000:** The average cost to creditors per personal bankruptcy
- **\$3,300:** Excess lifetime costs of bankruptcy per pathological gambler
- **\$1,600:** Excess lifetime costs of bankruptcy per problem gambler

Debt/Spending patterns¹

- 90% of pathological gamblers gambled with their paychecks or family savings
- 30% of pathological gamblers reported gambling debts ranging from \$75,000 – \$150,000
 - Over 60% of pathological gamblers reported borrowing money from friends/relatives to avoid credit problems; while 20% borrowed money from loan sharks

Abused dollars

Money “improperly” obtained, but not reported as a crime (stolen from friend; using another’s credit card)

- **\$2,880:** Estimated amount abused by each PAG²
- **\$968:** Estimated amount abused by each PG²

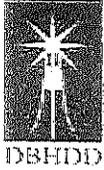
Correctional costs

- **\$249,159,000:** Estimated lifetime correctional costs of problem gamblers in Georgia⁴
- **\$2,950:** Lifetime correctional costs per PAG in the US¹
- **\$2,210:** Lifetime correctional costs per PG in the US¹

Costs of property crimes related to gambling are in the millions⁵

- **\$30 million:** The amount stolen by fewer than 230 Gamblers Anonymous [GA] members
 - Of nearly 400 GA members: the majority (57.0%) reported having stolen to finance gambling
- **\$135,000:** The average amount stolen per person who reported stealing (money and/or property)





Office of Communications

Two Peachtree Street NW, Suite 22365, Atlanta, Georgia 30303-3171 ~ 404-657-2254

Work related costs

- **\$45 million: Estimated costs to employers from gambling related absences**¹
 - The majority of PAGs reporting missing work to gamble (61%), half of them did so over 5 times per month¹ (Estimate based on wage of \$30,000 a year, assuming 50% of PAGs are late for work 5 hours per month)
- **\$520: Estimated annual costs to employers from firing pathological and problem gamblers**¹
 - 50% of PAGs reported almost losing their jobs due to gambling, while 36% had lost their jobs¹
- **\$85 and \$65: Excess annual cost of unemployment per PAG and PG, respectively**
 - 15% of PAGs, and over 10% of PGs reported receiving unemployment benefits in the past year, compared to less than 5% of low-risk and non-gamblers¹
- **\$150: Excess cost of welfare benefits per PG and PAG annually**¹
- **Stealing from workplace: reported by 37% of PAGs** (of which almost 50% reported such theft on more than one occasion)¹
- **Decreased productivity:** 59% of PAGs reported difficulty concentrating at work due to a preoccupation with gambling and gambling debts¹

Financial burden to the health care system

PAG has been associated with negative health outcomes and increased utilization of health care services

- **PAGs: 98% more likely to have received emergency room treatment in the past year than non-PAGs**⁶
- PAGs were significantly more likely to have angina, cirrhosis, and other diseases than non-PAGS (these associations were significant after statistically controlling for age, gender, ethnicity, marital status, education, income, regional differences, bmi, alcohol abuse/dependence, nicotine dependence, mood & anxiety disorders)⁶
- **\$700: Estimated annual excess medical costs to insurance companies per PAG**¹
- **\$350: Estimated annual excess mental health treatment cost per PG and PAG**¹

Divorce

The rate of divorce among PAGS and PGs is significantly higher (53.5% and 39.5%, respectively), than the rate among low-risk gamblers (29.8%) and non-gamblers (18.2%)¹

- PAGs have excess legal costs related to divorce of **\$4,300**; while PGs have excess legal costs of **\$1,950**¹
- This does not include direct (TANF, food stamps, housing assistance, child support enforcement, etc.) and indirect (domestic violence, addictions, etc.) costs of divorce, estimated at **\$33.3 billion annually**⁷

Cost of gambling treatment

- **More than 20:1-Benefit to cost ratio of gambling treatment.** PAG is one of the most expensive illnesses to society, yet it is also one of the least expensive to treat and the most “cureable”⁸
- Roughly 3% of PAGs seek gambling treatment each year (excluding Gamblers Anonymous)¹
- **\$1,000: Estimated annual cost of gambling treatment per PAG who obtains treatment**¹
- **\$30: the annual cost of gambling treatment per PAG**¹

For more information visit the **GSU Problem Gambling Research and Intervention Project web site:**

www.GeorgiaGamblingHelp.org

This site offers resources related to problem gambling prevention and treatment. For additional help or technical assistance contact Jennifer Zorland at psvjz@langate.gsu.edu

¹ National Opinion Research Center (1999). *Gambling Impact and Behavior Study*. Retrieved May 1, 2008 from <http://www2.norc.unc.edu/new/gamb-fiu.htm>

² Grinols, E. L. (2004) *Gambling in America: Costs and benefits*. NY: Cambridge University Press.

³ Emshoff, J., Anthony, E., Lippy, C., & Valcutine, L. (2007). *Gambling Report for the Georgia Department of Human Resources*. Atlanta, GA: Georgia State University.

⁴ Zorland, J., Mooss, A., Perkins, A., & Emshoff, J. (2008). *Problem Gambling among offending populations*. Atlanta, Georgia: Georgia State University.

⁵ Lesieur, H. R. (January 22, 1998). Testimony before the National Gambling Impact Study Commission. Atlantic City, New Jersey Institute for Problem Gambling. Retrieved May 2, 2008, from <http://www.info.library.umt.edu/ngisc/reports/7.pdf>

⁶ Morasco, B., Pietrzak, R., Blanco, C., Grant, B., Hasin, D., & Petry, N. (2006). Health Problems and Medical Utilization Associated With Gambling Disorders: Results From the



Georgia Department of Behavioral Health & Developmental Disabilities
Frank E. Shelp, M.D., M.P.H., Commissioner

Office of Communications

Two Peachtree Street NW, Suite 22365, Atlanta, Georgia 30303-3171 ~ 404-657-2254

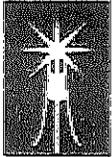
National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions. *Psychosomatic Medicine*, 68.

⁷Schramm, D. G. (2006). Individual and social costs of divorce in Utah. *Journal of Family and Economic Issues*, 27(1), 133-151.

⁸Poltzer, R. M., Morrow, J. S., Leavey, S. B. (1985). Report on the cost-benefit/effectiveness of treatment at the Johns Hopkins Center for Pathological Gambling. *Journal of Gambling Studies*, 1(2), 131-142.







DBHDD

Office of Communications

Two Peachtree Street NW, Suite 22.365, Atlanta, Georgia 30303-3171 ~ 404-657-2254

Os Custos Sociais do Vício em Jogar¹

O vício em jogar (VJ) e o jogo patológico (JP) resultam em gastos consideráveis para os jogadores, suas famílias, empregadores, contribuintes e várias instituições. Enquanto os impactos econômicos são grandes, os custos sociais são imensuráveis. Os custos diretos e indiretos relacionados com o problema do jogo poderia ser minimizado se esse problema fosse tratado de forma adequada. Há a necessidade de identificar aqueles que apresentam indícios do vício em jogar e de fornecer tratamento, poupando recursos valiosos e minimizando os custos deste problema.

Custo total nos Estados Unidos da América

- **\$40¹- \$53,8² Bilhões:** Custo estimado do vício em jogar e do jogo patológico durante a vida do jogador nos Estados Unidos.
- **\$5 Bilhões:** Custo anual estimado do vício em jogar e do jogo patológico nos Estados Unidos¹
- **\$11.304²:** Custo estimado por jogador patológico ao longo da vida (\$ 1.200 por ano)¹
- **\$5.130:** Custo estimado por viciado em jogos de azar ao longo da vida (\$ 715 por ano)¹
 - Comparado ao custo anual por: Fumante: \$ 1.500; Acidente de carro: \$ 3.600; Pessoa com doença mental: \$ 2.300¹

Custos no Estado da Georgia

- **\$336.205.000:** Custo anual estimado do jogo patológico e do vício em jogar na Georgia*
*Dada uma população adulta de 9,5 milhões na Georgia, isso equivale a 247.000 viciados em jogos de azar e prováveis 133.000 jogadores patológicos³

O custo do vício em jogar nos Estados Unidos corresponde a 40% do custo relacionado a problemas com drogas²

Falência

Entre 20 e 30% dos jogadores patológicos declaram falência, comparado a 4,2% de jogadores de baixo-risco e de não-jogadores^{1,2}

- **\$39.000:** Custo médio para o credor por falência pessoal
- **\$3.300:** Custo extra da falência ao longo da vida do jogador patológico
- **\$1.600:** Custo extra da falência ao longo da vida do viciado em jogos de azar

Padrões de dívida/ gastos¹

- **90% dos jogadores patológicos jogaram com seus salários ou poupança familiar.**
- **30% dos jogadores patológicos afirmaram que suas dívidas vão de \$ 75.000 a \$ 150.000 dólares.**
 - Mais de 60% dos jogadores patológicos reportaram pegar dinheiro emprestado de amigos e parentes para evitar problemas de crédito, enquanto 20% pegaram empréstimo de agiotas.

Dólares Indevidos

Dinheiro “impropriamente” obtido, mas não reportado enquanto crime (roubado de amigo, usando o cartão de crédito de outrem)

- **\$2.880:** Valor estimado obtido impropriamente por jogador patológico
- **\$968:** Valor estimado obtido impropriamente por viciado em jogos de azar

¹ Tradução realizada por Viviane Petinelli e Silva, doutora em Ciência Política, coordenadora política do Instituto Governamentais do Brasil.





Office of Communications

Two Peachtree Street NW, Suite 22.365, Atlanta, Georgia 30303-3171 ~ 404-657-2254

Custos correcionais

- **\$249.159.000:** Custos correcionais estimados ao longo da vida de viciados em jogos de azar no estado da Georgia⁴
- **\$2.950:** Custos correcionais por jogador patológico ao longo de sua vida nos Estados Unidos¹
- **\$2.210:** Custos correcionais por viciado ao longo de sua vida nos Estados Unidos¹

Custos de roubos em propriedades relacionados a jogos de azar chega a milhões⁵

- **\$30 milhões:** Valor roubado por menos de 230 membros do Grupo de Jogadores Anônimos
 - Dos cerca de 400 membros do Grupo de Jogadores Anônimos, a maioria (57%) reportou ter roubado para financiar os jogos.
- **\$135.000:** Valor médio roubado por pessoa que declarou o roubo (de dinheiro ou propriedade)

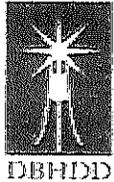
Custos relacionados ao trabalho

- **\$45 milhões:** Custo estimado para o empregador da ausência de funcionários relacionada a jogos¹
 - Da maioria (61%) dos jogadores patológicos que se atrasaram ou não compareceram ao trabalho devido aos jogos, metade deles cometeu a infração mais de 5 vezes por mês¹ (Estimativa baseada em remuneração de \$30.000 por ano, assumindo que 50% dos jogadores patológicos chegaram atrasado ao trabalho 5 horas por mês)
- **\$520:** Custo anual estimado para o empregador da demissão de jogadores patológicos e viciados em jogos de azar¹
 - 50% dos jogadores patológicos relataram quase perder o emprego devido aos jogos, enquanto outros 36% perderam o emprego em decorrência dos jogos¹
- **\$85 e \$65:** Custo extra anual de desemprego por jogador patológico e viciado em jogos de azar respectivamente
 - 15% dos jogadores patológicos e mais de 10% dos viciados em jogos de azar afirmaram receber auxílio-desemprego no ano anterior, comparado a menos de 5% de jogadores baixo-risco e de não-jogadores¹
- **\$150:** Custo extra de benefícios sociais por jogador patológico e viciado por ano¹
- **Roubos do local de trabalho:** relatados por 37% dos jogadores patológicos (dentre os quais quase 50% reportou ter roubado mais de uma vez)¹
- **Redução da produtividade:** 59% dos jogadores patológicos relataram dificuldade de concentração no trabalho devido às preocupações com os jogos e com as dívidas dos jogos¹

Encargos financeiros para o Sistema de Saúde

Jogadores patológicos têm apresentado implicações negativas para a saúde e têm acessado mais o Sistema de Saúde

- **Jogadores patológicos:** apresentaram 98% mais chances de ter recebido tratamento de emergência no ano anterior, comparativamente aos jogadores de baixo-risco e não-jogadores⁶
- Jogadores patológicos apresentam chances significativamente maiores de apresentar angina, cirrose e outras doenças, do que os jogadores de baixo-risco e não-jogadores (essas associações permanecem estatisticamente significativas após controle por idade, sexo, etnia, estado civil, educação, renda, diferenças regionais, dependência e abuso de bebidas alcólicas, dependência de nicotina, BMI, e transtorno de humor e ansiedade)⁶



Office of Communications

Two Peachtree Street NW, Suite 22.365, Atlanta, Georgia 30303-3171 ~ 404-657-2254

- \$700: Custo extra estimado para as seguradoras por jogador patológico por ano¹
- \$350: Custo extra estimado de tratamento mental por jogador patológico e viciado por ano¹

Divórcio

A taxa de divórcio entre jogadores patológicos e viciados em jogos de azar é significativamente mais alta (53,5% e 39,5%, respectivamente) do que a taxa entre jogadores de baixo-risco (29,8%) e não-jogadores (18,2%)¹

- Jogadores patológicos apresentam custos extras com divórcio no valor de \$ 4.300 dólares, enquanto os viciados em jogos de azar gastam a mais \$ 1.950 dólares¹
- Isto não inclui custos diretos (assistência social, assistência alimentar, auxílio moradia, apoio financeiro à criança) e indiretos (violência doméstica, vícios, etc) do divórcio, estimados em \$33,3 bilhões de dólares por ano⁷

Custo do Tratamento para Jogadores

- Mais de 20:1 – Relação de custo-benefício do tratamento para o vício em jogar. O jogo patológico é uma das doenças mais caras para a sociedade, contudo é também a mais barata para tratar e a com maiores chances de “cura”⁸
- Quase 3% dos jogadores patológicos procuram o tratamento para o vício por ano (excluídos os membros do Grupo de Jogadores Anônimos)¹
- \$1.000: Custo estimado do tratamento de cada jogador patológico por ano¹
- \$30: Custo anual do tratamento de cada viciado em jogos de azar por ano¹

Para maiores informações, visite o website do Conselho do Vício em Jogar da Georgia no endereço: www.GeorgiaGamblingHelp.org

Este site oferece recursos relacionados à prevenção e tratamento de viciados em jogos de azar. Para obter ajuda adicional ou assistência técnica, contate Jennifer Zorland pelo email lj@langate.gsu.edu.

¹ National Opinion Research Center (1999). *Gambling Impact and Behavior Study*. Retrieved May 1, 2008 from <http://www2.norc.org/new/gamb-fin.htm>

²Grinols, E. L. (2004) *Gambling in America: Costs and benefits*. NY: Cambridge University Press.

³Emshoff, J., Anthony, E., Lippy, C., & Valentine, L. (2007). *Gambling Report for the Georgia Department of Human Resources*. Atlanta, GA: Georgia State University.

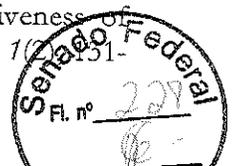
⁴Zorland, J., Mooss, A., Perkins, A., & Emshoff, J. (2008). *Problem Gambling among offending populations*. Atlanta, Georgia: Georgia State University.

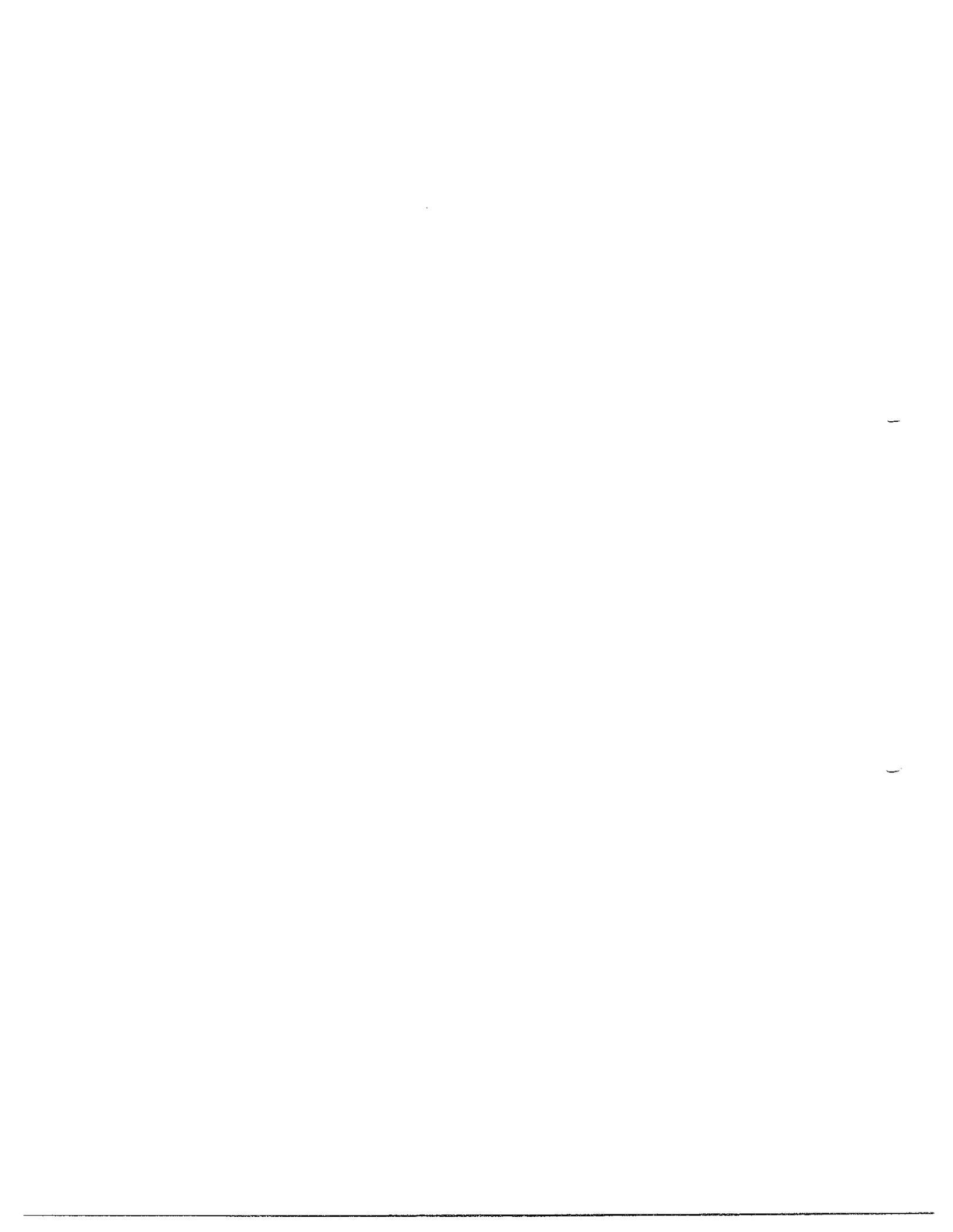
⁵Lesieur, H. R. (January 22, 1998). Testimony before the National Gambling Impact Study Commission, Atlantic City, New Jersey Institute for Problem Gambling. Retrieved May 2, 2008, from <http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/7.pdf>

⁶Morasco, B., Pietrzak, R., Blanco, C., Grant, B., Hasin, D., & Petry, N. (2006). Health Problems and Medical Utilization Associated With Gambling Disorders: Results From the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions. *Psychosomatic Medicine*, 68.

⁷Schramm, D. G. (2006). Individual and social costs of divorce in Utah. *Journal of Family and Economic Issues*, 27(1), 133-151.

⁸Politzer, R. M., Morrow, J. S., Leavey, S. B. (1985). Report on the cost-benefit/effectiveness of treatment at the Johns Hopkins Center for Pathological Gambling. *Journal of Gambling Studies*, 1(2), 131-142.





**REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NA AMÉRICA DO NORTE:
UMA ANÁLISE INTRODUTÓRIA¹**

Michelle Merética Miltons²

DEZEMBRO/2006

¹ Este trabalho expressa as opiniões da autora e não necessariamente reflete as posições oficiais da Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE.

² Assistente da Secretaria de Acompanhamento Econômico. E-mail: michele.miltons@fazenda.gov.br
Esplanada dos Ministérios, Bloco P, sala 222, Ed. Sede, 70048-900, Brasília-DF, Tel: (61) 3142-2280. Fax:
(61) 3412-1775.



RESUMO

Os jogos de azar fazem parte da história de muitas nações em todo o mundo. Atualmente, tem havido uma tendência de expansão e implantação de novas modalidades nos países onde a prática do jogo é legalizada, o que indica que a aceitabilidade do público em geral tem aumentado, principalmente nos países onde a decisão pela legalização ou não dos jogos de azar é precedida por uma consulta pública formal, mediante plebiscito ou referendo. O presente trabalho analisa de forma introdutória a indústria e o mercado de jogos de azar na América do Norte, apontando os principais aspectos e desafios regulatórios para os governos locais no tocante à política de regulação e legalização, principalmente através de uma análise custo-benefício. Aspectos como o aumento da arrecadação sem concomitante aumento de impostos, disponibilidade de entretenimento e lazer, desenvolvimento do turismo local e aumento de renda são apontados como os principais benefícios trazidos com a opção pela legalização e expansão dos jogos, ao passo que problemas e patologias associadas ao jogo, distúrbios psíquicos como a depressão e o isolamento, falência familiar, dependência e vício, e, em casos extremos, o cometimento de suicídio são os principais itens que caracterizam as potenciais consequências negativas.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	04
LISTA DE TABELAS.....	05
LISTA DE GRÁFICOS.....	06
LISTA DE FIGURAS.....	07
1 INTRODUÇÃO.....	08
2 CONTEXTO.....	09
3 JOGOS DE AZAR: CONCEITOS, CLASSIFICAÇÃO E BREVE REVISÃO HISTÓRICA.....	14
4 JOGOS DE AZAR NOS ESTADOS UNIDOS.....	16
4.1 Loterias.....	17
4.2 Jogos Eletrônicos (EGD).....	20
4.3 Cassinos.....	22
4.4 Jogos Indígenas.....	24
4.5 Apostas sobre Corridas de Cavalos.....	26
4.6 Apostas sobre Corridas de Cachorros.....	27
4.7 Jai Alai.....	28
4.8 Jogos de Azar por meio da Internet.....	28
4.9 Considerações gerais sobre jogos de azar nos Estados Unidos.....	30
5 JOGOS DE AZAR NO CANADÁ.....	31
5.1 Arrecadação dos Jogos de Azar.....	41
5.2 Participação nos Jogos de Azar.....	43
6 ASPECTOS REGULATÓRIOS DOS JOGOS DE AZAR.....	45
7 ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO: UM ESBOÇO.....	50
7.1 Custos Sociais Decorrentes dos Jogos de Azar.....	54
8 CONCLUSÃO.....	62
9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	65

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Distribuição da Arrecadação dos Bingos.....	12
QUADRO 2 – Número de máquinas EGD, por estados.....	21
QUADRO 3 – Legalização dos Cassinos nos Estados Unidos.....	23
QUADRO 4 - Disponibilidade de Jogos de Azar Legalizados no Canadá, por Províncias (Julho de 2006).....	36
QUADRO 5 – Impacto dos Jogos de Azar.....	52
QUADRO 6 – Prevalência do jogador de nível 3 no Canadá.....	57
QUADRO 7 – Prevalência do jogador de nível 2 no Canadá.....	57
QUADRO 8 – Prevalência de problemas associados à bebida e ao jogo em Alberta.....	58
QUADRO 9 – Comparação das taxas de prevalência de distúrbios psíquicos entre adultos	60
QUADRO 10 – Comparação das taxas de prevalência entre jogadores-problema e jogadores- patológicos com dependência e abuso de drogas e álcool entre a população americana (%).....	60

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Envolvimento do Governo Canadense nos Jogos de Azar.....	32
TABELA 2 – Comparação da Prevalência de jogadores-problema e jogadores-patológicos por 100.000 adultos na população geral dos Estados Unidos	59



LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Perdas em jogos por adulto (acima de 19 anos), por ano (2003/2004).....	40
GRÁFICO 2– Arrecadação de Jogos Eletrônicos (EGD) 1999/2000.....	42
GRÁFICO 3 - Arrecadação de Loterias (EGD) 1999/2000 (Em milhões de dólares).....	42
GRÁFICO 4 - Arrecadação dos Cassinos 1999/2000 (Em milhões de dólares).....	43
GRÁFICO 5 - Arrecadação dos Bingos Caritativos 1999/2000 (Em milhões de dólares)...	44
GRÁFICO 6 – Taxas de Participação anual por jogos.....	44

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Cachorro raça Greyhound.....	27
FIGURA 2 – Cachorro raça Greyhound Branco.....	27
FIGURA 3 – Jai Alai.....	28
FIGURA 4 – Jai Alai.....	28
FIGURA 5 – Handhelds.....	38



1 INTRODUÇÃO³

A prática de jogos de azar faz parte da história de muitos países. Atualmente, os governos estaduais ou federais de vários países têm se servido dos rendimentos advindos deste mercado como uma forma de aumentar a arrecadação, sem a necessidade de recorrer à impopular medida de aumento de impostos.

O mercado de jogos no mundo inteiro está crescendo a uma velocidade vertiginosa, o que reforça a tese de que a aceitabilidade do público em geral quanto a essa prática está aumentando. Por conta dessa tendência, os governos vêem-se inclinados a legalizar diferentes modalidades de jogos, ao mesmo tempo em que procuram garantir a oferta de condições estruturais na área de segurança e saúde públicas, fiscalização, limitações e controle, impedindo – ou pelo menos tentando impedir – a proliferação dos efeitos maléficos que uma opção como essa pode causar.

O presente trabalho objetiva realizar uma análise introdutória sobre a indústria de jogos na América do Norte, apontando os principais aspectos e desafios regulatórios para os governos locais no tocante à política de regulação e legalização. Para tanto, procurar-se-á verificar em que medida a opção pela legalização trouxe benefícios para a sociedade como um todo, e quais foram e são os desafios apontados pela literatura para a continuidade desta política.

A tese defendida e apresentada é que, por se tratar de assunto que envolve questões de segurança nacional, saúde pública e arrecadação de receitas governamentais, é mister a conscientização governamental e popular acerca das implicações que uma política tal qual essa pode gerar, sendo prudente e razoável que antes da adoção de qualquer aparato legal inovador, o tema seja submetido à apreciação popular mediante plebiscito ou referendo.

O trabalho está dividido em sete seções, incluindo a presente introdução. O capítulo dois procura contextualizar o presente artigo, considerando algumas das atribuições da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda - SEAE/MF. O capítulo seguinte abordará questões conceituais relativas aos jogos de azar e

³ As colocações expressas neste trabalho representam unicamente as opiniões da autora, não espelhando a posição oficial da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

da indústria do jogo. Os capítulos quatro e cinco tratarão, respectivamente, do perfil dos jogos de azar nos Estados Unidos e no Canadá. O capítulo seis fará uma comparação dos aspectos regulatórios de ambos os países, seguido de capítulo contendo uma abordagem custo-benefício introdutória. Por fim, será apresentada a conclusão.

2 CONTEXTO

A Secretaria SEAE foi criada em 1º de janeiro de 1995 e atualmente está organizada em Coordenações-Gerais, cujas atividades englobam aspectos da defesa e promoção da concorrência, além da análise de marcos regulatórios.

A SEAE também é responsável pela autorização e fiscalização da distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda (promoções comerciais), mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, conforme disposto na Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971 e em seu Decreto regulamentador nº 70.951, de 9 de agosto de 1972.

Também é de competência da SEAE a fiscalização de loterias operacionalizadas pela Caixa Econômica Federal. Quanto a este ponto, cabem alguns esclarecimentos adicionais.

O Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, abre a legislação sobre o serviço de loterias, determinando, em seu art. 3º, que a concessão ou exploração lotérica, enquanto exceção das normas do Direito Penal que proíbem o jogo de azar, emanará sempre da União. O parágrafo único do art. 40 conceitua loteria como:

“...toda operação, jogo ou aposta para obtenção de um prêmio em dinheiro ou em bens de outra natureza, mediante colocação de bilhetes, listas, cupões, vales, papéis, manuscritos, sinais, símbolos, ou qualquer outro meio de distribuição dos números e designação dos jogadores ou apostadores.”



O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 204, de 27 de fevereiro de 1967, coloca que a exploração de loteria constitui uma exceção às normas de direito penal, sendo somente admitida com o sentido de redistribuir sua arrecadação com finalidades sociais.

De acordo com o disposto no art. 27, XII, da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, é de competência do Ministério da Fazenda a exploração de loterias, sendo que cabe à SEAE autorizar e fiscalizar as atividades lotéricas e à Caixa Econômica Federal – CAIXA, explorá-las (conforme art. 2º, alínea *d* do Decreto-Lei n° 759, de 12 de agosto de 1969).

As modalidades lotéricas exploradas pela CAIXA estão disciplinadas por quatro dispositivos legais⁴, sendo que, além desta legislação, existem várias outras que dispõem sobre a destinação dos recursos arrecadados em cada uma delas, prevendo sua distribuição a órgãos e entidades cuja finalidade principal seja social, cultural ou desportiva.

O ordenamento jurídico brasileiro veda, como regra geral (excetuando-se a exploração de loterias, conforme dispositivos supra), a exploração do jogo de azar. O Decreto-Lei n° 3.688, de 3 de outubro de 1941, (Lei das Contravenções Penais) determina em seu art. 50, que o estabelecimento e a exploração de jogos de azar em lugares públicos ou acessíveis ao público configura-se contravenção penal. O conceito de jogo de azar é dado no mesmo artigo, como sendo aquele em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte.

A Lei n° 7.291, de 19 de dezembro de 1984, que dispões sobre as atividades da equíideocultura no país, permite a realização de corridas de cavalo, com exploração de apostas, desde que estas estejam estritamente relacionadas à atividade turfística. Estas têm o objetivo de suprir os recursos necessários à coordenação e fiscalização da equíideocultura nacional.

Todas as outras formas de jogos de azar são proibidas no país. Entretanto, por algum tempo, a lei federal adotou exceções a esta regra geral. A Lei n° 8.672, de 6 de julho de 1993 (Lei Zico), autorizou as entidades de direção e de prática desportiva a explorarem jogos de bingo ou similares:

⁴ Decreto-Lei n° 204, de 1967 – Loteria Federal; Decreto n° 99.268, de 1990 – Loteria Instantânea; Decreto-Lei n° 594, de 1969 - Loteria Esportiva e Lotogol e Lei n° 6.717, de 1979 – Lotomania, Mega-Sena, Quina, Dupla Sena e Lotofácil.

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

A Lei nº 8.672, de 1993, foi regulamentada pelo Decreto nº 981, de 11 de novembro de 1993, onde foram autorizadas as seguintes modalidades lotéricas: bingo, sorteio numérico, bingo permanente e similares.

Posteriormente, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé), revogou a Lei nº 8.672, de 1993, permitindo a exploração de bingos em todo o território nacional, por entidades de administração e prática desportiva, diretamente ou através de empresa comercial, mediante credenciamento obtido junto à União. Foi proibida a instalação de quaisquer tipos de máquinas de jogos de azar ou de diversões eletrônicas nas salas de bingo. O Decreto nº 2.574, de 29 de abril de 1998, regulamentou a Lei nº 9.615, de 1998, atribuindo ao Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP) competência para expedir normas regulamentares de credenciamento, autorização e fiscalização dos jogos de bingo.

O Decreto nº 3.214, de 21 de outubro de 1999, proibiu a exploração de jogo em máquinas eletrônicas programadas e a Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2001, revogou os artigos da Lei nº 9.615, de 1998, que permitiam a exploração do bingo. As autorizações que estivessem em vigor deveriam ser respeitadas até a data de sua expiração. A competência para autorizar e fiscalizar os jogos de bingo foi transferida, pelo mesmo diploma legal, à CAIXA.

O Decreto nº 3.659, de 14 de novembro de 2000, regulamentou a autorização e a fiscalização dos jogos de bingo, revogando o Decreto nº 2.574, de 1998.

A partir de 31 de dezembro de 2001, excetuando-se as autorizações que estavam em vigor nesta data, a exploração de jogos de bingo voltou a caracterizar



contravenção penal (de acordo com o art. 50 da Lei de Contravenções Penais), já que não existia mais a legislação que a autorizava.

Em meados de 2004, foi apresentado Requerimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI – para investigar e apurar a utilização de casas de bingo para a prática de crimes de “lavagem” e ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado.

A CPI, popularmente conhecida como “CPI dos Bingos”, foi instalada em 29 de junho de 2005, tendo investigado não somente o objeto supra mencionado, como também novos temas que, de alguma maneira, estavam a ele relacionados.

Dada a competência da SEAE para autorizar e fiscalizar as atividades relacionadas a sorteios, jogos e loterias, conforme disposto na Portaria MF nº 201, de 5 de julho de 2000, o presente Documento de Trabalho apresenta uma análise introdutória acerca do mercado de jogos e apostas na América do Norte. A identificação quanto à necessidade de realizar pesquisas na área adveio da constatação de que existem poucos trabalhos publicados no Brasil acerca do tema, o que dificulta uma análise crítica sobre as possíveis propostas de legalização de outras modalidades de jogos no país. Sabendo que o tema já foi objeto de discussão política e de projetos de lei (além, é claro, das mencionadas leis que por determinado tempo, legalizaram as atividades de bingo), faz-se necessária a discussão mais aprofundada sobre os possíveis benefícios e custos sociais que uma alternativa como esta poderia trazer para o Brasil. Apenas para exemplificar, segundo dados da Caixa Econômica Federal, a arrecadação das casas de bingo em 2001 e 2002 totalizaram R\$ 387.669.267,35, sendo que deste valor, cerca de 12,6% foi destinado para programas esportivos, conforme Quadro 1:

QUADRO 1 – Distribuição da Arrecadação dos Bingos

Ano	Arrecadação	Entidade Desportiva	Caixa	Ministério do Esporte	COB/CPB
2001	267.290.375,37	18.710.326,27	18.710.326,27	12.028.066,90	1.896.154,24
2002	120.378.891,98	8.426.522,44	8.426.522,44	5.417.050,14	2.409.867,29
Total	387.669.267,35	27.136.848,71 (7%)	27.136.848,71 (7%)	17.445.117,04 (4,5%)	4.306.021,53 (1,1%)

Fonte: Relatório Final – CPI dos Bingos, pg. 105

Não se pretende, com este trabalho, propor a legalização de outras modalidades de jogos, mas sim, abrir o debate sobre o tema no país, com vistas a esclarecer, mediante descrição e análise da experiência internacional, a seriedade e as implicações de uma possível proposta neste sentido, conscientizando os operadores de política e a sociedade quanto aos possíveis benefícios (apontados na literatura internacional como sendo, principalmente, o aumento da arrecadação sem contrapartida em aumento de impostos, a geração de emprego diretos e indiretos e o desenvolvimento do turismo local), e custos associados (que estão relacionados, entre outros, ao potencial de vício, patologias e problemas associadas ao jogo, riscos familiares, tais como divórcios, depressão e, no limite, suicídios, dívidas, maior propensão ao uso de drogas e álcool, aumento da criminalidade, entre outros). Tais custos e benefícios variam substancialmente conforme a modalidade de jogo adotada.

A presença do Estado enquanto regulador na área de jogos é tema de um debate caloroso no círculo internacional, cuja ênfase vai desde a discussão sobre como e quanto regular até a sugestão da total retirada do Estado nestas questões. Entretanto, pelo fato de envolver principalmente questões de segurança nacional e saúde pública, a ampla maioria dos governos no mundo tem optado pela regulação sistemática do tema, o que tem representado, paralelamente, o aumento dos gastos públicos com políticas voltadas à minimização dos custos sociais a ele atrelados. Em última análise, e em certos casos, isso pode representar uma anulação do esforço de aumento de arrecadação, uma vez que parte (por vezes, a maior parte) do valor arrecadado pelos governos precisa ser reinvestida em programas vinculados aos danos causados pelo próprio jogo. Mas como dito, isso pode variar grandemente conforme a modalidade de jogo adotada.

Como o título do trabalho sugere, trata-se de uma análise introdutória. Serão abordados aspectos preliminares, algumas noções básicas sobre a indústria de jogos, as modalidades disponíveis e alguns dados julgados mais relevantes. A escolha da América do Norte se deveu pelo simples fato de haver grande disponibilidade de material bibliográfico sobre estes países, e pelo fato de a arrecadação dos estados proveniente dos jogos ser uma das maiores do mundo nos Estados Unidos. Cabe ponderar que os dados apresentados são oriundos de fontes diversas, o que dificulta a comparação sistemática entre estados e países. Porém, tendo em vista o caráter introdutório da presente pesquisa, julgou-se conveniente a



apresentação de determinadas informações, com o fito de ilustrar a magnitude da experiência na área de jogos nestas nações.

3 JOGOS DE AZAR: CONCEITOS, CLASSIFICAÇÃO E BREVE REVISÃO HISTÓRICA

O jogo é uma forma remota de recreação. Há evidências arqueológicas e históricas da presença de jogos em muitas civilizações antigas, incluindo os egípcios, chineses, japoneses, hindus, persas e hebreus. Ao que parece, os jogos percorreram uma trajetória independente em um número grande de sociedades diferentes. Suas inovações e práticas ultrapassaram fronteiras geográficas e culturas.

A aceitabilidade dos jogos de azar entre as diferentes culturas tem se alterado no decorrer da história. Muitos países vivenciaram ciclos alternados de longo prazo de liberalização e restrição.

O termo em inglês *gambling*, usado principalmente por pesquisadores⁵, cuja tradução adotada neste trabalho é a de jogo de azar, é um conceito amplo, que inclui diversas atividades, classificadas de acordo com várias características.

O jogo de azar envolve a participação de uma ou mais pessoas, que realizam apostas em torno de um evento incerto. A aposta pode ser definida como uma promessa de pagamento em dinheiro, que depende do resultado de um jogo. O resultado do jogo pode ou não depender da habilidade do jogador (MIERS, 2002). Em sua forma mais comum, o apostador está sujeito ao risco ou à sorte e, por vezes, à avaliação quanto ao resultado de certo evento futuro, por exemplo, a pontuação final de algum evento esportivo.

Há muitas formas de jogos de azar, incluindo loterias, jogos de cartas, roleta, bilhetes instantâneos, máquinas caça-níqueis, terminais de vídeo-loteria, bingos, apostas sobre corridas de cavalo e cachorro e jogos de internet, entre vários outros.

Por causa de sua diversidade, os jogos de azar podem ser classificados de numerosas formas, de acordo com suas diferenças estruturais e contextuais ou situacionais. As diferenças estruturais são aquelas atinentes à forma do jogo *per se*. Incluem fatores tais como a proporção de sorte e habilidade envolvida, a frequência do evento ou intervalos

⁵ Os operadores de jogos de azar utilizam, preferencialmente, o termo *gaming*.

existentes entre o pagamento de prêmios, o tamanho da aposta, a probabilidade de ganho ou de “quase-acerto”⁶, o nível de conhecimento exigido para participar do jogo, o grau de participação do jogador e a natureza social e anti-social da atividade. Já as diferenças contextuais ou situacionais incluem: a disponibilidade, o local, a legalidade, o tipo de estabelecimento que oferece o jogo, a segurança, o propósito (ex: arrecadação de fundos para instituição de caridade), associação com outros tipos de entretenimento, a disponibilidade ou não de bebidas alcoólicas no local, e por último, os efeitos de luz, cor e som.

Uma característica também muito utilizada para classificação primária dos tipos de jogo é a dimensão sorte-habilidade. Dentro dos jogos de chance pura, se enquadram a maioria das loterias e bingos, bem como alguns dos mais tradicionais jogos realizados em cassinos, como a roleta. Entre os exemplos de jogos que misturam chance e habilidade, podem-se destacar os jogos de cartas, tais como o *pocker*, *blackjack*⁷ e *bacará*⁸.

O número de vezes que se pode apostar dentro de um período específico é outra característica que diferencia os jogos. A frequência dos eventos está normalmente associada com a velocidade na qual os resultados (ganhos ou perdas) são divulgados ao apostador e com a velocidade em que os prêmios são pagos⁹. Há jogos caracterizados por ciclos de apostas muito rápidos (formas contínuas), que levam a uma participação mais intensa do apostador, enquanto há aqueles mais lentos e passivos (formas descontínuas). Como exemplo de jogos de azar com frequência contínua pode-se citar os jogos de máquinas (tipo caça-níqueis e vídeo poker) e as loterias instantâneas. As categorias

⁶ Dado também presente na análise estatística de loterias e outros tipos de jogos. Vários mecanismos são desenvolvidos no sentido de proporcionar ao apostador a impressão de que ele “quase” ganhou um prêmio, o que, em última análise, tem o condão de estimular novas apostas.

⁷ Jogo de cartas em que o objetivo é manter cartas que possuam um valor maior que as dos demais participantes, mas cuja soma não exceda a vinte e um.

⁸ Jogo de cartas em que um ou mais apostadores jogam contra o banqueiro. O jogador ganha quando mantém duas ou três cartas de um total de nove.

⁹ Embora pareça, à primeira vista, que se trata de variáveis semelhantes, a velocidade de divulgação de resultados e a velocidade de pagamento de prêmios devem ser consideradas variáveis distintas, podendo ser tratadas e analisadas separadamente.



descontínuas incluem apostas sobre competições esportivas e as loterias em geral (exceto a instantânea).

As outras diferenças estruturais e contextuais existentes entre os tipos de jogos de azar têm sido menos exploradas na literatura do que aquelas relacionadas à sorteabilidade e à frequência dos jogos. Entretanto, algumas delas podem ser importantes na explicação do apelo existente quanto aos diferentes tipos de jogos, o que influencia vários aspectos relativos ao comportamento do jogador, incluindo os problemas e patologias.

A compreensão do fenômeno do crescimento dos jogos de azar em todo o mundo tem sido feita a partir de perspectivas morais, matemáticas, econômicas, sociais, psicológicas, culturais e, mais recentemente, biológicas. No início do século XX, na América do Norte, muitas modalidades de jogos de azar foram consideradas criminosas e jogos que antes eram legais foram severamente restringidos. Mas o que se assistiu, em seguida, foi uma expansão sem precedentes, dentro de um novo aparato público e político. A força motriz responsável por impulsionar tal expansão foi a necessidade econômico-fiscal dos Estados, províncias e governos locais. Junto à população, os Estados Unidos trabalharam mais com os aspectos relativos à recreação e ao lazer, enquanto o Canadá preferiu optar pela ênfase nos benefícios sociais trazidos às instituições de caridade e às agências de serviço comunitário sem fins lucrativos (KORN, GIBBINS, e AZMIER, 2000).

Os capítulos seguintes irão abordar alguns aspectos relativos aos jogos de azar nos Estados Unidos e no Canadá, respectivamente.

4 JOGOS DE AZAR NOS ESTADOS UNIDOS

A indústria do jogo é hoje uma das que apresenta maior crescimento nos Estados Unidos. A grande maioria dos americanos que joga o faz como uma forma de entretenimento e também com a evidente motivação da tentativa de enriquecimento rápido.

Segundo pesquisa feita e divulgada em relatório da Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar (NGSISC)¹⁰, em 1999, cerca de 86% dos

¹⁰ A Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar (*National Gambling Impact Study Commission – NGISC*) foi criada em meio à transformação da realidade norte-americana ocorrida nos últimos 25 anos, em que o país passou de uma nação onde o jogo legalizado consistia em um fenômeno limitado e relativamente raro para uma situação em que a atividade tornou-se comum e crescente.

americanos relataram que já jogaram no mínimo uma vez em suas vidas e 68% confirmaram a prática do jogo de azar no mínimo uma vez no ano anterior à pesquisa. Em 1998, cerca de US\$ 50 bilhões foram perdidos em apostas em jogos legais, montante que tem aumentado todos os anos nas duas últimas décadas, e freqüentemente a taxas de dois dígitos. Não há indícios de que o mercado esteja saturado.

Atualmente, com exceção do Havaí e Utah, todos os demais estados possuem algum tipo de jogo de azar legalizado. As formas mais difundidas são as corridas de animais, legais em quarenta estados. As loterias foram implantadas em trinta e sete estados e mais o Distrito de Columbia¹¹, e tudo indica que outros estados irão seguir a tendência. Os cassinos operacionalizados por índios ou em reservas indígenas funcionam em todas as regiões do país. Já os cassinos não indígenas se expandiram desde Nevada e Atlantic City até o Mississippi e a Costa do Golfo. Além disso, como os *sites* de jogos de azar têm se proliferado na Internet¹² e o jogo por telefone é legalizado em muitos estados, uma ampla e crescente fração do público pode fazer uma aposta sem sair de casa.

O presente capítulo pretende fornecer um panorama dos jogos de azar legalizados nos Estados Unidos, alguns números e características principais.

4.1 Loterias

Segundo o Relatório da NGSISC (1999), as loterias ocuparam um importante papel na história americana. O estabelecimento das primeiras colônias inglesas foi, em parte, financiado por elas. Também foram usadas na época colonial para financiar projetos públicos, tais como a pavimentação de ruas, a construção de portos e até de igrejas. No século XVIII, seus recursos foram usados em construções em Harvard e Yale. Em 1776, diversas loterias operavam em cada uma das treze colônias.

Muitas das formas de jogos de azar e todos os tipos de loterias foram banidos pelos estados no início da década de 1870, seguindo os massivos escândalos na loteria da Lousiana – uma loteria estatal que operava nacionalmente – que envolveu o suborno de oficiais estaduais e federais. Em 1890, o governo federal baniu a utilização dos correios

¹¹ Dados de 1999.

¹² Entretanto, recentemente foi aprovado um Projeto de Lei no Congresso americano proibindo apostas on line em todo o país. Ver item 4.8.

para venda de bilhetes lotéricos e, em 1895, através da Cláusula de Comércio, proibiu o embarque de bilhetes lotéricos, efetivamente acabando com todas as loterias nos EUA.

A situação começou a se inverter em 1964, quando Nova Hampshire estabeleceu uma loteria estadual. Nova Iorque a seguiu em 1966. Nova Jersey introduziu sua loteria em 1970 e foi seguida por outros dez estados em 1975. Em 1999, como dito, trinta e sete estados e o Distrito da Columbia estavam operando loterias.

Ainda segundo dados da NGSISC (1999), os rendimentos advindos das loterias cresceram dramaticamente no decorrer dos anos. Em 1973, as loterias podiam ser encontradas em sete estados e arrecadaram cerca de US\$ 2 bilhões em vendas brutas. Em 1997, a arrecadação já era de cerca de US\$ 34 bilhões. Esse rápido crescimento foi resultado tanto da expansão das loterias para novos estados, quanto do aumento das vendas *per capita*, de US\$ 35, em 1973, para US\$ 150, em 1997.

Atualmente, são oferecidos pelos estados cinco tipos principais de modalidades lotéricas: jogos instantâneos, jogos numéricos diários, lotos, terminais eletrônicos de vídeo keno e de vídeo loterias.

Os jogos instantâneos utilizam bilhetes com espaços que podem ser raspados, revelando números ou palavras que indicam se o bilhete está ou não premiado. Os jogos numéricos diários permitem aos jogadores escolherem seus próprios dígitos numéricos. Há uma variedade de apostas que podem acompanhar estes números, cada qual com probabilidades e *payouts* (prêmios) diferentes. A loto permite aos apostadores escolherem seus próprios números a partir de uma ampla gama de possibilidades. O vídeo keno requer que os apostadores escolham alguns números dentro de um grande grupo de números, com desenhos que mudam freqüentemente.

O *payoff* é uma função de quantos números o apostador escolheu, o que corresponde à probabilidade de ganho em cada caso. Os jogos eletrônicos¹³ requerem um terminal que possa ser programado para oferecer uma ampla variedade de jogos, tais como o vídeo poker. Estes jogos oferecem aos apostadores a chance de jogar e receber prêmios imediatos por suas apostas vencedoras.

¹³ Tradução do termo *Electronic Gaming Devices (EGD)*

A loteria é a forma mais difundida de jogo de azar nos Estados Unidos. Além disso, a indústria lotérica é a única indústria de jogos nos Estados Unidos que é um monopólio do governo. Os prêmios potenciais, em termos absolutos, são os mais expressivos, e somam dezenas de milhões de dólares.

O papel dos governos tem nesse ponto sua principal contradição. Ao mesmo tempo em que regula, os governos são os verdadeiros promotores das loterias. Desde a década de 1960, os governos estaduais se tornaram dependentes das vendas de loterias como uma importante fonte de receitas. O fato tem sido justificado pelo gasto em causas sociais, principalmente em educação.

Na Geórgia, por exemplo, o recurso advindo da venda de loterias é usado para o Programa de Bolsas de Estudo Esperança¹⁴, que provê bolsas de estudo para faculdades, e recursos para a educação pré-escolar. Boa parte dos recursos deste estado é também direcionada para programas de tratamento de jogadores-problema e jogadores patológicos.

As contribuições das loterias para os estados variam bastante. Em 1997, os rendimentos advindos das loterias no Novo México representaram cerca de 0,41% de todo o rendimento do estado. Na Geórgia, esse número sobe para 4,07%¹⁵.

Em uma era “anti-imposto”, muitos governos estaduais têm efetivamente se tornado dependentes dos rendimentos “indolores” das loterias, sendo freqüentes as pressões para que eles aumentem. Por conta disso, a política que acompanha a evolução das loterias tornou-se um exemplo clássico de política pública feita de forma incremental, passo-a-passo, com pouca ou nenhuma revisão. A necessidade dos recursos impede, muitas vezes, uma análise mais crítica sobre os efeitos da indústria do jogo sobre o bem-estar geral da população, antes da implantação de novas modalidades.

Embora amplamente defendida, as loterias também têm apresentado sérios custos sociais para a população americana, principalmente entre jovens. Segundo pesquisa realizada com 1.072 jovens americanos entre 10 e 18 anos, Felsher, Derevensky e Gupta (2004) encontraram que os jogos lotéricos são amplamente populares nessa faixa etária. Os jovens jogadores declararam ter começado a jogar na loteria com doze anos e indicaram que não encontraram dificuldade para adquirir os bilhetes, apesar da proibição legal. Dos

¹⁴ No original, HOPE Sholarship Program.

¹⁵ Dados: Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar (1999), p. 2-4.



jovens entrevistados, 74% informaram ter jogado ao menos uma vez nos últimos doze meses e 21% relataram jogar no mínimo uma vez por semana. Considerando apenas os entrevistados que declararam ter jogado no mínimo uma vez no ano anterior, 44% relataram ter jogado cartas, 40,3% apostaram em bilhetes de loteria instantânea, 30,7% disseram ter jogado em bingos e 13%, afirmaram ter adquirido bilhetes da loteria esportiva. Essa situação desafia governos e pesquisadores quanto à publicidade utilizada para a venda de bilhetes lotéricos, bem como com respeito à fiscalização das atividades de jogos de azar diversos e é tema de amplo debate principalmente no meio científico.

4.2 Jogos Eletrônicos (EGD)

Os dispositivos eletrônicos agrupam uma grande quantidade de jogos, cuja característica principal consiste em que os apostadores jogam sozinhos. Exemplos são as máquinas caça-níqueis, vídeo poker e o vídeo keno. Tais jogos têm se proliferado em bares, paradas de caminhões (ao pé da estrada), lojas de conveniência e em uma variedade de outras localidades. Alguns estados, incluindo Lousiana, Montana e Carolina do Sul, permitem que o setor privado operacionalize EGD. Em outros estados, como Oregon e Califórnia, essa forma de jogo é administrada pelas loterias estaduais (NGSISC, 1999, p. 2-4).

Em Nevada, as máquinas caça-níqueis podem ser encontradas em várias localidades públicas, incluindo aeroportos e supermercados. Montana foi o primeiro estado depois de Nevada que legalizou os EGD *stand-alone*, principalmente o vídeo poker em bares. Na Califórnia, terminais de vídeo keno podem ser encontrados em vários locais, inclusive em casas lotéricas. O Quadro 2 mostra o número de máquinas EGD existentes em alguns dos estados nos quais esta forma de jogo é legal.

Inicialmente, as máquinas de vídeo poker não ofereciam premiação em dinheiro. Os jogadores podiam, no máximo, receber créditos que lhes permitiam jogar novamente. Em 1991, a Corte Suprema da Carolina do Sul determinou a legalidade da premiação em dinheiro, mas essa não poderia ser paga diretamente pela máquina. Naquele ano, os EGD na Califórnia movimentaram cerca de US\$ 2,5 bilhões em apostas (*cash in*) e pagaram

prêmios de aproximadamente US\$ 1,8 bilhões (*cash out*), com uma taxa de *payout* de cerca de 71%.

QUADRO 2 – Número de máquinas EGD, por estados

Estado	Número de Máquinas	Ano
Lousiana	15.000	1999
Montana	17.397	1998-99
Nevada	17.922	1999
Novo México	6.300	1999
Oregon	8.848	1999
Carolina do Sul	34.000	1999
Dakota do Sul	8.000	1998

Fonte: Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar (1999), p. 2-4

Embora muitos estados tenham legalizado os EGD, é comum ver em bares e organizações de fraternidade a presença de máquinas ilegais. Existem também as chamadas EGD quase-legais, que são também chamadas “máquinas cinzentas”, já que estão dentro de uma “área cinzenta” da lei. Frequentemente são identificadas com etiquetas contendo os dizeres: “Somente para Divertimento”, mas na prática, os prêmios são pagos diretamente pela máquina, em formas monetárias ou não.

Há estimativas que no estado da Virgínia do Oeste, existam entre 15.000 a 30.000 “máquinas cinzentas”. Em Nova Jersey, esse número é de cerca de 10.000 máquinas, assim como em Alabama. Já em Illinois, esse número aumenta para aproximadamente de 65.000 (NGSISC, 1999, p. 2-5).

Uma característica preocupante e que tem sido alvo de críticas é a disponibilidade dos EGD próximas a áreas residenciais. Os EGD se proliferam, já que podem ser comprados e instalados com facilidade, necessitando de pouco investimento, muito diferente dos cassinos e das corridas de cavalos, que requerem investimentos substanciais e não podem ser construídos durante a noite.

Essa forma de jogo cria poucos empregos e de baixa qualidade, e não é acompanhada de investimentos significativos na economia local.



Oponentes deste tipo de jogo argumentam que ele é um potencial criador de dependência, uma vez que algumas destas modalidades possuem ritmos muito acelerados e os rápidos flashes de luz geram efeitos hipnóticos.

4.3 Cassinos

Os jogos de cassinos representam a maior parte do mercado de jogos de azar nos Estados Unidos. Seus jogos aumentam em popularidade a cada ano e são abastecidos pela criação de unidades em novas localidades e pela expansão em locais já existentes. O cassino é geralmente caracterizado pela oferta de jogos com banqueiros. Entretanto, os jogos oferecidos em cassinos variam muito e contemplam, entre outros, jogos de cartas, roleta, *blackjack*, *bacará* e máquinas caça-níqueis (DUNSTAN, 1997).

Durante quase cinquenta anos, os jogos de cassino eram legais somente em Nevada. Lá, o jogo regulado pelo estado era dominado pelo crime organizado. Em 1950, o estado permitiu que algumas companhias privadas tivessem e operacionalizassem algumas estruturas para jogos, o que levou à entrada de companhias tais como Hilton e Ramada, colaborando para o aumento da reputação da indústria. O crescimento posterior foi vertiginoso, especialmente a multibilionária indústria de Las Vegas, que até hoje atrai milhões de pessoas todos os anos.

Através de referendos locais, vários estados legalizaram os cassinos. O Quadro 3 mostra o ano de legalização e o tipo de cassino permitido nos dez primeiros estados que responderam positivamente à adoção dessa política.

Em 1999, segundo a Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar, já existiam cassinos legalizados em vinte e oito estados. Com o crescimento, veio também a multiplicidade dos tipos de cassinos. Existem aproximadamente duzentos e sessenta cassinos em reservas indígenas.

Os cassinos são uma importante fonte de entretenimento, emprego e renda. Os maiores mercados de cassino são: Nevada, Nova Jersey e Mississipi. A maior concentração de cassinos está nas áreas urbanas, incluindo Clark County e Las Vegas, com duzentos e onze cassinos, em 1999 (NGSISC, 1999, p. 2-6).

QUADRO 3 – Legalização dos Cassinos nos Estados Unidos

Estado	Tipo de Cassino	Ano da Legalização
Nevada	Apostas Ilimitadas	1931
Nova Jersey	Apostas Ilimitadas	1976
Dakota do Sul	Apostas Limitadas	1989
Iowa	Cassinos Aquáticos	1989
Colorado	Apostas Limitadas	1990
Illinois	Cassinos Aquáticos	1990
Mississippi	Cassinos Aquáticos Dockside	1990
Lousiana	Apostas Ilimitadas Cassinos Aquáticos	1991
Missouri	Cassinos Aquáticos	1992
Indiana	Cassinos Aquáticos	1993

Fonte: DUNSTAN (1997), p. 8

Além dos cassinos *em terra*, existem também os cassinos aquáticos, operacionalizados dentro de navios¹⁶. Os cassinos aquáticos são um fenômeno relativamente novo. Eles começaram a operar em Iowa em 1991, e rapidamente se expandiram para o meio-oeste. Em 1998, havia cerca de quarenta cassinos aquáticos em operação em Illinois, Indiana, Missouri e Iowa, e aproximadamente cinquenta cassinos *riverboat* e *dockside* em Lousiana e Mississippi. Em 1997, os cassinos *riverboat* apresentaram rendimentos na ordem de US\$ 6,1 bilhões, gerando US\$ 1 bilhão em impostos de jogos (NGSISC, 1999, p. 2-7).

Alguns estados têm determinado a proibição da expansão dos cassinos por tempo limitado. Iowa, o estado pioneiro, recentemente determinou uma pausa de cinco anos, em parte para avaliar seus impactos. Em Indiana, uma comissão foi estabelecida para examinar e relatar os efeitos econômicos e sociais da experiência estatal com os jogos (NGISC, 1999, p. 2-7).

Nesta pausa regional, advogados a favor e contra os cassinos lutam para fortalecer seus argumentos. Os argumentos originais em favor do turismo e do desenvolvimento econômico têm, com relativa frequência, sido deslocados pela necessidade de gerar e manter a arrecadação de impostos. As decisões tomadas pelos diferentes estados não estão

¹⁶ Existem basicamente dois tipos de cassinos aquáticos. Os *riverboat casinos* e os *dockside casinos*. Os primeiros são operacionalizados dentro de navios, enquanto é realizado um cruzeiro/passeio pelo mar. Por conta desta característica, a prática dos jogos é limitada pelo período em que é realizado o cruzeiro. Os *dockside*s também são cassinos operacionalizados dentro de navios, porém não realizam cruzeiros. Eles ficam ancorados nos portos, o que diminui os custos de suas operações.

mais sendo dirigidas por um objetivo firme de bem-estar público. O que está ocorrendo, na verdade, é uma feroz competição interestadual por maior arrecadação.

4.4 Jogos Indígenas

Os jogos em cassinos operacionalizados por índios ou em reservas indígenas existem em larga escala há quase duas décadas. A maioria dos jogos indígenas ou tribais iniciou após 1987, quando a Suprema Corte dos Estados Unidos emitiu uma decisão confirmando a inabilidade dos estados em regulamentar jogos em reservas indígenas. Em um esforço para normatizar a matéria, o Congresso aprovou o Ato Regulatório do Jogo Indígena (IGRA)¹⁷, em 1988. O IGRA proveu uma base estatutória para a regulação dos jogos indígenas, especificando vários mecanismos e procedimentos, dentre eles, a obrigatoriedade de que os rendimentos advindos destes jogos sejam utilizados para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar das tribos.

Como resultado desta política, observou-se um contínuo crescimento destes jogos. Desde a instituição do IGRA, em 1988, até 1997, segundo relato do Relatório da Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar (1999), as receitas dos jogos indígenas cresceram mais de 30 vezes, passando de US\$ 212 milhões para US\$ 6,7 bilhões no período.

As receitas dos jogos indígenas têm se mostrado como uma importante fonte de recursos para as tribos, proporcionando investimentos na saúde e educação dos nativos americanos. Apesar dos números expressivos, somente uma pequena parcela de tribos indígenas operacionalizam jogos de azar dentro de suas reservas. De acordo com o *Bureau of Indian Affairs*¹⁸ (BIA), existem 554 tribos indígenas reconhecidas oficialmente, com cerca de 1.600.000 membros, o que representa menos de 1% da população americana. Do total de tribos, 146 possuem estruturas para operacionalização de jogos. Em 1988, existiam cerca de 70 cassinos e bingos indígenas operando em 16 estados. Em 1998, esse número aumentou para 298 estruturas em um total de 31 estados.

¹⁷ *Indian Gaming Regulatory Act* – IGRA.

¹⁸ Dados extraídos do Relatório da Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar (1999), p. 2-10.

É certo que as tribos não se beneficiam da receita advinda dos jogos de forma igual. Também não se pode afirmar que todas elas operam com êxito. Alguns cassinos indígenas operam com prejuízos, o que obriga parte deles a fechar suas portas.

Poucos são os estudos disponíveis sobre o impacto econômico e social dos jogos indígenas. Os existentes têm encontrado certa mistura de resultados positivos e negativos. Essa área certamente carece de aprofundamento científico, com vistas a verificar se os benefícios trazidos às tribos estão sendo maiores do que os custos tanto para os índios como para a sociedade americana, como um todo.

Segundo STAUDENMAIER (2006), quando o IGRA foi aprovado pelo Congresso em 1988, poucas pessoas acreditavam que os jogos operacionalizados por índios chegariam a arrecadar o montante atual de US\$ 20 bilhões. Essa indústria inclui alguns dos maiores e mais lucrativos cassinos do mundo.

O IGRA permite os jogos tribais sob certas condições:

a tribo deve ser reconhecida em nível federal pela Secretaria do Interior e deve ter poder de auto-governo também reconhecido;

os jogos podem ser administrados pelas tribos indígenas somente em “terras indígenas” (as quais são definidas sob o IGRA);

os jogos não são permitidos em terras adquiridas por tribos após 17 de outubro de 1988 (data da introdução do IGRA), salvo certas exceções;

a tribo deve ter um Ordenamento Tribal do Jogo que tenha sido aprovado pela Comissão Nacional de Jogos Indígenas, que deve incluir certos requisitos, tais como a confirmação de que a tribo é a única proprietária e responsável pelo jogo.

Em nível federal, o Ato Regulatório dos Jogos Indígenas (*Indian Gaming Regulatory Act*) é a lei americana que normatiza os jogos indígenas.

O Ato estabelece três classes de jogos com uma estrutura regulatória diferente para cada uma (STAUDENMAIER, 2006):

a) Classe I – os jogos de classe I são definidos como os jogos indígenas tradicionais, com prêmios menores.



b) Classe II – são os jogos de chance semelhantes aos bingos (eletrônicos ou não). Incluem bingos instantâneos, *pull-tabs*¹⁹, jogos de cartas (sem banqueiros). O Ato exclui as máquinas caça-níqueis ou outros dispositivos eletrônicos de jogos de chance da definição de jogos de classe II. Assim que obtém licença do governo onde a tribo está localizada, os governos tribais tornam-se responsáveis pela regulamentação dos jogos desta classe.

c) Classe III – a definição de jogos de classe III é extremamente ampla. Inclui todas as formas de jogo não inclusas nas classes I e II. Jogos que normalmente são praticados em cassinos, tais como *blackjack*, roleta e máquinas caça-níqueis se enquadram nesta categoria.

Para operacionalizar jogos de classe III, as tribos precisam cumprir vários requisitos. Por exemplo, a forma particular de jogo de classe III que a tribo desejar operacionalizar deve ser permitida no local onde a tribo está localizada. Além disso, a tribo e o estado devem negociar um acordo, que deve ser aprovado pela Secretaria do Interior. Esse acordo pode ser substituído pela anuência e cumprimento da tribo a um conjunto de procedimentos regulatórios definidos *ex ante* pela Secretaria do Interior.

O Ato se propõe a oferecer uma base estatutória para a operação de jogos nas tribos, a fim de promover o desenvolvimento econômico, a auto-suficiência e o fortalecimento dos governos tribais.

4.5 Apostas sobre Corridas de Cavalos

As informações apresentadas neste e nos dois subitens seguintes foram extraídas do Relatório da Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar (NGSISC, 1999).

O maior segmento da indústria *pari-mutuel*²⁰ é o de corrida de cavalos. A primeira corrida de cavalos nos Estados Unidos aconteceu em Hempstead, Nova Iorque, no final da

¹⁹ Os *pull-tabs* são bilhetes lotéricos de premiação instantânea que consistem em duas peças de papel impressas em três lados (uma peça é impressa frente e verso e outra, somente na frente) e grudadas. Um lado mostra o *payout* (prêmio) do jogo. Outro mostra a parte perfurada (*breakopen*) com os dizeres: “abra aqui”. A terceira parte (área de jogo) mostra as combinações de símbolos que podem estar escondidas sobre a aba fechada do *breakopen*. O objetivo do jogo é encontrar, sob a área *breakopen* do bilhete uma combinação de símbolos que corresponda a um prêmio.

²⁰ *Pari-mutuel* é um sistema de apostas em que as probabilidades de prêmios são calculadas após o agrupamento de todas as apostas feitas. O sistema *pari-mutuel* é utilizado para corridas de cavalos, corridas de cachorros da raça Greyhound, jai alai e outros eventos esportivos de curta duração, em que os participantes

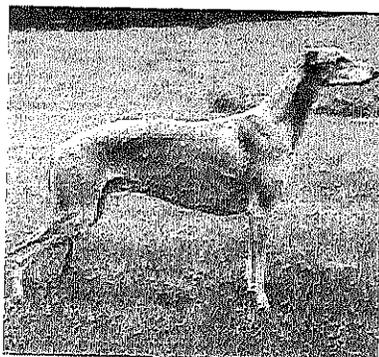
década de 1960. O governador de Nova Iorque, na época, determinou que a corrida fosse realizada regularmente e que a força e a velocidade dos cavalos deveriam ser melhoradas.

Estima-se que a indústria empregue atualmente cerca de 119.000 pessoas entre operadores das pistas, treinadores, proprietários dos animais, adestradores e jockeys. Indiretamente, pode-se mencionar ainda os veterinários, proprietários dos estábulos, entre outros. As apostas do tipo *pari-mutuel* em corridas de cavalo são legalizadas em quarenta e três estados, gerando rendimentos brutos na ordem de US\$ 3,25 bilhões anuais.

4.6 Apostas sobre Corridas de Cachorros

A prática de apostas sobre corrida de cachorros da raça Greyhound começou em 1919, em Emerville, Califórnia. A corrida de cachorros é responsável por aproximadamente 14% do total das apostas *pari-mutuel*. Em 1996, o montante bruto apostado nesta modalidade totalizou US\$ 2,3 bilhões, sendo US\$ 505 milhões em rendimento líquido. A indústria emprega de forma direta cerca de 30.000 pessoas. Nos últimos anos, a indústria Greyhound experimentou um declínio financeiro razoável, com queda de cerca de US\$ 300.000 anuais.

FIGURA 1 – Cachorro raça Greyhound



Fotos: 5StarDog²¹

FIGURA 2 – Cachorro raça Greyhound branco



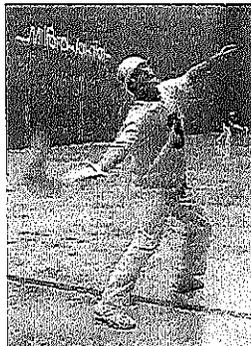
terminam a competição em uma ordem determinada. Com algumas modificações, o sistema *pari-mutuel* pode também ser utilizado em alguns jogos lotéricos. A diferença fundamental deste sistema com outros tipos de apostas é que o prêmio é conhecido no momento em que a aposta é feita, e não somente após o encerramento das mesmas.

²¹ Disponível em: <<http://www.5stardog.com/dog-pictures.asp?PageIndex=1&id=248>>. Acesso em: 4 Out. 2006. Acredita-se que essa raça de cachorro seja originária do Egito, trazida para a Grã-Bretanha por

4.7 Jai Alai

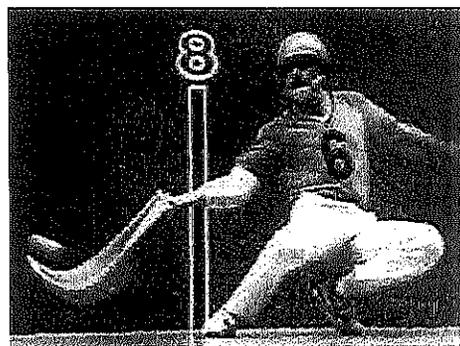
Jai alai é o menor segmento da indústria *pari-mutuel*. Trata-se de um jogo de ritmo intenso, em que os jogadores lançam bolas de 125 a 140 gramas contra uma parede. Os jogadores utilizam luvas e uma cesta de vime, com as quais pegam as bolas. Com rendimentos de cerca de US\$ 275.000 anuais, a modalidade jai alai conta com menos de 2% do total de apostas entre os três setores *pari-mutuel*, valor que vem decrescendo nos últimos anos. Seu auge se deu na década de 1980, onde se chegou a registrar mais de US\$ 600 milhões em apostas anuais. Em 1996, esse valor caiu para US\$ 260 milhões. A Flórida é o líder desta indústria, mas possui somente seis instalações em todo o estado (NGSISC, 1999, p. 2-12).

FIGURA 3 – Jai Alai



Fotos: Hickok Sports²²

FIGURA 4 – Jai Alai



4.8 Jogos de Azar por meio da Internet

Introduzidos no verão de 1995, os jogos de azar pela Internet compõem a mais nova forma de jogos de chance oferecida a um público que não precisa sequer se deslocar de casa para tanto. A indústria cresceu em velocidade muito rápida, sendo que em maio de 1998, já havia cerca de 90 cassinos on-line, 39 loterias, 8 jogos de bingo e 53 jogos do tipo esportivo. No ano seguinte, esse número cresceu de forma impressionante: 250 cassinos on-

comerciantes por volta do ano 900 d.C. Greyhound é considerada a raça de cachorros mais rápida do mundo, podendo exceder em velocidade a 64 km/h.

²² Disponível em: <<http://www.hickoksports.com/history/jai-alai.shtml>>. Acesso em: 10 Out. 2006.

line, 64 loterias, 20 jogos de bingo e 139 jogos do tipo esportivo, todos disponibilizados pela Internet (NGSISC, 1999, p. 2-15).

Diversos fatores têm contribuído para o dramático crescimento dessa indústria. Primeiro, o aumento do acesso à Internet em todo o mundo, principalmente nos Estados Unidos. Paralelamente, as indústrias de desenvolvimento tecnológico para Internet também cresceram.

Entretanto, o Relatório da Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar alerta (p. 2-16) que, ao longo de seu rápido crescimento, a preocupação com os impactos dessa modalidade de jogo, principalmente sobre a população jovem, tem aumentado entre as autoridades governamentais. Por suas características, principalmente o anonimato de seus clientes, não é fácil controlar a disponibilidade dos jogos entre menores de idade, o que pode resultar em problemas e patologias associadas aos jogos. A relação entre o jogo de azar e o crime torna-se particularmente aguçada quando se consideram os jogos de Internet.

Vários grupos, oficiais ou não, têm concentrado esforços no sentido de avaliar os impactos dos jogos de azar da Internet, sendo que vários estados já estavam reavaliando a possibilidade de banir essa modalidade de suas jurisdições antes da realização do relatório da NGSISC. As discussões se aprofundaram no decorrer dos anos e resultaram no envio de proposta de projeto de lei ao Congresso americano, cujo teor propunha a extinção dos jogos de azar pela Internet em todo o país.

Em 2 de outubro de 2006, o Congresso aprovou o projeto, proibindo apostas on-line no país. O projeto torna ilegal pagamentos de bancos e operadoras de cartões de crédito a *sites* de apostas on-line. Embora inesperada, a medida reflete a preocupação do governo americano com diversos efeitos negativos do jogo de azar operacionalizado pela Internet. Tanto que optou pela aprovação do projeto, mesmo cientes da perda de até US\$ 6,5 bilhões de dólares no valor de mercado das empresas do setor e da ameaça a diversos empregos²³.

²³ Fonte: Reuters. Disponível em: <<http://www.terra.com.br>>. Acesso: 16 Out. 2006.

4.9 Considerações gerais sobre os jogos de azar nos Estados Unidos

Embora seja notório que o volume financeiro que a indústria de jogos de azar movimenta, há que se destacar que os americanos têm pagado um alto preço pela adoção desta política. Em 1999, estimou-se que cerca de 15,4 milhões de americanos sofriam de problemas e patologias associadas ao jogo, freqüentemente desenvolvendo vício e dependência. Segundo o professor Ph.D. Timothy Kelly (1999), o vício do jogo tem sido particularmente devastador para os indivíduos, suas famílias e seus empregos. A Academia Nacional de Ciência afirmou que os jogadores patológicos possuem comportamento destrutivo: “cometem crimes, incorrem em grandes dívidas, provocam danos nos relacionamentos com amigos e família e se suicidam”²⁴.

Dado alarmante diz respeito ao aumento de número de crianças e adolescentes que estão jogando, apesar da proibição legal. A probabilidade de crianças e adolescentes sofrerem com patologias e problemas associadas ao jogo é maior do que entre adultos. Uma pesquisa feita no estado de Lousiana com 12.000 adolescentes encontrou que 10% deles tinham apostado em corridas de cavalos, 17% tinham jogado em máquinas caça-níqueis e 25% tinham jogado vídeo *poker* (KELLY, 1999). Os jogos entre adolescentes geralmente estão associados ao uso de drogas e álcool, baixas notas na escola, antecedentes familiares (pais com problemas associados a jogos de azar) e atividades ilegais usadas para o financiamento do jogo. O relatório da NGSISC (1999) alerta que tal vulnerabilidade pode levar a resultados trágicos, como o caso de um garoto de 16 anos que se suicidou após perder US\$ 6.000 em bilhetes de loteria.

Vários fatores têm contribuído para esse aumento do número de jogadores-problema e jogadores patológicos. O professor Kelly aponta que as loterias estatais americanas têm adotado uma mensagem de grande poder motivacional para seus cidadãos, pela declaração de que o jogo de azar não é somente algo aceitável, como também é “correto”, já que ele aumenta a arrecadação estatal destinada para causas sociais (pg. 2). Além disso, o Ato Regulatório do Jogo de 1988 abriu as portas para os cassinos indígenas, que se expandiram mais rapidamente do que as outras formas de jogo. Em terceiro, os legisladores estaduais e federais têm atuado sem a obtenção prévia de informações

²⁴ KELLY (1999), pg. 1.

objetivas sobre os custos e benefícios efetivos das operações de jogos, já que a maioria dos estudos de impacto tem sido proposta pela própria indústria de jogos. As conseqüências da implantação e da expansão dos jogos em cada região deveriam ser avaliadas antes de novas iniciativas governamentais.

O relatório da NGSISC recomenda que os Estados Unidos adotem unanimemente uma moratória sobre a expansão do jogo, com o propósito de permitir que os operadores de política revisem o que já foi aprovado e solicitem análises custo-benefício mais concretas antes de tomarem quaisquer novas iniciativas neste sentido.

Da mesma sorte, antes de qualquer proposta de legalização de jogos em outros países, como no Brasil, onde a situação é distinta considerando que a competência para tratar assuntos dessa natureza é da União, faz-se necessário prover análises criteriosas acerca dos possíveis benefícios e impactos de tal política.

5 JOGOS DE AZAR NO CANADÁ

A história dos jogos de azar no Canadá está intrinsicamente ligada ao Código Criminal do Canadá, que, em 1892, declarou a completa proibição da maioria das atividades de jogo, com exceção das apostas sobre corridas de cavalo. Desde essa época, no entanto, a proibição do jogo foi sendo, aos poucos, flexibilizada.

Com o passar dos anos, as exceções do Código Criminal que permitiam a prática de jogos em pequena escala por instituições de caridade foram acontecendo. Essas experiências com jogos caritativos acabaram levando a uma emenda ao Código Criminal em 1969, que deu aos governos federal e provinciais a oportunidade de utilizar as loterias para financiar algumas atividades, tais como as Olimpíadas de Montreal, em 1976.

Uma emenda ao Código feita em 1969 permitiu os governos provinciais administrarem loterias e autorizarem grupos caritativos a fazê-lo sob licença. Entretanto, o governo federal ainda tinha o controle e também administrava sua própria loteria. Os governos provinciais e territoriais logo realizaram negociações que levaram à introdução de outras opções de jogo no Canadá, o que resultou na geração de substanciais rendimentos. A diversificação dos jogos passou a ser considerada como uma alternativa muito interessante para o aumento da arrecadação.

Outra emenda ao Código Criminal feita em 1985 permitiu que os governos provinciais administrassem dispositivos computadorizados e jogos eletrônicos (como os terminais de vídeo-loteria e as máquinas caça-níqueis). Instituições de caridade e grupos indígenas começaram a requerer a operacionalização de jogos sob a autoridade dos governos locais. Desde então, o jogo no Canadá se expandiu rapidamente (STEVENS, 2005).

Para compreender profundamente a estrutura de jogos no Canadá, que possui características únicas, faz-se necessário examinar as províncias e territórios individualmente, o que foge ao escopo do presente trabalho. Este pretende apresentar características gerais, que permitam ao leitor uma compreensão introdutória acerca dos principais aspectos da indústria e do mercado de jogos de azar no país.

Como dito, somente os governos podem administrar e conduzir atividades de jogos ou autorizar jogos caritativos sob licença. A exploração das atividades de jogo pela iniciativa privada é proibida.

O envolvimento dos governos locais nos jogos pode ser visto na Tabela 1:

TABELA 1 - Envolvimento do Governo Canadense nos Jogos de Azar

Província	Agências Governamentais
Columbia Britânica (BC)	Reguladoras: Secretaria de Política do Jogo Auditoria e Investigação dos Jogo de Azar Comissão de Jogos da Columbia Britânica (BCGC) Operadoras: Corporação de Loterias da Columbia Britânica Corporação de Loterias do Oeste Canadense
Alberta (AB)	Reguladoras: Ministério do Jogo Conselho de Pesquisa do Jogo em Alberta Comissão de Jogos e Bebidas Alcoólicas de Alberta (AGLC) Operadoras: AGLC

	WCLC
Saskatchewan (SK)	<p>Reguladoras:</p> <p>Autoridade de Jogos e Bebidas Alcoólicas de Saskatchewan (SLGA)</p> <p>Associação de Jogos Indígenas de Saskatchewan (SIGA)</p> <p>Operadoras:</p> <p>SLGA</p> <p>Corporação de Jogos de Saskatchewan</p> <p>Loterias de Saskatchewan</p> <p>WCLC</p>
Manitoba (MB)	<p>Reguladoras:</p> <p>Comissão de Controle de Jogos de Manitoba (MGCC)</p> <p>Comissão de Controle de Jogos Nativos de Manitoba (fiscaliza jogos de azar em reservas indígenas)</p> <p>Operadoras:</p> <p>Corporação de Loterias de Manitoba (MLC)</p> <p>WCLC</p>
Ontário (ON)	<p>Reguladoras:</p> <p>Comissão de Álcool e Jogos de Ontário (AGCO)</p> <p>Secretaria de Administração</p> <p>Fiscalização de Jogos Ilegais em Ontário (OIGEU)</p> <p>Operadoras:</p> <p>Corporação de Jogos e Loterias de Ontário (OLGC)</p>
Quebec (QC)	<p>Reguladoras:</p> <p>Regie des alcohols, des courses et des jeux – under Ministère de la Sécurité Publique</p> <p>Operadoras:</p> <p>Loto-Québec</p> <p>Socité des lotteries video du Québec (subsidiária da Loto-Québec)</p>

	Socité dês bingos du Québec (subsidiária da Loto-Québec)
Nova Brunswick (NB)	Regulador: Departamento de Segurança Pública de Nova Brunswick Operadoras: Corporação de Loterias do Atlântico Comissão de Loterias de Nova Brunswick
Nova Escócia (NS)	Reguladora: Autoridade de Álcool e Jogos da Nova Escócia (NSAGA) Operadoras: ALC Corporação de Jogos da Nova Escócia (NSGC)
Ilha do Príncipe Eduardo (PE)	Reguladoras: PEI Lotteries Commission Escritório de Advocacia Geral para o Jogo Caritativo Operador: ALC
Terra Nova e Labrador (Newfoundland) - (NL)	Regulador: Departamento de Serviços e Terras do Governo, Práticas Comerciais e Divisão de Licenciamentos Operador: ALC
Yucan (YK) (Território)	Regulador: Departamento da Comunidade e Serviços de Transporte Operadoras: Loterias Yukon WCLC
Territórios do Noroeste (NT)	Regulador: Departamento de Negócios Comunitários e Municipais Operadoras: WCLC

Nunavut (NU) (Território)	Regulador: Departamento do Governo Comunitário e Transportes Operador: WCLC
Federal	O Departamento da Justiça exerce a fiscalização sob o Código Criminal. A Agência Canadense Pari-Mutuel (CPMA), regulamenta e supervisiona as apostas do tipo <i>pari-mutuel</i> sobre corridas de raças no Canadá.
Interprovincial	A Corporação Interprovincial de Loterias (ILC) une as cinco corporações lotéricas canadenses e opera a Loto 6/49, a Super-7 e o Evento Especial (Celebração).

Fonte: AZMIER (2001), p. 2.

Inicialmente, a indústria de jogos canadense era composta basicamente de casas de bingo. Mas ela evoluiu, tornando-se um negócio altamente lucrativo, que movimentava cerca de US\$ 13 bilhões ao ano em rendimentos brutos (CPHA, 2000).

A mudança na política pública canadense, manifesta pela ampla legalização dos jogos de azar em várias regiões, tem sido adotada principalmente pela busca, pelos governos, por identificar novas fontes de renda sem aumentar impostos existentes ou criar novos, para estimular o desenvolvimento econômico através do setor de lazer e entretenimento e reforçar o suporte do jogo caritativo. Em 2000, seis de cada dez canadenses entendia ser o jogo de azar aceitável; sete de cada dez indicavam que tinham jogado pelo menos uma vez no ano anterior e dois terços acreditavam que os problemas associados à prática de jogos tinham aumentado nos últimos três anos em suas províncias.

A disponibilidade de jogos de azar atualmente é impressionante. Segundo Azmier (2005), existem cerca de 87 mil máquinas eletrônicas (máquinas caça-níqueis e terminais de vídeo-loteria), 33 mil centros de venda de bilhetes lotéricos, 60 cassinos permanentes, 250 pistas para corridas de animais de raça, e 25 mil licenças para operação de casas de bingo, cassinos temporários, rifas, entre outros.



Diante de tal magnitude, não são tão claros os custos sociais advindos da prática extensiva dos jogos de azar sobre a sociedade. Os tipos de problemas são conhecidos, porém pouco mensurados, uma vez que a real extensão pode envolver aspectos subjetivos.

A recente expansão de meios distintos de mídia para a operacionalização de alguns tipos de jogos, tais como a Internet, a televisão digital e mesmo o telefone, sugere que a atividade de jogos apresentará desafios cada vez maiores em sua regulamentação, pois os mecanismos de burla à lei através do uso de tais meios têm se intensificado. É possível que várias modalidades de jogos estejam escapando para a ilegalidade. Neste contexto, é mister lembrar que a busca por “trazer à legalidade atividades que hoje se encontram na ilegalidade” tem servido como justificativa para a ampla prática de regulamentação de diferentes tipos de jogos.

O jogo pela Internet representa uma área emergente no Canadá, apesar dos custos sociais à ele atrelados e seu significativo potencial danoso à saúde. De acordo com a Associação de Saúde Pública do Canadá (CPHA), a necessidade de regulamentar essa atividade tem ganhado espaço cada vez maior na agenda da política pública nacional daquele país.

A disponibilidade dos jogos no Canadá pode ser vista no Quadro 4.

QUADRO 4 – Disponibilidade de Jogos de Azar Legalizados no Canadá, por Províncias (Julho de 2006)

Jogos de Cassino	BC	AB	SK	MB	ON	QC	NB	NS	PE	NL	NU	NT	YT
1. Corrida de Cavalo Eletrônica	x		x	X		x							
2. Poker (com banqueiro)	x	x	x	X	x	²⁵		x					x
3. Máquinas caça-níqueis	x	x	x	X	x	x		x					x
4. Jogos de Mesa	x	x	x	X	x	x		x					x
Corridas de Cavalo	BC	AB	SK	MB	ON	QC	NB	NS	PE	NL	NU	NT	YT
5. Apostas no sistema <i>pari-mutuel</i> , ao vivo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			
6. Apostas no sistema <i>pari-mutuel, off-track</i> ²⁶	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			

²⁵ Aguardando aprovação do governo provincial.

²⁶ O sistema de apostas *pari-mutuel off track* é um sistema computadorizado utilizado para transmitir os dados da aposta sobre uma corrida realizada em outra província. Fonte: State of Nevada Gaming Control Board. **Gaming Audit Procedures Manual**. Version 1. Nevada: 2000. Disponível em: <http://gaming.nv.gov/documents/word/gap_pari.doc>. Acesso: 11 Out. 2006.

Jogos Caritativos Licenciados	BC	AB	SK	MB	ON	QC	NB	NS	PE	NL	NU	NT	YT
7. Bingo	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8. Bilhetes <i>Breakopen</i> (picotados)/ <i>Pull Tabs</i> . Ver Figura 6.		x	x	X	x		x	x	x	x	x	x	
9. Cassinos Noturnos (Monte Carlo)	x	x	x	X	x		x	x	x	x	x	x	x
10. Poker (jogador-banqueiro) – não-cassinos			x							x			
11. Rifas	x	x	x	X	x		x	x	x	x	x	x	x
12. Bilhetes tipo loteria esportiva ²⁷	x	x	x	X			x			x	x	x	x
Loterias	BC	AB	SK	MB	ON	QC	NB	NS	PE	NL	NU	NT	YT
13. Bingo, <i>Handheld</i> ²⁸ . Ver Figura 7.	x	x			x								
14. Bingo, <i>Linked</i> ²⁹ .	x	x			x	x		x					
15. Terminais de Bingo	x	x		x	x								
16. Keno eletrônico	x	x	x	x									x
17. Corridas simuladas (não em cassinos)	x												
18. Bilhetes <i>Breakopen</i> (não-caritativo)	x			x			x	x	x	x			
19. Bilhetes Interativos ³⁰	x ³¹	x				x	x		x	x			
20. Bilhetes Internet	x					x	x	x	x				
21. Bilhetes <i>scratch</i> (raspadinhas). Prêmios instantâneos.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
22. Bilhetes de loteria esportiva	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
23. Bilhetes tradicionais	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
24. Bilhetes distribuídos automaticamente (via máquinas)	x ³²		x			x	x	x					x
25. Terminais de vídeo loteria		x	x	x		x	x	x	x	x			

²⁷ O jogador assinala em bilhete uma combinação de resultados de jogos esportivos futuros. Na Columbia Britânica, estes jogos são categorizados como bilhetes de rifa. Em Nova Brunswick, eles são disponibilizados sob licença para rifas.

²⁸ *Handhelds* são dispositivos de bingo eletrônico portáteis, que permitem ao apostador jogar com muitos cartões ao mesmo tempo, com um mínimo de esforço.

²⁹ Bingos ligados em rede. Permite aos jogadores participarem em um jogo com um grande *jackpot* (prêmio). A aprovação deste tipo de bingo passa por exigências específicas.

³⁰ Bilhetes lotéricos instantâneos combinados com um jogo de computador multimídia, distribuído através de um CD_Room ou em um *site* de uma corporação lotérica. O jogo de computador fornece um entretenimento adicional para o jogador através do uso do som e da emoção. O próprio jogo não determina se houve ou não premiação.

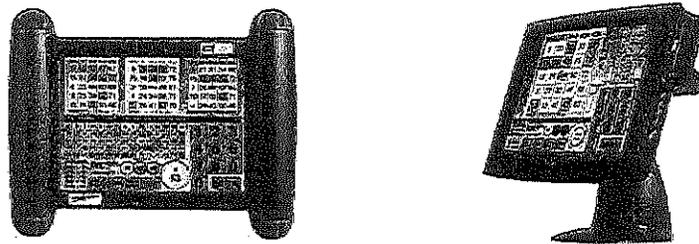
³¹ Disponível somente na internet (Play Now) no *site* da BC Lottery Corporation.

³² Somente bilhetes *pull-tab*.

Outros	BC	AB	SK	MB	ON	QC	NB	NS	PE	NL	NU	NT	YT
26. Bingos – Comerciais e Associações	X	X	X		X	X		X		X			
27. Bingos – Salas Comunitárias	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
28. Cassinos em Reservas Indígenas	X	X	X	X	X								
29. Cassinos Permanentes	X	X	X	X	X	X		X					
30. Cassinos Temporários	X	X	X	X	X								X
31. Centros Comunitários de Jogos	X							33					
32. Corridas de Raça	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
33. Racinos ³⁴	X	X		X	X				X				
34. Teletheatres ³⁵													

Fonte: Alberta Gaming Research Institute (2006). Disponível em <http://www.abgaminginstitute.ualberta.ca/news.cfm?story=49963>. Acesso em: 5 Out. 2006.
 BC – Columbia Britânica; AB - Alberta; SK – Saskatchewan; MB – Manitoba; ON – Ontario; QC – Quebec; NB – Nova Brunswick; NS – Nova Escócia; PE – Ilha do Príncipe Eduardo; NL – Terra Nova e Labrador; NU – Nunavut (Território); NT – Territórios do Noroeste; YT – Yucan (território).

FIGURA 5 – *Handhelds*



Fotos: Planet Bingo Products.
 Disponível em: <http://www.planetbingo.com/products/products.asp>. Acesso em: 11 Out. 2006.

Os valores arrecadados através do jogo podem ser medidos de três formas distintas: aposta bruta, lucro bruto e lucro líquido. O maior destes valores é a aposta bruta, composta pelo montante total de dinheiro gasto em jogos antes do pagamento de quaisquer prêmios. Essa medida não é muito útil já que freqüentemente os jogadores reinvestem o dinheiro ganho em novas apostas.

³³ Permitido somente em reservas indígenas.

³⁴ Racinos são atividades corridas de cavalo ou de cachorros da raça, em cuja área também são operacionalizados cassinos. Em alguns casos, os jogos de cassino no local são limitados a terminais de vídeo loteria ou a máquinas caça-níqueis. Alguns cassinos como este, entretanto, já começaram a incluir jogos de mesa tais como *blackjack*, *poker* e roleta.

³⁵ Teletheatres existem em corridas de raça, onde a corrida é transmitida via satélite para centros específicos, sendo que os apostadores podem apostar em cavalos ou cachorros que são apresentados em telões ou telas de televisão. No Canadá, esse tipo de aposta é supervisionado pela Agência Canadense Pari-Mutuel e as apostas são eletronicamente transmitidas para o *host* da corrida.

O lucro bruto é o montante total de apostas menos os gastos do governo provincial com as despesas associadas à regulação, administração, propaganda e comissões. Em 2003/04 o lucro bruto da atividade de jogos governamentais no Canadá³⁶ foi de US\$ 12.742 bilhões³⁷ – US\$ 700 milhões a mais do que os anos de 2002/03 (AZMIER, 2005, p. 2). Em média, o lucro bruto se divide entre arrecadação líquida governamental propriamente dita e custos associados à operacionalização dos jogos, à razão de 50/50. Ou seja, para cada dólar arrecadado com o jogo, um dólar é gasto diretamente na operacionalização da atividade de jogo. Essa proporção era de 60/40 em 1999/2000. A mudança nesta razão representa o acirramento da competição internacional, bem como o aumento de custos associados com o aumento da oferta de outros jogos.

Além das despesas administrativas, os governos provinciais arcam com os custos de milhares de empregos necessários para a atividade dos jogos. As proporções de margem de lucro variam grandemente de acordo com o tipo de jogo disponível em cada província. As províncias de Ontário e Columbia Britânica, que não possuem terminais de vídeo loteria são as menos eficientes em termos de arrecadação. As formas eletrônicas de jogo são menos intensivas em mão-de-obra do que outras e, portanto, as províncias com maior número de máquinas de vídeo loteria e caça-níqueis tendem a obter maior rendimento.

Alberta é a província mais eficiente em termos de arrecadação das atividades de jogos, sendo a única que não operacionaliza cassinos próprios. A província recebe a maioria dos rendimentos das 6.500 máquinas caça-níqueis instaladas dentro dos cassinos caritativos.

Ainda segundo AZMIER (2005), a menor medida de rendimentos da atividade de jogo do governo é o lucro líquido, que considera somente o montante de renda que a província usa para financiar atividades não diretamente relacionadas ao aumento dos jogos. De uma perspectiva líquida, a arrecadação em 2003/04 foi de US\$ 6,329 bilhões, um pouco acima do arrecadado em 2002/2003. O aumento da competição entre cassinos, as renovações das estruturas existentes, o declínio do turismo, as crescentes despesas e o aumento da competição com a internet ajudam a explicar esse fraco desempenho. Ontário é

³⁶ Este dado inclui apenas as atividades onde há participação direta dos governos provinciais. Não inclui a arrecadação das corridas de cavalo, dos jogos operacionalizados por instituições de caridade e por tribos indígenas.

³⁷ Dólares americanos.



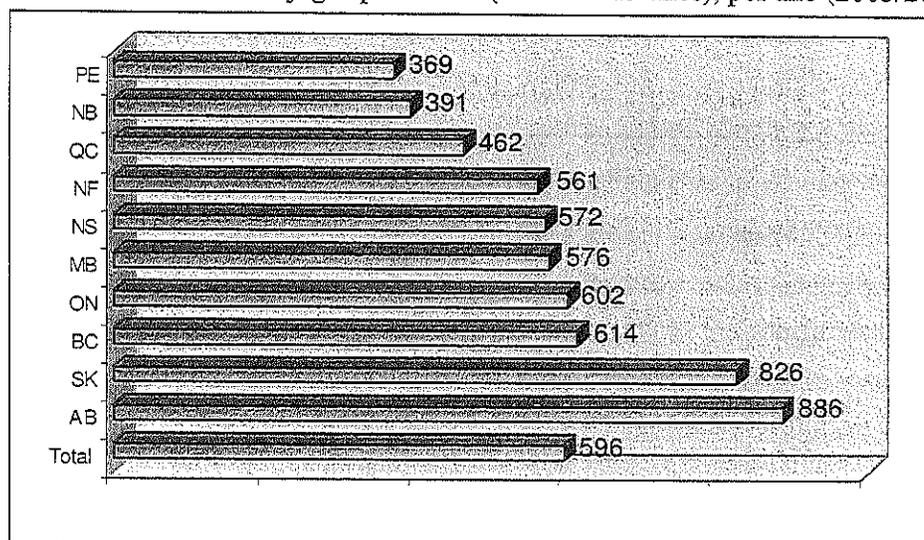
a província líder nesta variável - US\$ 2,091 bilhões em 2003/04, seguido de Quebec (1,459 bilhões) e Alberta (1,125 bilhões).

Enquanto as atividades de jogos do governo representam a maior parte da atividade de jogos de azar legalizados no Canadá, há ainda um amplo número de pequenas atividades licenciadas pelos governos com propósitos caritativos, como o bingo, as rifas e as mega-loterias, alguns pequenos cassinos operados em tempo parcial por nações primitivas (indígenas) e as corridas de cavalo. É muito difícil mensurar tais atividades adicionais. O licenciamento de atividades caritativas é feito, por vezes, através de milhares de municipalidades ou províncias e somente os grandes eventos possuem padrões para coleta de dados. As atividades de jogos com fins de caridade são menos transparentes.

O autor coloca que as rendas advindas de jogos caritativos não são, contudo, desprezíveis. No mínimo, US\$ 1,417 bilhões são gastos em atividades de jogos caritativos anualmente e US\$ 415 milhões são arrecadados nas corridas de cavalo (lucros brutos). Devido às limitações de dados disponíveis, estima-se que o atual nível de atividade caritativa seja provavelmente muito maior.

As perdas por adulto representam uma forma adequada de estimar os impactos financeiros diretos do jogo de azar sobre os indivíduos. Os dados apresentados no Gráfico 1 são baseados nas atividades de jogos operacionalizadas pelos governos, nos jogos caritativos por eles licenciados e nas corridas de cavalo.

GRÁFICO 1 – Perdas em jogos por adulto (acima de 19 anos), por ano (2003/2004)



Fonte: Canada West Foundation, *apud* AZMIER, 2005, p. 6.

A perda média no Canadá nos anos de 2003/2004 foi de US\$ 596, aproximadamente US\$ 50,00 por pessoa por mês ou mais do que US\$ 1,65 por adulto por dia. Alberta e Saskatchewan se distinguem por apresentarem perdas muito maiores do que a média nacional.

5.1 Arrecadação dos jogos de azar

A maior arrecadação advinda de jogos de azar no Canadá é a de máquinas de jogos eletrônicos (EDG). Entretanto, são justamente estes dispositivos que mais trazem conseqüências sociais, principalmente com relação ao alto potencial de vício. Os motivos que, segundo Azmier (2001) fazem os jogos eletrônicos serem problemáticos e, ao mesmo tempo, muito populares são, basicamente:

- a) maior propensão dos jogadores ao vício, como resultado da rápida velocidade;
- b) facilidade de operacionalização por qualquer pessoa, já que não exige nenhuma habilidade especial;
- c) presença das máquinas em muitas regiões do país, o que facilita o acesso aos jogadores;
- d) uso da tecnologia e do design das máquinas como forma de atrair e reter jogadores.

Os EDG geraram US\$ 1,792 bilhões em rendimentos líquidos para os governos provinciais entre 1999 e 2000. A distribuição dos rendimentos por província pode ser vista no Gráfico 2.

Em média, os canadenses adultos gastam US\$ 78,15 por pessoa nesse tipo de jogo, anualmente.

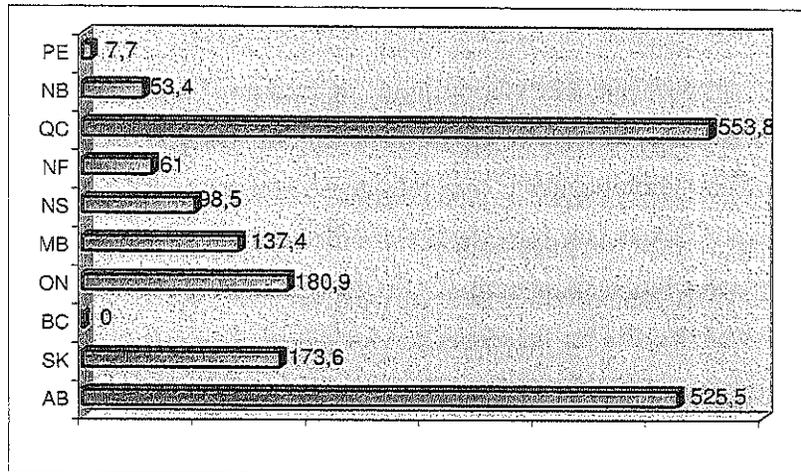
As loterias estão disponíveis em todo o país e são jogadas com relativa freqüência em todas as regiões. Os rendimentos líquidos arrecadados pelos governos provinciais no período 1999/2000 foram de US\$ 1,890 bilhões, ou US\$ 82,44 por adulto. A distribuição da arrecadação é demonstrada no Gráfico 3.

Os cassinos permanentes estão disponíveis em todas as províncias, exceto em Nova Brunswick, Ilha do Príncipe Eduardo e Terra Nova e Labrador. A arrecadação líquida do governo advindas dos cassinos foi de US\$ 1,814 bilhões em 1999/2000 (não incluindo YK,



NWT e NU). Ontário foi responsável pela maior renda, com US\$ 985 milhões, mais do que todas as outras províncias juntas. Também em Ontário é que se encontra a maior arrecadação por adulto (US\$ 114), seguido de Alberta (US\$ 81) e Columbia Britânica (US\$ 79), segundo dados apresentados por AZMIER (2001).

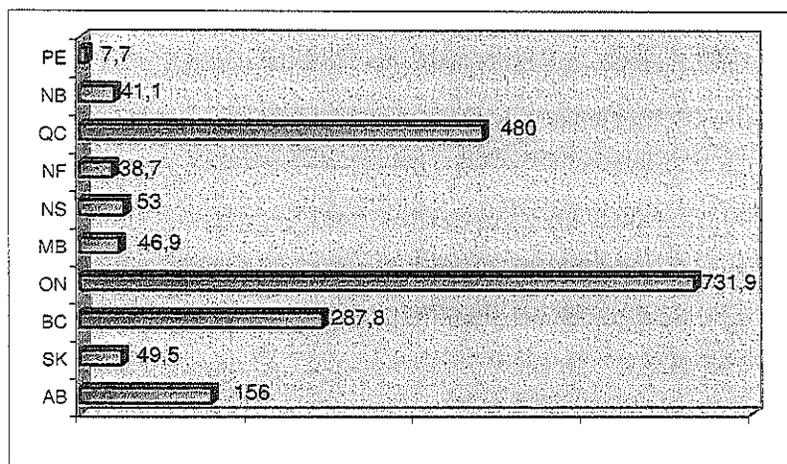
GRÁFICO 2 – Arrecadação de Jogos Eletrônicos (EGD) 1999/2000
Em milhões de dólares (excluindo os jogos eletrônicos disponíveis em cassinos)



Nota: Renda Líquida após gastos, pagamento de prêmios e comissões. Total não inclui rendimentos dos territórios.

Fonte: AZMIER (2001), p 5.

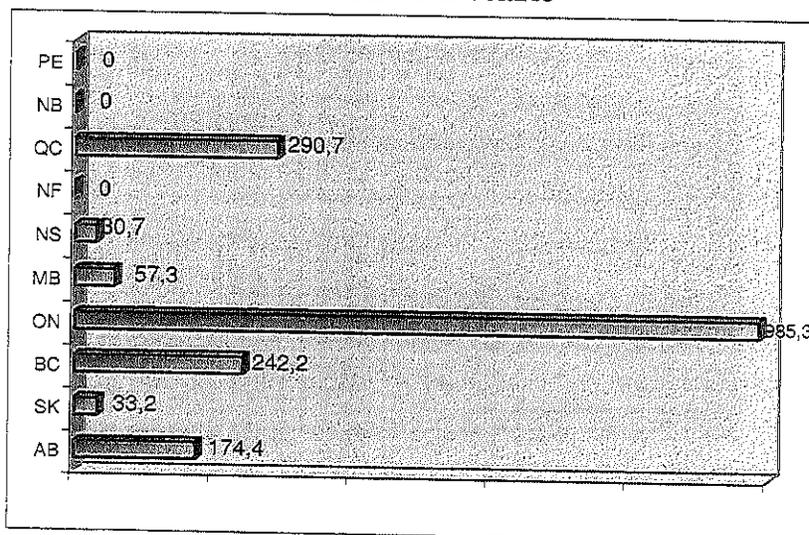
GRÁFICO 3 - Arrecadação de Loterias (EGD) 1999/2000
Em milhões de dólares



Nota: Renda Líquida após gastos, pagamento de prêmios e comissões. Total não inclui arrecadação dos territórios.

Fonte: AZMIER (2001), p. 5.

GRÁFICO 4 - Arrecadação dos Cassinos 1999/2000
Em milhões de dólares



Nota: Renda Líquida após gastos, pagamento de prêmios e comissões. Exclui a arrecadação dos cassinos caritativos de US\$ 10,2 milhões em BC, US\$ 76,7 milhões em AB, US\$ 80.000 em NB e US\$ 20.000 em NF.

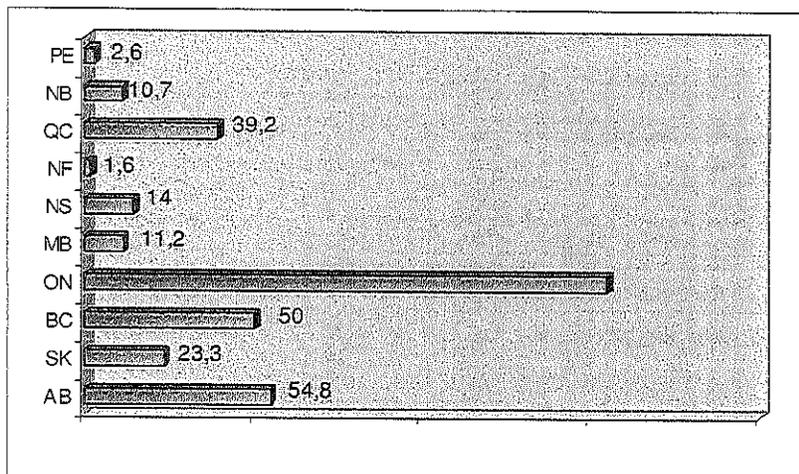
Fonte: AZMIER (2001), p. 5.

Todas as províncias e territórios canadenses permitem instituições de caridade operacionalizarem bingos. Em 1999/2000, a atividade de bingo caritativo gerou US\$ 362,4 milhões, em média US\$ 15,81 por adulto, o que faz o bingo ser a forma de jogo caritativo mais lucrativa do Canadá. O Bingo não é muito popular em Quebec e Terra Nova e Labrador, com somente US\$ 7 e US\$ 4 sendo gastos por adulto com atividades de bingo nestas regiões, respectivamente, por ano (AZMIER, 2001).

5.2 Participação nos Jogos de Azar

Ainda segundo AZMIER (2001), o único estudo sobre comportamentos e atitudes dos canadenses com respeito aos jogos de azar foi feito pelo Canadá West em julho de 1999. De acordo com este estudo, a forma de jogo mais popular no Canadá (em termos de taxa de participação) são as loterias: cerca de metade dos canadenses manifestaram ter jogado no mínimo uma vez no ano anterior à pesquisa (1998), seguido pelos bilhetes raspáveis (42%) e rifas (32%). As formas menos populares são os bilhetes esportivos (3%) e as corridas de cavalo (4%).

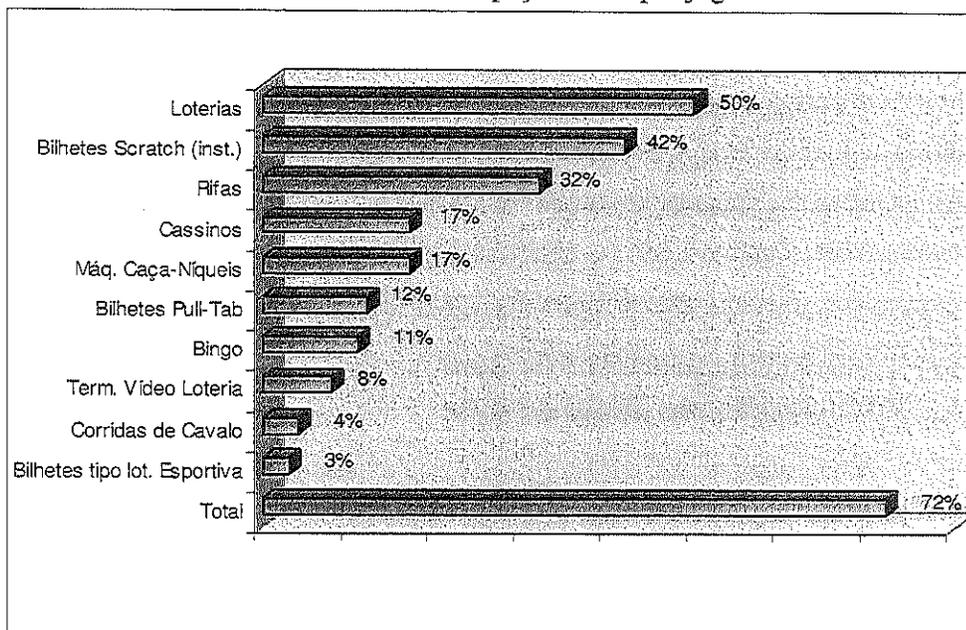
GRÁFICO 5 - Arrecadação dos Bingos Caritativos 1999/2000
Em milhões de dólares



Nota: Renda Líquida após gastos, pagamento de prêmios e comissões. Exclui a arrecadação dos bingos operacionalizado pelos estados.

Fonte: AZMIER (2001), p. 6.

GRÁFICO 6 – Taxas de Participação anual por jogos



Nota: O total inclui todas as formas de jogo de azar regulamentados e alguns não regulamentados.

Fonte: Canadá West Foundation, 1999, apud. AZMIER (2001), p. 13.

As motivações para o jogo variam entre os canadenses. Alguns jogam como atividade social, outros, por entretenimento e lazer, para ajudar instituições de caridade, pela chance de ganhar prêmios e alguns, para “escapar” de suas vidas por um momento enquanto sonham por algo melhor. A força motivadora principal é a esperança de ganhar algum prêmio (83%). As outras razões são o desejo de ajudar instituições de caridade (49%) e entretenimento (43%). Esses dados são oriundos de pesquisa feita pela Canadá West Foundation, em junho de 1999, com 2.202 canadenses (AZMIER, 2001).

6 ASPECTOS REGULATÓRIOS DOS JOGOS DE AZAR

A verificação de que a prática legal de jogos de azar é uma atividade socialmente endêmica que, se não regulada, poderá gerar altos custos sociais, enseja a necessidade de que o setor seja amplamente regulado pelos Estados e governos locais.

Quando uma atividade estigmatizada como o jogo de azar torna-se legal, ela exige que se produza certa confiabilidade por parte da sociedade, já que o discurso governamental se altera. Ora, como uma atividade que outrora foi considerada crime ou, no mínimo, contravenção penal, como é o atual caso brasileiro (com exceção das loterias), de um dia para outro se torna tolerada?

As justificativas dos governos para a promoção de tais iniciativas são, basicamente (Canada West Foundation, 1997):

- a necessidade de manter os recursos advindos do jogo de azar dentro de sua jurisdição, não permitindo migração para províncias ou estados vizinhos;
- a dificuldade em fazer respeitar as leis proibitivas de jogos (“é melhor trazer todo esse mercado ilegal para a legalidade”);
- os jogos são uma forma de geração de renda para os governos que não depende de aumento de impostos³⁸;
- a introdução de estruturas de jogos pode contribuir para reavivar economicamente áreas antes deprimidas;

³⁸ Na verdade, a arrecadação advinda dos jogos de azar pode ser considerada como um imposto voluntário.



- o jogo estimula o turismo;
- o jogo pode fornecer rendimentos para programas sociais e causas nobres.

As medidas regulatórias adotadas dentro de uma determinada jurisdição representam a estratégia do governo local para prevenção de conseqüências negativas do jogo, e estão em função das percepções sociais sobre o tema. O ambiente regulatório emerge de pressões externas, que incluem, mas não se limitam à opinião pública, o sensacionalismo da mídia e as possíveis ameaças ao bem-estar público (LABRIE e SHAFFER, 2003).

A regulação é necessária para controlar as externalidades negativas, como por exemplo, a exploração criminal dos jogadores e as doenças que advém da prática excessiva do jogo de azar. Além disso, ela também é importante no sentido de corrigir os desequilíbrios e déficits de informação³⁹, limitar a frequência e quantidade de apostas, em sentido preventivo (MIERS, 2002).

LABRIE e SHAFFER (2003) sugerem que o processo regulatório deve se fundamentar por sólidas bases científicas. Segundo os autores, o primeiro passo para o desenvolvimento de uma ciência regulatória para o jogo de azar consiste em elaborar um estudo da regulação existente internacionalmente, a fim de guiar a implementação de futuras regulações em jogos de azar. Cada estatuto e regulamento existente deveria ser submetido à análise científica, a fim de verificar seu alinhamento com objetivos paralelos nas áreas de saúde pública e segurança, por exemplo. Há que se analisar os objetivos da introdução dos jogos, bem como os custos e benefícios envolvidos.

Nos Estados Unidos, apesar das tentativas para simplificar os processos regulatórios, evidências revelam que as reformas propostas freqüentemente não satisfazem as expectativas ao serem postas em prática. Isso é especialmente verdade em países com múltiplas camadas de governo, como é o caso americano e o brasileiro, onde os estados regularmente fazem intercâmbios com o governo federal, com vistas a garantir que ambos os níveis de governo possam atingir seus objetivos regulatórios.

³⁹ Na maioria das modalidades de jogos, há ampla ignorância por parte dos jogadores quanto à probabilidade de ganhos.

KORN (2000) lembra que o modelo de propriedade pública adotado pelo Canadá coloca os governos provinciais em uma posição que exige o desempenho de múltiplos papéis e responsabilidades: os governos são operadores, operadores-proprietários e provedores de serviços que visam minimizar as conseqüências do jogo. Ao mesmo tempo em que encorajam a prática de jogos de azar, devem os governos proteger o público.

A Associação de Saúde Pública Canadense (CPHA) tem se engajado nesse assunto desde o início da década de 1990. Em 1993, ela elaborou uma resolução sobre os impactos da legalização dos jogos de azar sobre a saúde, mediante relatório contendo as iniciativas provinciais e territoriais relacionadas a esse tema.

Estudo elaborado pela Divisão de Vícios da Faculdade de Medicina de Harvard estimou que nos próximos vinte e cinco anos, a prevalência de problemas relacionados aos jogos de azar na população adulta terá sido baixa, mas crescente. Entre a população jovem, será alta, porém estável (KORN, 2000).

A presença da regulação tem o objetivo de contrabalançar as potenciais ameaças sociais que emergem da introdução de diferentes tipos de jogos de azar (vício, crime, problemas e patologias associadas ao jogo, suicídio) com os benefícios econômicos (aumento de emprego, arrecadação e estímulo ao turismo local).

BASHAM e WHITE (2002) defendem a posição de que, uma vez que o jogo de azar foi legalizado, a indústria dos jogos deve ficar em mãos da iniciativa privada, levando a uma maior eficiência econômica. Os autores consideram que as atitudes adotadas pelos governos têm sido paternalistas, ferindo, de certa forma, a livre escolha dos indivíduos quanto a sua decisão de jogar ou não, bem como com respeito à forma, tempo e modo em que o jogo será praticado.

Entretanto, por envolver questões de segurança nacional e saúde pública, são vários os trabalhos que não somente defendem a regulação estatal, como também sugerem uma série de tópicos que devem ser cuidadosamente tratados, a fim de evitar determinadas conseqüências indesejáveis.

Os objetivos principais buscados, na visão de LABRIE e SHAFFER (2003), são:

- (1) garantir que as atividades de jogos legalizados não sejam consideradas como crime;
- (2) manter jogadores informados e garantir que eles não sejam explorados;

(3) fornecer proteção para crianças e populações vulneráveis.

Para alcançar estes objetivos, os autores sugerem que os governos foquem dois aspectos: o econômico, ao garantir que os consumidores venham usufruir dos serviços a preços competitivos e o social, ao informar os consumidores quanto aos riscos da prática da atividade, conferindo certa proteção à população.

Essa visão não é compartilhada por MIERS (2002). Segundo ele, o governo não tem a função de prevenir indivíduos quanto à prática dos jogos de azar. Tampouco deve ele estimulá-la. Assim, a função regulatória se resumiria a controlar as já citadas externalidades negativas.

CALVERT (1999) considera que os governos federais devem resistir a pressão de se envolver mais profundamente na regulação dos jogos de azar. Segundo ele, a legalização dos jogos pelos governos estaduais acaba substituindo a corrupção pelo empreendimento. Ao invés de proibir, os estados deveriam expor os jogos de azar ao rigor do mercado, renunciando seus monopólios.

Segundo relatório da Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar (1999), o papel do governo é imprescindível. Eles devem determinar quais as modalidades permitidas de jogos, o local e o tipo de estabelecimentos permitidos, as condições sob os quais eles podem operar e quem pode operacionalizar.

No sistema federalista americano, em que não há uma visão única e uniforme acerca dos jogos de azar. As decisões são tomadas, em primeira instância, pelos governos locais. De fato, muitos estados têm delegado considerável autoridade às jurisdições locais, freqüentemente atribuindo-lhes decisões fundamentais, tais como, se determinada modalidade deve ou não ser permitida naquela localidade. No âmbito federal, prática semelhante é passível de ser observada. Determinados segmentos de jogos são de exclusiva regulamentação federal, tais como os jogos operacionalizados pelos índios, que dependem de decisões tomadas pela corte federal e os jogos de azar pela Internet, onde somente Washington têm competência para legislar.

O relatório alerta ainda que as decisões tomadas pelos governos têm sido muito mais direcionadas por pressões conjunturais do que como resultado de um debate sobre o bem-estar público. A mais poderosa das motivações é a necessidade de aumento de arrecadação. É relativamente fácil compreender o fato. Em face da dura resistência do

público quanto aos possíveis aumentos nos impostos, aliado à crescente demanda por uma maior oferta de serviços públicos, os rendimentos advindos da introdução de jogos de azar podem ser – e têm sido – considerados como um método relativamente indolor de resolver esse dilema.

LABRIE e SHAFFER (2003) elencam três grandes categorias de ação que visam proteger, alertar e corrigir possíveis conseqüências dos jogos, de acordo com o estágio de envolvimento. O primeiro estágio inclui as ações regulatórias direcionadas para o público em geral, que podem ou não começar a jogar. O segundo é dirigido para a regulação das atividades dentro do grupo de pessoas que praticam o jogo regularmente. O último trata dos programas que devem ser oferecidos para ajudar pessoas que desenvolveram problemas e patologias associadas ao jogo. Esquemáticamente, as categorias são as seguintes:

- 1) Para pessoas que ainda não jogaram:
 - a) Conscientização do público em geral – programas destinados a conscientizar as pessoas dos potenciais problemas associados com os jogos de azar;
 - b) Prevenção – realização de programas de prevenção direcionados a adolescentes e jovens;
 - c) Restrições à publicidade dos jogos de azar.
- 2) Para pessoas que jogam regularmente:
 - a) Serviços de sinalização;
 - b) Treinamento de funcionários que trabalham com jogos, acerca de aspectos atinentes aos sintomas do jogo patológico;
 - c) Restrições de crédito;
 - d) Estabelecimento de limite de perdas.
- 3) Para jogadores-problema e jogadores-patológicos:
 - a) Linhas de ajuda;
 - b) Tratamentos de saúde.

Os autores reiteram que um programa completo de saúde pública deve conter estes três estágios de intervenção⁴⁰.

⁴⁰ Os autores colocam que cada uma das categorias exige um nível de intervenção. A intervenção primária seria apropriada e dirigida para pessoas que ainda não se encontram sob nenhum risco de saúde; a intervenção

KORN, GIBBINS e AZMIER (2000), em artigo que trata de questões sobre saúde pública na área de jogos, lembram que diversos governos têm feito referência aos chamados “jogos responsáveis”. Segundo os autores, tal noção possui conotação moral e pode ter significado ambíguo. Os “jogos responsáveis” podem representar a escolha consciente pelo jogo, a defesa da prática do jogo ou ainda, a tomada de responsabilidade por problemas associados aos jogos que recaem sobre indivíduos que, apesar dos esforços, não conseguem ir contra seus próprios impulsos.

Existe uma série de programas denominados “jogos responsáveis” praticados por diferentes governos, não somente nos Estados Unidos e Canadá, como também em todo o mundo. Entretanto, o presente trabalho não irá abordá-los, haja vista a grande variedade de programas distintos praticados por instituições e governos nas diferentes regiões, cada qual com objetivos traçados de acordo com sua realidade local.

7 ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO: UM ESBOÇO

A implementação de uma política pública nova que certamente trará impactos nos indivíduos, nas famílias e na sociedade como um todo, deve ser cuidadosamente planejada e preferencialmente precedida de uma ampla agenda de pesquisas, que vise relacionar e, se possível, mensurar os possíveis custos e benefícios associados a tal decisão.

Esse tem sido um grande desafio imposto a todas as nações que optaram pela ampla legalização dos jogos de azar. O Canadá e os Estados Unidos possuem agências exclusivas, cujo objetivo é estudar e estimar os diversos custos associados à introdução e a expansão dos jogos de azar.

Os custos sociais dos jogos incluem aumento da demanda por mais infra-estrutura pública ou serviços (escolas, polícia, proteção contra incêndio, etc), efeitos ambientais, deslocamento de residentes locais, aumento do crime, possibilidade de vício que gera os problemas e patologias associadas aos jogos que, por sua vez, contribuem para falências e dívidas que aumentam o custo do crédito na economia.

secundária seria dirigida para pessoas que têm se comportado de forma saudável, mas precisam de ajuda para manter sua saúde e a terciária seria indicada para aqueles que não estão apresentando comportamento saudável.

AZMIER, KELLEY e TODOSICHUK (2001) descreveram algumas das várias questões que devem ser consideradas em uma análise custo-benefício. Segundo os autores, existem muitas pesquisas que objetivam medir os impactos dos jogos de azar, porém há relativamente poucas que têm se mostrado capazes de desenvolver um aparato metodológico adequado. A ausência de sucesso pode ser explicada por dois problemas principais. O primeiro acontece quando se atribui toda e qualquer alteração em variáveis econômicas apenas à introdução ou à expansão do jogo de azar em determinada localidade.

Um segundo problema pode advir na quantificação dos custos e benefícios. Não seria adequado computar os benefícios sobre o desenvolvimento econômico sem considerar os custos gerados sobre as famílias e sobre a sociedade, como por exemplo, o aumento das taxas de criminalidade.

A melhoria da infra-estrutura local é muitas vezes computada como um benefício adicional do projeto de implantação de uma estrutura de jogos, como um cassino. Mas nem sempre isso é verdade, já que a expansão da estrutura existente deve ser financiada, e normalmente é feita através de impostos municipais.

Ao examinar os impactos de uma perspectiva social, custos ou benefícios podem ser definidos como ações que tanto aumentam quanto reduzem a riqueza social real agregada (WALKER, 1999, apud AZMIER, KELLEY e TODOSICHUK, 2001).

Os governos provinciais e estaduais cada vez mais têm confiado na arrecadação proporcionada pelo jogo. As rendas do jogo podem ser consideradas como um sistema de impostos em que os jogadores pagam, mas tanto os jogadores como os não jogadores recebem o benefício. Dessa forma, elas são, assim como os demais impostos, uma transferência de riqueza de um indivíduo para o governo e do governo de volta para os indivíduos. Assim, as rendas advindas do jogo não podem ser consideradas um benefício econômico líquido, a não ser que venham de fora do grupo de referência. Muitos estudos falham em reconhecer esse fato, o que gera uma sobre-estimação dos benefícios do jogo.

Os principais impactos positivos e negativos dos jogos de azar, a partir de uma perspectiva econômica, foram sistematizados por AZMIER, KELLEY e TODOSICHUK (2001, p. 14), como mostra o Quadro 5.

QUADRO 5 – Impacto dos Jogos de Azar

Impactos Positivos	Impactos Individuais/Pessoais	Impactos Sociais sobre Comunidade ^a	Transferência Econômica
Desenvolvimento Econômico			
Criação Líquida de Empregos		X	
Crescimento líquido do setor de negócios		X	
Gastos com Turismo		X	
Infra-estrutura adicional		X	
Aumento no valor das propriedades	X		
Arrecadação do Governo			
Obtida do gasto local			X
Obtida dos gastos de turistas		X	
Gastos em instituições de caridade e programas comunitários			X
Jogo como uma Atividade de Lazer	X	X	
Impactos Negativos	Impactos Individuais/Pessoais	Impactos Sociais sobre Comunidade ^a	Transferência Econômica
Desenvolvimento Econômico			
Declínio líquido do setor de negócios		X	
Perda Líquida de Empregos		X	
Substituição de infra-estruturas de longo-prazo		X	
Congestionamento de tráfego		X	
Declínio no valor das	X		X

propriedades			
Problemas relacionados ao Jogo (Problem Gambling)			
Efeitos Pessoais (ex: stress, depressão)	X		
Impactos Psicológicos sobre a família e amigos		X	
Perdas familiares (ex: divórcio, suicídio)		X	
Trabalho e Estudo			
Perda de Emprego	X		X
Custos de treinamento		X	
Ausência/ Perda de produtividade dos trabalhadores		X	
Compensação pelo desemprego (ex: seguro-desemprego)			X
Aspectos Legais			X
Crime (ex: fraude, desfalque)	X		
Policiamento/ custos de encarceramento		X	
Custos judiciais		X	
Custos de segurança adicionais		X	
Aspectos Financeiros			
Dívidas, falência pessoal	X		X
Custos para recuperar as dívidas		X	
Saúde e Tratamento			
Programas de Tratamento		X	

Como se pode observar, é impossível afirmar que a legalização de diferentes tipos de jogos de azar traga somente benefícios ou custos para uma determinada comunidade. Há que se considerar que parte dos recursos arrecadados pelos governos devem ser realocados

em programas voltados à segurança, à fiscalização e à saúde pública, dependendo de quais modalidades pretendem-se legalizar.

7.1 Custos sociais decorrentes da introdução dos jogos de azar

KORN (2000) faz uma análise acerca do perfil sócio-econômico dos jogadores canadenses regulares, dado o considerável interesse que tem havido na literatura sobre a relação entre o jogo e o *status* social. Estatísticas apontadas pelo autor indicam que, em geral, a participação em jogos aumenta com a renda, uma tendência observada principalmente nos gastos com loterias, cassinos e máquinas caça-níqueis. O bingo foi a única atividade estudada em que é possível verificar uma relação inversa com a renda. As famílias de alta renda gastam mais (em termos absolutos) do que as de baixa renda em jogos. Porém, a população de baixa renda gasta proporcionalmente mais de seus rendimentos do que as de alta renda.

Considerando que o rendimento obtido no jogo vai para os governos, os dados acima sugerem que os tais gastos podem ser considerados como um imposto voluntário regressivo, já que possui impacto proporcionalmente maior sobre a população de baixa renda.

Segundo BASHAM e WHITE (2002), a polaridade de visões acerca do resultado líquido da introdução do jogo de azar influencia a opinião pública acerca dos impactos benéficos ou maléficos atribuíveis ao jogo de azar. Atitudes da sociedade podem ser influenciadas pela forma com que os problemas associados aos jogos são definidos e apresentados ao público.

Um dos problemas que tem merecido destaque nas políticas de “jogo responsável” adotada por algumas instituições nos Estados Unidos e Canadá é a quantidade de jogadores com problemas associados aos jogos (jogadores-problema) e de jogadores patológicos.

O primeiro grupo de jogadores anônimos no Canadá foi fundado em Toronto em 1964, com o objetivo de assistir pessoas que identificassem em si mesmas a presença do vício. A Fundação Canadense de Jogadores Compulsivos (Ontário) foi fundada em 1983 para propor serviços de saúde para jogadores compulsivos e garantir a oferta de serviços públicos para pessoas que apresentassem problemas associados aos jogos (KORN, 2000).

O jogo-problema (*problem gambling*) é definido pela Associação de Saúde Pública do Canadá (2000) como uma desordem progressiva caracterizada por: a) perda contínua ou periódica do controle sobre o jogo; b) preocupação com o jogo e com o dinheiro necessário para apostar; c) pensamento irracional; e d) continuação da prática, apesar de suas conseqüências adversas.

CARVALHO *et alii* (2005) apresentam uma definição de jogo patológico muito semelhante à de jogo-problema: o comportamento recorrente de apostar em jogos de azar, apesar das conseqüências negativas decorrentes dessa prática. O apostador perde o domínio sobre o jogo, tornando-se incapaz de controlar o dinheiro e o tempo gastos, mesmo em situação de perdas sucessivas. A Associação Americana de Psiquiatria (APA) reconheceu o jogo patológico como transtorno de controle do impulso.

Os autores sublinham que diversas pesquisas desenvolvidas têm apontado semelhanças entre o jogo patológico e a dependência de drogas, no sentido de que os fatores que levam ao jogo são similares aos que levam ao abuso de drogas (CUSTER, 1984, apud. CARVALHO *et alii*, 2005). Da mesma forma, há estudos que demonstram a associação entre o uso de níveis significativos de álcool entre jogadores patológicos.

Pesquisadores têm usado outros termos tais como jogo compulsivo, “provável jogador patológico”, jogo excessivo e jogo recreativo para tratar de níveis de comprometimento dos jogadores com o jogo. Essa ausência de padrões quanto às terminologias científicas no campo dos jogos de azar tem resultado em uma confusão considerável e criado dificuldades para os estudos científicos e debates públicos (CPHA, 2000).

Segundo BASHAM e WHITE (2002), o mais amplo e reconhecido método de medir a prevalência de jogadores-problema e jogadores-patológicos é o SOGS⁴¹. Ele identifica três grupos distintos de jogadores:

- Jogadores não-problema: são aqueles que jogam e não experimentam conseqüências adversas;
- Potenciais jogadores-problema: são aqueles que jogam muito, mas não são totalmente viciados no jogo, mas já tiveram alguma experiência com problemas associados aos jogos;

⁴¹ South Oaks Gambling Screen.



- Prováveis jogadores patológicos: aqueles que são viciados em jogo e são inaptos a parar de jogar apesar dos efeitos negativos em sua vida pessoal, trabalho ou família.

Embora pareça muito subjetivo, este método é utilizado para identificar o nível de envolvimento do apostador com o jogo.

Adicionalmente, BASHAM e WHITE (2002) elencam outras características comportamentais dos jogadores patológicos, quais sejam:

- gasto de amplas quantidades de dinheiro para alcançar elevados níveis de excitação;
- repetidos esforços infrutíferos de controlar, cortar ou parar de jogar;
- uso do jogo de azar para escapar de problemas pessoais;
- “perseguição de perdas” (ex: o jogador continua apostando na esperança de recuperar o dinheiro perdido em apostas pretéritas);
- o jogador oculta seu envolvimento com o jogo;
- participação em atos ilegais para financiar o jogo;
- o apostador compromete o trabalho, a educação ou oportunidades de carreira para jogar;
- dependência de outros para angariar recursos para aliviar a situação financeira desesperadora causada pelo jogo (p. 29).

Um estudo feito pelo Dr. Howard Shaffer da Escola Médica de Harvard (*apud* BASHAM e WHITE, 2002) identificou três níveis de jogadores no Canadá e nos Estados Unidos:

- 1) a proporção da população que não experimentou nenhum tipo de problema associado ao jogo – incluem tanto os “jogadores não-problema” quanto os não-jogadores;
- 2) jogadores com níveis sub-clínicos de problemas relacionados ao jogo. Ex: aqueles considerados “em risco”, “em transição” ou “potenciais jogadores-patológicos”;
- 3) a mais severa categoria de distúrbio do jogo, freqüentemente chamada de jogo patológico.

Os Quadros 6 e 7 identificam a prevalência dos níveis 3 e 2 entre jogadores no Canadá. Dentro da população adulta, o nível 3 (ou prováveis jogadores patológicos) foi estimado em 1,6%, e o nível 2 (ou jogadores-problema) foi de 3,85%.

QUADRO 6 – Prevalência do jogador de nível 3 no Canadá

Adultos na população geral	1,6%
Jovens na população geral	3,88%
Estudantes universitários	4,67%
Adultos em tratamento	14,23%

Nota: A percentagem estimada considera 95% de intervalo de confiança.

Fonte: SHAFFER, HALL e VANDER BILT (1997), *apud* BRASHAM e WHITE (2002), p. 32.

QUADRO 7 – Prevalência do jogador de nível 2 no Canadá

Adultos na população geral	3,85%
Jovens na população geral	9,45%
Estudantes universitários	9,28%
Adultos em tratamento	15,01%

Nota: A percentagem estimada considera 95% de intervalo de confiança.

Fonte: SHAFFER, HALL e VANDER BILT (1997), *apud* BRASHAM e WHITE (2002), p. 32.

Outra área de interesse é a relação entre os problemas associados ao jogo e o vício a outras substâncias, tais como álcool e drogas. Estudos têm encontrado que cerca de metade dos pacientes em tratamento com problemas ou patologias relacionadas ao jogo podem também ter um problema de abuso de substâncias. O Quadro 8 mostra a prevalência de alcoólatras e jogadores-problema na população adulta na província de Alberta. Ela indica que a percentagem de jogadores não-problema é maior do que a percentagem de bebedores não-problema e que há uma porcentagem maior da população com problemas relacionados à bebida (15%) do que com problemas relacionados ao jogo (5%).

QUADRO 8 – Prevalência de problemas associados à bebida e ao jogo em Alberta

Nível de comprometimento com a bebida	
Não bebem	21%
Não apresentam problemas com a bebida	64%
Apresentam alguns problemas relacionados à bebida	10%
Apresentam severos problemas relacionados à bebida	5%
Nível de comprometimento com o jogo	
Não jogam	7%
Não apresentam problemas com o jogo	88%
Apresentam alguns problemas relacionados ao jogo	4%
Apresentam severos problemas relacionados ao jogo	1%

Fonte: Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, 1999, *apud* BASHAM e WHITE, 2002, p. 33

Os mesmos autores compararam dados da prevalência de problemas e patologias associadas ao jogo na população americana. Entre os diferentes estudos selecionados, o jogo patológico teve uma prevalência mínima de 0,8% (NORC, 1999) e um máximo de 1,6% (Harvard Meta-Análise, 1997)⁴².

Baseado no critério desenvolvido pela Associação Americana de Psiquiatria, o Centro Nacional de Pesquisa de Opinião (NORC) estimou que aproximadamente 2,5 milhões de adultos americanos (0,8%) são jogadores patológicos e que 3 milhões de adultos (1,3%) são jogadores-problema. Além disso, o NORC identificou que aproximadamente 15 milhões de adultos encontram-se “em risco” de adquirir algum problema associado ao jogo, 148 milhões são considerados jogadores de baixo risco e 29 milhões (um em cada sete) nunca jogaram. Os dados dos estudos comparados podem ser vistos na Tabela 2.

SHAFFER, HALL e VANDER BILT (1997, *apud* BASHAM e WHITE, 2002) colocam que o jogo patológico não é considerado como um distúrbio único, mas sim, um sintoma associado com outros problemas. Os Quadros 9 e 10 comparam a taxa de prevalência das taxas de problemas e patologias associadas ao jogo com outros distúrbios.

⁴² BASHAM e WHITE (2002), p. 35.

TABELA 2 – Comparação da prevalência de jogadores-problema e jogadores-patológicos por 100.000 adultos na população geral dos Estados Unidos

Harvard – Meta Análise (1997)		Conselho Nacional de Pesquisa (1999)	
Taxa	Categoria	Taxa	Categoria
1,60	Nível 3	1,5	Nível 3
3,85	Nível 2	3,9	Nível 2
NORC RDD/ Padrões Combinados		NORC RDD (1999)	
Taxa	Categoria	Taxa	Categoria
1,2	Jogadores- Patológicos	0,8	Jogadores- Patológicos

Notas: Nível 3: jogadores com distúrbios que satisfazem os critérios do diagnóstico (jogadores-patológicos). Nível 2: padrões de jogo associados com conseqüências adversas mas que não satisfazem os critérios para classificação como jogador patológico. Em risco: satisfaz 1 ou 2 critérios do diagnóstico e perde mais que US\$ 100,00 em um único dia. Jogador-Problema: satisfaz 3 ou 4 critérios DSM-IV e perde mais que US\$ 100,00 em um único dia. Jogador-Patológico: Satisfaz 5 ou mais critérios e perde mais que US\$ 100,00 em um único dia. RDD/ Padrões Combinados: Relatório feito a partir de pesquisa telefônica com famílias. O estudo feito pelo Conselho Nacional de Pesquisa utiliza os mesmos códigos da Meta-Análise de Harvard.

Fonte: Shaffer, Hall e Vander Bilt, 1997. Estimating the Prevalence of Disordered Gambling Behaviour in the US and Canada: A Meta-analysis; Nacional Research Council (1999). Pathological Gambling: a Critical Review; National Opinion Research Centre (1999). Gambling Impact and Behavior Study. Todos os artigos foram citados por Brasham e White (2002). Gambling with Our Future? The Costs and Benefits of Legalized Gambling, p. 35.

QUADRO 9 – Comparação das taxas de prevalência de distúrbios psíquicos entre adultos

Nível de comprometimento com a bebida		
	Durante a vida (%)	Ano anterior (%)
Jogo Nível 3	1,6	1,1
Personalidade Anti-Social	2,6	1,2
Obsessão Compulsiva	2,6	1,7
Abuso/ Dependência de Drogas	6,2	2,5
Episódio de Depressão	6,4	3,7
Ansiedade Generalizada	8,5	3,8
Abuso/ Dependência de Álcool	13,8	6,3

Fonte: SHAFFER, HALL e VANDER BILT (1997), *apud*. BASHAM e WHITE (2002), p. 36.

Como pode-se observar pela leitura dos quadros, os percentuais de jogadores com problemas associados ao jogo são inferiores aos da população que sofre com outros distúrbios, tais como a dependência de álcool e drogas.

QUADRO 10 – Comparação das taxas de prevalência entre jogadores-problema e jogadores-patológicos com dependência e abuso de drogas e álcool entre a população americana (%)

Nível de comprometimento com a bebida		
	Ano anterior	Durante a vida
Jogo Patológico	0,9	1,5
Dependência de Álcool	7,2	14,1
Dependência de Drogas	2,8	7,5
Problemas e Patologias associadas ao Jogo	2,9	5,4
Abuso/Dependência de Álcool	9,7	23,5
Abuso/ Dependência de Drogas	3,6	11,9

Fontes: NGSISC; SHAFFER, HALL e VANDER BILT (1997); KESSLER *et alii* (1994); National Comorbidity Survey (NCS), *apud* BASHAM e WHITE (2002), p. 36.

KORN (2000) propõe algumas recomendações aos governos provinciais canadenses que visam reforçar as políticas sociais e de saúde pública relacionadas aos jogos

de azar. Dada a relevância das mesmas, cita-se abaixo, algumas das julgadas mais essenciais:

Equilibrar o interesse público com o interesse dos governos: operadores de política dos vários níveis de governo devem regularmente monitorar os modelos públicos adotados, com vistas a garantir um equilíbrio adequado entre o encorajamento do jogo de azar enquanto forma de entretenimento e a proteção às populações vulneráveis;

Monitorar a publicidade dos jogos: profissionais de saúde devem se engajar nessa área, garantindo que as vantagens e desvantagens de se apostar em jogos de azar sejam devidamente esclarecidas aos prováveis jogadores;

Avaliar o impacto dos jogos de azar sobre a qualidade de vida;

Adotar estratégia de redução de danos: podem incluir guias e manuais para o público em geral, abordagens criativas sobre a identificação precoce de problemas relacionados aos jogos, entre outros.

8 CONCLUSÃO

Os Estados Unidos e o Canadá têm experimentado uma forte expansão dos jogos de azar em quase todos seus estados. Tal crescimento tem sido acompanhado pela preocupação dos governos locais em garantir que os benefícios econômicos sejam atingidos, principalmente no tocante à arrecadação, ao mesmo tempo em que se procura evitar os malefícios provenientes da adoção dessa política.

Uma das medidas adotadas que mais chama a atenção no estudo destes dois casos é a evidente preocupação dos governos com a correção de possíveis problemas associados aos jogos de azar, manifestado pela criação de grupos de pesquisa, tais como a Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar, nos Estados Unidos. Tal fato reforça a tese de que, antes da adoção de quaisquer políticas que visem legalizar novas modalidades de jogos de azar ou ampliar as já existentes, faz-se necessário uma ampla agenda de pesquisas, que procure analisar cuidadosamente não só os possíveis benefícios econômicos e em termos de entretenimento e lazer, como também os possíveis custos sociais, tais como os elencados no decorrer deste trabalho, associados essencialmente à segurança e saúde públicas.

A diferença mais importante entre a regulação dos jogos de azar nos Estados Unidos e no Canadá é o fato de que no primeiro, os jogos são, em sua ampla maioria, licenciados pelo estado (após legalização formal, feita, muitas vezes depois de consulta pública, mediante referendo) e operacionalizados por empresas privadas, que lhe pagam os impostos devidos. Já no Canadá, embora a arrecadação seja proporcionalmente muito menor, os próprios governos provinciais e territoriais encontram-se profundamente envolvidos tanto na regulamentação quanto na oferta dos serviços. Dessa sorte, cabe aos governos dos Estados Unidos fiscalizar, acompanhar, licenciar e receber o fruto dos impostos decorrentes das atividades operacionalizadas pelo mercado (com exceção de algumas modalidades operacionalizadas diretamente pelos governos estaduais e federal, como, por exemplo, determinadas modalidades lotéricas). Já os governos canadenses desempenham função duplicada, matéria inclusive de extenso debate na literatura: a de regular e de promover, enquanto operador, os jogos de azar no país.

A expansão dos jogos de azar tem sido vista com cautela. A Comissão Nacional de Estudos sobre o Impacto dos Jogos de Azar recomendou, em seu relatório final (1999), que os Estados Unidos dêem uma pausa no crescimento da oferta de jogos, a fim de possibilitar que os operadores de política realizem uma revisão sobre o que já foi aprovado, na tentativa de identificar possíveis falhas na regulação dos jogos.

Tais iniciativas sugerem que a liberalização dos jogos não é uma política isenta de prejuízos sociais. Para tanto, precisa ser analisada com critério, a fim de verificar se o esforço para aumentar a arrecadação não acaba sendo anulado – ou no mínimo reduzido – pelos gastos para corrigir possíveis problemas sociais. Certamente tanto os custos quanto os benefícios variam de uma localidade para outra, daí a necessidade de, na realização de análises, ser levado em conta as especificidades locais. Há que se ressaltar, contudo, que a dificuldade para realizar uma análise pós-legalização já tem se mostrado razoável, haja vista as variáveis envolvidas terem, muitas vezes, cunho subjetivo. Uma análise pré-legalização ou pré-expansão deverá, além de se ocupar em cuidadosamente avaliar a estrutura local, ser preferencialmente precedida de consulta popular.

Uma questão que merece destaque é a recente aprovação pelo Congresso americano de projeto de lei que proíbe a realização de apostas on-line. Ora, a modalidade de jogos pela Internet é a única regulada pela União, sendo que todas as demais obedecem legislação estadual, obedecendo os dispositivos do *Gaming Control Act* (lei federal). Além disso, os jogos tribais também são legislados pelo governo federal. É no mínimo intrigante que a única modalidade regulamentada pelo governo federal esteja sendo proibida, o que pode indicar um retrocesso na arrecadação do governo federal. Tal medida merece uma análise mais consistente antes de qualquer parecer mais específico, considerando que o presente trabalho não analisou o projeto de lei em questão.

A experiência da América do Norte na área de regulamentação de jogos é muito rica e possibilita o entendimento de que a adoção de uma política de legalização ou expansão deve ser pesada na balança, em que as questões que se colocam são: a necessidade de aumento de arrecadação por parte dos governos, considerando a crescente demanda pela oferta de mais e melhores serviços públicos, justifica a implantação de uma política que pode ter conseqüências danosas em termos de saúde e segurança públicas para a população como um todo? Os benefícios apontados, tais como o entretenimento, o aumento de

arrecadação de impostos (que pode trazer aumento de oferta de serviços públicos) e o possível aumento no nível de emprego são suficientes para cobrir os possíveis prejuízos familiares que a minoria da sociedade poderá arcar? Convém trazer para a legalidade atividades que por anos foram consideradas ilegais, mesmo que isso traga conseqüências adversas ou será que o Estado terá condições de aplicar e monitorar uma política de combate aos efeitos nocivos do jogo que seja suficiente para proteger as populações vulneráveis?

Essas e outras questões não possuem resposta única. Mas devem ser respondidas com critério, cautela e responsabilidade pelos operadores de política que pretendem seguir o exemplo norte-americano.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZMIER, J. Canadian Gambling Behaviour and Attitudes: Summary Report. Gambling in Canada Research Report nº 8. Canada West Foundation. Calgary, AB: 2000. Disponível em: <<http://www.cwf.ca>>. Acesso: 5 Out. 2006.

_____. Gambling in Canada 2001: An Overview. Gambling in Canada Research Report nº 13. Canada West Foundation. Calgary, AB: 2001. Disponível em: <<http://www.gamblingresearch.org>>. Acesso: 5 Out. 2006.

_____. Gambling in Canada 2005: Statistics and Context. Canada West Foundation. 2005. Disponível em: <<http://www.cwf.ca>>. Acesso: 5 Out. 2006.

AZMIER, J., KELLEY, R., TODOSICHUK, P. Triumph, Tragedy or Trade-Off? Considering the Impact of Gambling. Gambling in Canada Research Report nº 14. Canada West Foundation. Calgary, AB: 2001. Disponível em: <<http://www.cwf.ca>>. Acesso em: 5 Out. 2006.

BASHAM, P., WHITE, K. Gambling with Our Future? The Costs and benefits of Legalized Gambling. Fraser Institute Digital Publication. Vancouver, BC: 2002. Disponível em: <<http://www.fraserinstitute.ca>>. Acesso: 11 Set. 2006.

CALVERT, G. Gambling America. Balancing the Risks of Gambling and Its Regulation. Policy Analysis, nº 349. Cato Institute, 1999. Disponível em: <<http://www.cato.org>>. Acesso: 6 Out. 2006.

CARVALHO, S.V.B. et all. Frequência de jogo patológico entre farmacodependentes em tratamento. Revista Saúde Pública. V. 39 (2), p. 217-222. São Paulo: 2005. Disponível em: <<http://www.fsp.usp.br/rsp>>. Acesso: 5 Out. 2006.



CPHA. Canadian Public Health Association. Gambling Expansion in Canada. An Emerging Public Health Issue. 2000. Disponível em: <http://www.cpha.ca/english/policy/pstatem/gambling/pp2000_e.pdf> Acesso: 16 Out. 2006.

DUNSTAN, R. Gambling in California. California Research Bureau. California:1997. Disponível em: <<http://www.library.ca.gov/CRB/97/03/crb97003.html>>. Acesso: 11 Set. 2006.

FELSHER, J.R., DEREVENSKY, J., GUPTA, R. Lottery Playing Amongst Youth: Implications for Prevention and Social Policy. Journal of Gambling Studies. Summer 2004, p.127-153. Disponível em: <<http://www.proquest.umi.com>>. Acesso: 02 Mar. 2006.

GARRET, T.A. Casino Gambling in America and Its Economics Impacts. Federal Reserve Bank of St. Louis. 2003. Disponível em: <<http://www.stlouisfed.org/community/assets/pdf/CasinoGambling.pdf>>. Acesso: 29 Set. 2006.

KELLY, T. A. Gambling Backlash: Time for a Moratorium on Casino and Lottery Expansion. United States Senate Committee on Commerce, Science & Transportation. 1999. Disponível em: <<http://commerce.senate.gov/hearings/0329kell.pdf>>. Acesso: 17 Out. 2006.

KORN, D.A. Expansion of gambling in Canada: implications for health an social policy. Canadian Medical Association: 2000. P. 61-64. Disponível em: <<http://www.cmaj.ca>>. Acesso: 11 Set. 2006.

KORN, D.A., GIBBINS, R., AZMIER, J. Framing Public Policy: Towards a Public Health Paradigm for Gambling. First International Symposium on the Economic and Social Impacts of Gambling. British Columbia: 2002. Disponível em: <<http://www.ccsa.ca/pdf/ccsa-009990-2000.pdf>>. Acesso: 10 Out. 2006.

LABRIE, R., SHAFFER, H. J. Toward a Science of Gambling Regulation: A Concept Statement. Aga responsible Gaming. Lecture Series. Vol 2, nº 2. Detroit, Michigan: 2003. Disponível em: <<http://www.americangaming.org>>. Acesso: 11 Set. 2006.

MIERS, D. OFGAM? OFBET? The Regulation of Commercial Gambling as a Leisure Industry. Entertainment Law. Vol. 1, nº 1, p. 20-51. London: 2002. Disponível em: <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/eslj/issues/volume1/number1/miers.pdf>>. Acesso: 11 Ago. 2006.

NGSISC. National Gambling Impact Study Commission. National Gambling Impact Study Commission Report. Washington: 1999. Disponível em: <<http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/>>. Acesso: 11 Ago. 2006.

Proibição nos Estados Unidos gera crise para empresas de apostas on line. Reportagem on-line. Reuters. 2 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.terra.com.br>>. Acesso: 16 Out. 2006.

REISEN, H. New Sources of Development Finance: An Annotated Conference Report. OECD Development Centre: 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/56/27/28321228.pdf>>. Acesso em: 20 Fev. 2006.

STATE OF NEVADA GAMING CONTROL BOARD. Gaming Audit Procedures Manual. Version 1. Nevada: 2000. Disponível em: <http://gaming.nv.gov/documents/word/gap_pari.doc>. Acesso: 11 Out. 2006.

STAUDENMAIER, H. M. Federal Recognition: Essencial Element to Playing the Game. Casino Lawyer. Vol. 2, n. 2, p. 4-9, 2006. Disponível em: <<http://www.gaminglawmasters.com>>. Acesso: 5 Out. 2006.

STEVENS, R. Availability of Legal Gaming in Canada. Alberta Gaming Research Institute. 2005. Disponível em: <<http://www.abgaminginstitute.ualberta.ca/news.cfm?story=49963>>. Acesso: 05 Out. 2006.

_____. Legalized Gambling in Canadá. Alberta Gaming Research Institute. 2002.
Disponível em: <<http://www.abgaminginstitute.ualberta.ca>>. Acesso: 05 Out. 2006.

Documentos de Trabalho publicados pela SEAE⁴³

- **Documento de Trabalho n.º 01- junho de 1999**
Título: Estimación Del Grado de Competencia En La Industria Panameña de Distribución de Combustibles
Autores: Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE e Víctor Herrera, Economista da Dirección Ejecutiva Económica (DEE) da Comissão de Livre Concorrência e Assuntos do Consumidor-CLICAC, no Panamá.
- **Documento de Trabalho n.º 02 - agosto de 1999**
Título: Referencial Metodológico sobre Equilíbrio Econômico-Financeiro: "O Caso das Companhias Aéreas"
Autores: Sérgio Savino Portugal, Secretário-Adjunto da SEAE; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Frederico Campos Guanais, Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Ricardo Romano, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 03 - novembro de 1999**
Título: Desenvolvimento Econômico e Política Antitruste: Razões para a adoção das Portarias n.º 39 e n.º 45 da SEAE/MF e n.º 305 do Ministério da Fazenda
Autores: Cláudio Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 04 - novembro de 1999**
Título: O Transporte Aéreo Doméstico e a Lógica da Desregulamentação
Autora: Márcia Prates Tavares, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 05 - outubro 2000**
Título: Antitrust And Predation – Reflections On The state Of Art
Autor: Marcelo Ramos, Coordenador-Geral de Comércio e Serviços da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 06 - fevereiro 2001**
Título: Como a relação entre as elasticidades cruzada e renda sobre a elasticidade preço de demanda pode auxiliar as análises antitruste na definição do mercado relevante e da possibilidade do exercício do poder de mercado
Autora: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 07 - abril de 2001**
Título: Medidas Antidumping no Brasil
Autoras: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Claudia Vidal Monnerat do Valle, Coordenadora-Geral de Produtos Industriais da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 08 - abril de 2001**
Título: Política Governamental e Regulação do Mercado de Medicamentos
Autores: Eduardo Fiuza, Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC) do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA); Marcus Lisboa, Professor da escola de Pós-Graduação em economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV); Mônica Viegas Andrade, Consultora externa CEDEPLAR/UFMG e Lucas Ferraz, Assistente de pesquisa GPOE/FGV.
- **Documento de Trabalho n.º 09 - junho de 2001**
Título: Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways
Autores: Antonio Estache, Banco Mundial; Andrea Godstein, Centro de Desenvolvimento da OCDE e Russel Pittman, Divisão Antitruste do Departamento de Justiça Americano.

⁴³ Todos os números da Série Documentos de Trabalho encontram-se disponibilizados em <http://www.seae.fazenda.gov.br>



• **Documento de Trabalho n.º 10 - agosto de 2001**

Título: The Relationship Between Competition Policy and Regulation in the Brazilian Economy
Autores: Claudio Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Kévia Albuquerque, Chefe do Gabinete.

• **Documento de Trabalho n.º 11- janeiro de 2002**

Título: The Political Economy of Antitrust in Brazil: from Price Control to Competition policy
Autores: Claudio Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE.

• **Documento de Trabalho n.º 12 - fevereiro de 2002**

Título: Recent Deregulation of the Air Transportation in Brazil
Autores: Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Celso Barbosa de Almeida, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Ricardo de João Braga, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

• **Documento de Trabalho n.º 13 - março de 2002**

Título: Índices de Concentração
Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

• **Documento de Trabalho n.º 14 - abril de 2002**

Título: Comércio e Competição
Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE (COGDC – DF) e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF.

• **Documento de Trabalho n.º 15 - maio de 2002**

Título: Prováveis impactos na economia brasileira decorrentes da liberalização do mercado de derivados de petróleo e os possíveis entraves ao funcionamento competitivo desse mercado
Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da SEAE; Paulo Guilherme Farah Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE; Equipe da Coordenação Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura - COGSI; Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral; Ricardo Kalil Moraes, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura - COGSI; Maurício Estellita Lins Costa, Coordenador; Marcelo Pacheco dos Guarany, Assistente e Isabela Orzili Cançado de Amorim, Assistente.

• **Documento de Trabalho n.º 16 - julho de 2002**

Título: Estimativas e Previsões da Demanda por Energia Elétrica no Brasil
Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

• **Documento de Trabalho n.º 17 - agosto de 2002**

Título: Tipologias de *Dumping*
Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 18 - agosto de 2002**

Título: O Modelo Brasileiro de Telecomunicações: Aspectos Concorrenciais e Regulatórios
Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da SEAE; Cleveland Prates Teixeira, Secretário-Adjunto da SEAE; Maurício Canêdo Pinheiro, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Ricardo Kalil Moraes, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Danielie Pinho Soares, Técnica da Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 19 - outubro de 2002**

Título: Regulation and Competition Issues in the Electricity Sector
Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Maurício Canêdo Pinheiro, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Celso Barbosa de Almeida, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Ernani Lustosa Kuhn, Coordenador da COGSI.
- **Documento de Trabalho n.º 20 - outubro de 2002**

Título: Competition Advocacy in Brazil – Recent Developments
Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 21 - novembro de 2002**

Título: The Brazilian Experience on International Cooperation in Cartel Investigation
Autora: Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 22 - novembro de 2002**

Título: Uma Breve História da Economia Política da Defesa da Concorrência
Autor: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico.
- **Documento de Trabalho n.º 23 - novembro de 2002**

Título: Substantive Criteria Used for the Assessment of Mergers – Brazil (Seae/MF)
Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Claudia Vidal Monnerat do Valle, Coordenadora-Geral de Produtos Industriais da SEAE; Kélvia Albuquerque, chefe de gabinete; Leandro Pinto Vilela, Coordenador de Bens de Consumo Duráveis da SEAE e Marcelo Souza Azevedo, Coordenador na Coordenação-Geral de Produtos Industriais da SEAE.
- **Documento de Trabalho n.º 24 - dezembro de 2002**

Título: The Importance of Communications: Enhancing Competition Advocacy in Brazil
Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE, e Kélvia Albuquerque, chefe do gabinete.

- **Documento de Trabalho n° 25 - dezembro de 2002**

Título: Some Lessons on the Antitrust Procedures in the USA for the Brazilian Competition Defense System

Autora: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE.
- **Documento de Trabalho n° 26 - dezembro de 2002**

Título: O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: Uma Proposta de Reestruturação

Autores: Secretária de Acompanhamento Econômico –MF, Secretária de Direito Econômico –MJ e Conselho Administrativo de Defesa Econômica-MJ.
- **Documento de Trabalho n° 27 - dezembro de 2002**

Título: Sobre Política Antitruste no Brasil e seus Aspectos Críticos

Autora: Carmen Diva Monteiro, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Mestra em Administração Pública pela EBAPE/FGV e Mestra em Engenharia Civil pela PUC/RJ. Coordenadora de Gestão da SEAE.
- **Documento de Trabalho n° 28 - dezembro de 2002**

Título: Âncora Verde: o papel da agricultura no ajuste econômico

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Eduardo Luiz Leão de Souza, Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindustriais da SEAE. Gustavo Bracale, Assessor Técnico da SEAE.
- **Documento de Trabalho n° 29 - Janeiro de 2004**

Título: *Questões Regulatórias do Setor de Saneamento no Brasil*

Autor: Ronaldo Seroa da Motta, Coordenador de Regulação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
- **Documento de Trabalho n° 30 – fevereiro de 2004**

Título: *Poder de Compra do Varejo Supermercadista: Uma Abordagem Antitruste*

Autora: Leia Baeta Cavalcante, Coordenadora de Serviços Diversos – COSDI.
- **Documento de Trabalho n° 31 – outubro de 2004**

Título: *O Mercado de Saúde Suplementar no Brasil*

Autores: Andréa Pereira Macera, Assessora do Gabinete, Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico
- **Documento de Trabalho n° 32 – fevereiro de 2006**

Título: *O Processo de Flexibilização e as Fusões e os Acordos de Cooperação no Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros*

Autor: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência
- **Documento de Trabalho n° 33 – maio de 2006**

Título: *A Regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços Administrados*

Autores: Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da Secretária de Acompanhamento Econômico, Regina Simões Chacur, Assessora Técnica da Coordenação Geral de Análise de Mercados
- **Documento de Trabalho n° 34 – Agosto de 2006**

Título: *Unbundling Policy in Telecommunications: A Survey*

Autor: César Mattos, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados

- **Documento de Trabalho nº 35 – Dezembro de 2006**
Título: A Retomada da Reforma/Melhora Regulatória no Brasil:
Um passo fundamental para o crescimento Econômico Sustentado
Autora: Kêlvia Frota de Albuquerque, Chefe de Gabinete da Secretaria de Acompanhamento Econômico
- **Documento de Trabalho nº 36 – Dezembro de 2006**
Título: A Interação entre Antitruste e Antidumping: Problema ou Solução ?
Autora: Andrea Pereira Macera, Coordenadora-Geral de Análise de Mercados da SEAE
- **Documento de Trabalho nº 37 – Dezembro de 2006**
Título: Estudo Sobre a Regulação do Setor Brasileiro de Planos de Saúde
Autores: Ana Carolina, Mônica Viegas, Mirian Martins e Rubens José Amaral de Brito
- **Documento de Trabalho nº 38 – Dezembro de 2006**
Título: Fusões e Aquisições na indústria Brasileira de alimentos e bebidas: Efeito Poder de Mercado e Efeito Eficiência
Autora: Cláudia Assunção dos Santos Viegas Secretária-Adjunta de Acompanhamento Econômico
- **Documento de Trabalho nº 39 – Dezembro de 2006**
Título: Uma análise sobre a regulação do mercado de Produtos correlatos para a Saúde
Autor: Leandro Fonseca da Silva, Assessor Técnico da Coordenação de Economia da Saúde da Secretaria de Acompanhamento Econômico
- **Documento de Trabalho nº 40 – Dezembro de 2006**
Título: Aspectos Econômicos e Jurídicos sobre cartéis na revenda de Combustíveis: Uma agenda para Investigações
Autores: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, Coordenador-Geral de Defesa da concorrência da Secretaria de Acompanhamento Econômico, Rutelly Marques da Silva, Coordenador-Geral de Energia e Saneamento da Secretaria de Acompanhamento Econômico.
- **Documento de Trabalho nº 41 – Dezembro de 2006**
Título: Neutralidades de Redes: O futuro da Internet e o Mix Institucional
Autor: Marcelo de Matos Ramos, Coordenador-geral de Comunicação e Mídia da SEAE
- **Documento de Trabalho nº 42 – Dezembro de 2006**
Título: Sobre o uso eficiente do espectro radio elétrico
Autores: Marcelo Sá Leitão Fiuza Lima, Assessor técnico da Coordenação-Geral de Comunicação e Mídia e Marcelo de Matos Ramos, Coordenador-Geral de Comunicação e Mídia da Secretaria de Acompanhamento Econômico



A atual discussão sobre regulação de jogos de azar no Brasil está viciada. Viciada não em dados ou roletas, mas em preconceitos, argumentos falaciosos e perguntas que erram o foco da discussão. O objetivo deste artigo é reformular o debate. A questão não é se devemos trazer para a legalidade diferentes indústrias de jogos hoje ilegais, ou quanto de receita tributária a regularização de jogos trará. As questões que propomos debater são: as pessoas devem ou não ter acesso a jogos? Essa é uma prática que queremos estimular ou desestimular? O desafio é que essas perguntas não são tão simples quando formuladas da seguinte forma: *Quais* são os tipos de jogos que queremos (des) estimular para *quais* pessoas, sob *quais* condições?

Essa questão é eminentemente política e refere-se a que tipo de sociedade queremos viver e estruturar. Contudo, argumentos racionais podem ser trazidos à mesa para que possamos tentar organizar um debate democrático minimamente controlável sobre os objetivos regulatórios e, a partir daí, talharmos artesanalmente a medida regulatória mais apta a atingi-los, e menos custosa. Para essa discussão racional é indispensável empregar uma metodologia de avaliação que nos permita comparar custos e benefícios de possíveis propostas, ao mesmo tempo em que torne explícitas as premissas dos argumentos levantados.

O obstáculo inicial é a superação do conjunto de argumentos recorrentes, em grande parte falaciosos, que pautam o atual debate sobre a matéria, quais sejam: o binômio “legalização/arrecadação”; o argumento do desenvolvimento econômico, principalmente para fomentar o turismo; e o reconhecimento de aceitação do jogo no cotidiano.

Este artigo está dividido em quatro sessões, além desta Introdução. Na primeira, analisamos os principais argumentos utilizados para legalizar os jogos no Brasil. Na segunda, identificamos e elaboramos os potenciais custos e benefícios associados pela literatura a determinados tipos de jogos. Em particular, destacamos exemplos de custos nas categorias: crimes; doenças; falência pessoal; e aspectos produtivos. Dentre os benefícios, elaboramos sobre estas categorias: economia; crimes; e utilidade. Tudo isso é necessário para ajustar as perguntas ao debate.

Na terceira sessão, apresentamos e discutimos os elementos atualmente fora do, ou marginais ao debate, os quais entendemos ser altamente relevantes para se pensar em diferentes linhas de ação a fim de regular os jogos de azar, quais sejam: tipos de jogos e tipos de jogadores. Ao colocar tais elementos no centro do debate esperamos trazer à mesa perguntas que possam reformular o debate e pautar novas propostas legislativas.

Na última sessão focamos nossa discussão em uma análise mais pormenorizada de variáveis importantes para a regulação do setor, a saber: entrada, qualidade e informação – sendo as duas últimas de regulação prudencial. Cada variável impõe um tipo diferente de racionalidade e custo, pois significam, entre outras coisas, aparatos regulatórios diferentes, bem como incentivos e consequências diversas para os

atores econômicos. O artigo termina com uma Conclusão, na qual apontamos uma direção para o debate sobre jogos de azar no Brasil, de forma a torná-los viáveis.

Os dados estão lançados. Façam suas apostas.

1 PROPOSTAS NA MESA: ARGUMENTOS FREQUENTEMENTE UTILIZADOS

1.1 BINÔMIO “LEGALIZAÇÃO/ARRECADAÇÃO”

Por binômio “legalização/arrecadação” queremos dizer o argumento, usualmente levantado no atual debate sobre regulamentação de jogos de azar, fundamentado em dois pilares. O primeiro é a presunção de que, se legalizarmos a prática de determinado jogo de azar, estaremos contribuindo para a retirada da ilegalidade de uma indústria que resiste à (suposta) repressão estatal. O segundo pilar é que, uma vez legalizados os jogos, essa indústria passará a pagar tributos, aumentando a receita tributária dos entes federativos competentes. O nosso argumento é que o binômio “legalização/arrecadação” pautava grande parte do atual debate sobre regulação de jogos de azar.¹

O problema desse binômio é que ele está baseado em duas premissas: uma falsa e outra problemática. Primeiro, a premissa falsa. Não é necessariamente lógico que a simples regulamentação de um determinado jogo de azar, atualmente proibido, fará com que essa indústria, hoje ilegal, seja regularizada. Qualquer que seja o nível de permissão (mais ou menos restritivo) de uma determinada atividade, sempre haverá um contingente de atores que se manterão na ilegalidade. Isso se deve a vários fatores, por exemplo, o alto grau de regulação e tributos levam muitos agentes a se manter na ilegalidade para fugir de alguns tipos de custos associados à regularização e à manutenção desse *status*.²

Além disso, os jogos de azar, permanecendo ilegais, proporcionam aos usuários o que se pode denominar de “fator adrenalina” extra. Isto se refere ao ganho marginal de utilidade que o indivíduo percebe ao participar de jogos ilegais pelo simples fato de serem *ilegais*. Dado que o “fator adrenalina” é perdido quando determinada forma de jogo de azar é legalizada, os usuários que procuram essa adrenalina transferirão seus recursos para outras formas de jogos ilegais. Isso mantém a demanda dessa indústria. A regulamentação do jogo do bicho, portanto, não importará na legalização de *todos* aqueles que o exploram. Ao regulamentar a prática de determinado jogo de azar (como o jogo do bicho), não estaremos trazendo para a legalidade toda a indústria atualmente ilegal, mas sim incentivando a criação de uma *nova* indústria, ou ao menos a expansão de uma já existente. Ou seja, o resultado não seria trazer para a legalidade o existente, e sim incentivar a criação do novo (legal), mas mantendo-se o ilegal, ainda que em menor medida (KINDT, 1994).

Segundo, a premissa problemática. Esta se refere ao argumento de que o aumento na receita estatal, decorrente da tributação da nova indústria, agora legalizada,



traria um ganho líquido para o orçamento público, o que possibilitaria novos investimentos em diversas causas “nobres” (e.g. saúde, educação, cultura, esportes, etc.). Esse tipo de raciocínio possui alguns problemas. Devemos considerar que parte dos recursos adicionais arrecadados pelo governo pode vir a ser mais do que compensado por eventuais incrementos na despesa em outras áreas decorrentes da verificação dos custos potenciais associados à prática de jogos. Essas áreas incluem segurança, fiscalização e saúde pública, dentre outras, dependendo de quais modalidades de jogos serão regularizadas e como isso será feito. Não é perfeitamente claro se o impacto final no orçamento público vai ser positivo.

1.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURÍSTICO

Outro exemplo de argumento, rotineiramente encontrado nas justificativas anexadas aos projetos de lei atualmente em discussão no Congresso Nacional, é que a regularização de jogos de azar pode contribuir para o desenvolvimento econômico de uma determinada região, em especial ao fomentar o turismo naquela área.³ Argumenta-se que a legalização de jogos proporciona ganhos econômicos para a comunidade. Isso ocorreria, por exemplo, por meio do aumento da oferta de empregos.⁴ Em particular, diferentemente de outras indústrias, a exploração de jogos tenderia a criar grande quantidade de empregos de tempo integral e de baixa qualificação, necessários em comunidades que sofrem com o desemprego crônico.⁵ Melhorias em infraestrutura, em particular nos transportes, também são usualmente associadas a essa indústria.

Contudo, uma eventual contribuição para o desenvolvimento econômico de áreas (e.g. pela melhoria da infraestrutura local, valorização dos imóveis) não deve ser computada como benefício líquido claro e inequívoco. As estatísticas não são incontroversas ao avaliar se esse tipo de desenvolvimento econômico em uma região aconteceria realmente (NGISC, 1999). Grande parte das melhorias em infraestrutura é financiada por meio do orçamento público, logo, não poderia ser creditada somente ao setor regulado, ainda que este pudesse gerar a demanda e a pressão política. Mesmo que o financiamento público viesse de receitas adicionais conseguidas com a legalização de jogos, haveria ainda “o custo” de oportunidade de se investir esses recursos em outros fins.

Temos que chamar a atenção, também, para o reconhecimento de que aquilo que muitos chamam de “indústria de jogos” na realidade envolve segmentos muito diferentes entre si.⁶ Ainda que muitos de nós, ao se falar em jogos, pensemos imediatamente em cassino, este não é o único tipo de ofertante. Na realidade, as formas de jogos que tendem a ser mais habituais são loterias, mas há outras que comumente são disponibilizadas em pequenos estabelecimentos (e.g. raspadinha, *slot machines*, etc.). Estas possuem benefícios mais negligenciáveis e são mais problemáticas em vários aspectos, como a probabilidade de abuso e a contribuição para o desenvolvimento e agravamento de patologias.

O argumento em prol do fomento da indústria do turismo em função da regularização de jogos é mais complexo do que pode parecer inicialmente. Por trás do fomento do turismo como política de desenvolvimento está a noção de que o turismo criaria uma demanda “externa” em determinada comunidade. É como se o mercado consumidor daquela localidade fosse aumentado sem o correlato aumento de sua população residente. Isto é diferente de uma “transferência” de demanda de determinados produtos ou serviços para outros, o que ocorre quando um consumidor migra de um produto ou serviço para outro substituto, por exemplo.

O fluxo de riqueza que deriva de atividades de turismo, sem dúvida, pode ser encarado como benefício que advém normalmente do jogo. No entanto, há que se levantar um argumento relacionado ao custo de oportunidade de *onde* se libera o jogo. A criação de uma indústria de jogos pode ser uma solução potencialmente interessante para áreas isoladas e pouco atrativas para o turismo em geral, a exemplo do Recôncavo Baiano. Contudo, isso pode não ser verdadeiro para regiões como Rio de Janeiro e São Paulo, que já contam com um elevado número de atrações turísticas e de turistas.

1.3 ACEITAÇÃO PELO COTIDIANO

Outro argumento rotineiramente trazido para justificar diversos dos atuais projetos de lei em favor da legalização de determinado jogo de azar é a “aceitação pelo cotidiano”. O raciocínio é o seguinte: dado que grande parte da população convive de forma harmoniosa com a presença disseminada de vários tipos de jogos de azar, estes devem ser legalizados.⁷

O que significa ser “aceito” por qual “parcela” da população? Algo que é “aceito” por grande parte da população talvez não deva ser tolerado ou legalizado. Durante muito tempo, a escravidão foi “aceita” pela aristocracia branca. Durante muitos anos, diversas formas de repressão explícita às mulheres eram aceitas pela elite masculina e, em certo sentido, “toleradas” pelas próprias mulheres, como a falta de direito ao voto e a restrição no ingresso em escolas e universidades. Atualmente, grande parte da sociedade não aceitaria esses fatos como argumentos em prol da manutenção daquele *statu quo*.

A discussão sobre a regulamentação dos jogos não deve ser pautada pela tolerância da prática por determinada parcela da sociedade em determinado momento histórico, e sim por uma criteriosa análise dos custos e benefícios da prática em questão.

1.4 REDEFININDO O FOCO DO DEBATE: QUAIS SÃO AS PERGUNTAS CORRETAS?

Questões como *deve-se legalizar ou não os jogos e como estes devem ser regulados* esbarram necessariamente nesta questão: queremos estimular ou desestimular essa prática? Atividades que acreditamos gerar impactos negativos, que superem os possíveis benefícios (se houver), tendem a ser desestimuladas por meio de proibição. Isso se aplica a qualquer atividade que gere risco: uso de drogas pesadas, como heroína, cocaína e

crack. Algumas atividades, que optamos proibir, visam o desestímulo do consumo, pois acredita-se que elas geram mais resultados nocivos do que benefícios.

Todo debate a respeito da liberação dos jogos está focado em perguntas erradas. A receita decorrente de turismo e do aumento de arrecadação de tributos, ou mesmo a suposta ampla aceitação de jogos de azar pela sociedade, não representam as grandes questões a serem avaliadas na decisão política de legalizá-los. As perguntas são outras. As pessoas devem ter acesso a jogos? Essa é uma prática que queremos estimular ou desestimular? Estas, sim, são perguntas que deveriam figurar no centro do debate. E a resposta precisa ter por base uma metodologia de análise que permita tornar explícitas as premissas de cada argumento, e possibilite uma comparação mais transparente e criteriosa dos custos e dos benefícios envolvidos em cada alternativa. É o que abordaremos na próxima sessão.

2 ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO

Atualmente não há uma metodologia bem definida na tradição jurídica brasileira para determinar o processo de escolha da solução regulatória a ser implementada (RAGAZZO, 2011a). Isso abre espaço para a implementação de uma cultura regulatória que leve a sério uma devida e criteriosa análise dos potenciais custos e benefícios associados a cada possível linha regulatória, para avaliar cada alternativa antes de se chegar a uma conclusão. A mudança do paradigma regulatório em prol da realização sistemática de análises de custos e benefícios de cada proposta engendraria um salto de qualidade no processo decisório na administração pública. Isto porque contribuiria, entre outras coisas, para evitar os riscos de decisões arbitrárias, e a ocorrência de efeitos não previstos ou a prevalência de interesses de grupos políticos específicos, a despeito da transparência, da inclusão de debates e da fundamentação das decisões administrativas (RAGAZZO, 2011a).

Nas próximas sessões trataremos de exemplos de custos e de benefícios normalmente associados à indústria de jogos de azar. Não temos a pretensão de exaurir a lista, e sim identificar e discutir alguns dos principais itens. A esperança é que esse exercício nos ajude a reformular o debate sobre regulação de jogos de azar no Brasil, expondo um amplo conjunto de argumentos, atualmente ausentes ou marginais, nas discussões.

É importante destacar que estamos mais preocupados em identificar e discutir potenciais custos sociais do que quantificá-los. Problemas como a coleta de dados e a escolha da metodologia adequada dificultam a mensuração de custos e benefícios. Esses desafios podem explicar, em parte, a relativa escassez de análises quantitativas na literatura.⁸

2.1 CUSTOS

O tema “custos sociais associados a jogos de azar” é bastante controverso na literatura

econômica especializada. Alguns autores argumentam que muitas pesquisas que procuram elencar e medir os custos sociais associados a jogos de azar fazem uso equivocado do conceito econômico de custo social, além de apresentarem problemas metodológicos graves (WALKER, 2008 e WALKER e BERNETT, 1999). Esses autores argumentam que custos ditos “sociais”, na realidade, são exemplos de transferências de renda ou são exemplos de externalidades que acabam sendo internalizadas por algum ator econômico. Portanto, não constituiriam verdadeiros custos sociais, que estariam presentes apenas quando se verifica uma efetiva diminuição na riqueza total da sociedade.

Neste texto, procuramos fugir dessa discussão e adotamos uma concepção ampla de “custo social”, abrangendo exemplos além da definição clássica de livros e textos de economia do bem-estar social. Não ficamos restritos apenas a custos meramente “sociais”, ou seja, custos arcados apenas pela sociedade em sentido amplo. As consequências negativas dos jogos de azar suportadas pelo próprio indivíduo e/ou pela família deste, pelo empregador, etc., também devem compor o leque de custos associados à atividade. Assim, não excluimos *ex hypothesi* os custos internalizados, mas guardamos em mente que as consequências negativas podem não reduzir a riqueza total da sociedade.

Da mesma forma procuramos destacar, quando era relevante, a existência de consequências caracterizadas como “meras” transferências econômicas. A justificativa para isso é que, ainda que estejamos preocupados com perdas efetivas de riqueza, isso não invalida, muito menos impossibilita, uma preocupação com certos tipos de transferências. Dependendo dos nossos objetivos políticos, podemos considerar determinadas transferências como *não desejáveis*.

Dito isso, podemos categorizar os custos associados a jogos que identificaremos e discutiremos em quatro grupos: crimes, doenças, falência pessoal e aspectos produtivos. Alguns exemplos de custos discutidos reverberam em mais de uma categoria. Lembramos que não tivemos a pretensão de criar uma lista exaustiva; a divisão, no entanto, auxiliará em termos didáticos e também a avaliar como cada tipo de custo pode ser agravado ou atenuado em função do tipo de jogo ou do tipo de usuário, e pensar a respeito de medidas regulatórias específicas e mais eficazes.

A primeira categoria de custos se refere ao impacto de jogos na criminalidade. A premissa subjacente é que *alguns tipos* de jogos aumentam a criminalidade de uma determinada região, e isso pode ocorrer indireta e diretamente (GRINOLS e MUSTARD, 2006). Indiretamente, por reduzir o desenvolvimento econômico de uma área (repare como aqui a premissa quanto ao impacto de jogos no desenvolvimento econômico muda), alguns tipos de jogos de azar podem atrair atividades como exploração de prostituição, tráfico de drogas, contrabando e corrupção de oficiais públicos, além de outras relacionadas a maiores taxas de violência (furtos, homicídios e outros crimes).⁹ Diretamente, porque alguns tipos de jogos podem diminuir os custos de informação e aumentar os ganhos de atividades ilegais. Por exemplo, turistas são normalmente mais



vulneráveis a certos tipos de crimes, como roubo e furto. Presumindo que os jogos tendem a atrair turistas, haveria um acréscimo no *payoff* desses crimes pela maior concentração de vítimas com esse perfil. Além disso, os cassinos são historicamente locais de lavagem de dinheiro proveniente de atividades ilegais, como o tráfico de drogas. Assim, a existência desses estabelecimentos tornaria essa prática mais vantajosa, com todas suas externalidades negativas consequentes.

A taxa de criminalidade também pode aumentar em função do aumento de jogadores patológicos.¹⁰ À medida que os recursos e o acesso alternativo a fontes de renda vão se tornando escassos, os jogadores patológicos tendem a recorrer ao cometimento de crimes contra a propriedade (e.g. furtos, roubos e fraudes) para jogar ou pagar suas dívidas de jogo, bem como para manter as aparências.

O aumento na criminalidade gera efetivamente custos dos mais diversos. Destacaremos os mais evidentes. Há os custos administrativos não triviais, como a manutenção (ou aumento) do sistema de repressão policial, do sistema judicial penal, de prisões e outras penas restritivas de direitos e liberdade, etc. Nessa mesma categoria estão incluídos custos privados com segurança (câmeras, muros, alarmes), que canalizam recursos que poderiam ser investidos em outras iniciativas mais produtivas. Podemos citar também a possível não realização de investimentos por insegurança. Esse cenário geraria um aumento nos preços das apólices de seguro, o que novamente desviaria recursos sociais de setores mais produtivos. Logicamente, o que se refere aqui é o acréscimo marginal desses custos, que já existem por outras razões decorrentes de atividades relacionadas aos jogos de azar.

A segunda categoria de custo usualmente associada a jogos de azar se refere às doenças que advêm dessa prática. Os exemplos mais comuns são casos de depressão, distúrbios de déficit de atenção e hiperatividade, e distúrbios de personalidade, além de outros quadros clínicos causados por estresse. Tudo isso tende a aumentar as tentativas de suicídio, divórcios, violência doméstica, abuso de crianças, entre outros efeitos deletérios à sociedade.¹¹ Além disso, aumentam os custos com tratamentos de saúde, com médicos, medicamentos, equipamentos hospitalares, etc. que acarretam a perda do bem-estar.¹²

De grande relevância é a constatação de que a legalização de jogos aumenta o problema do jogo patológico. Esse aumento pode se dar, por exemplo, pelo fato de que a expansão geográfica de cassinos diminui o custo de compra do produto objeto do vício, o que tende a aumentar a “quantidade consumida” por jogadores compulsivos. Esse argumento é suportado por algumas constatações, como o aumento significativo dos encontros de jogadores anônimos após a abertura de cassinos em determinadas localidades,¹³ e a diminuição de ligações para grupos de ajuda, quando houve uma redução nas oportunidades disponíveis de jogo (e.g. banimento de *slot machines*) em certas cidades.¹⁴ Esse tema será tratado mais em detalhe, quando discutirmos os desafios regulatórios específicos que jogadores patológicos impõem.

A terceira categoria importante de consequências negativas associadas a jogos de azar diz respeito ao aumento do endividamento e o consequente aumento dos casos de falência pessoal de uma parcela de jogadores, pois os indivíduos tenderiam a colocar em risco uma elevada parcela de seu patrimônio e, conseqüentemente, correriam riscos de ficar inadimplentes.

Além disso, do ponto de vista do nível de riqueza total da sociedade, apenas a porção do nível de endividamento adicional que não é paga deve ser considerada custo efetivo para a sociedade (NGISC, 1999). Ainda assim, esse montante não pode ser atribuído indiscriminadamente a jogos. É possível que os jogadores patológicos inadimplissem suas dívidas ainda que não tivessem a patologia. O aumento no nível de endividamento incluí os custos sociais relacionados, dentre outros, a atos de cobranças como avisos extrajudiciais e processos cíveis. Apontamos, também, uma série de externalidades negativas, como um possível aumento no custo do crédito em geral e, em maior nível, para clientes com histórico de jogo patológico.

Outro aspecto interessante quanto à possibilidade de falência pessoal em função de jogo é o argumento de que o vício é mais custoso na medida em que é mais difícil para o indivíduo declarar falência pessoal e gozar da consequente liberação de suas dívidas. Esse argumento se baseia na existência, em alguns sistemas jurídicos, do instituto da falência pessoal, por meio do qual pessoas naturais, em determinadas condições e preenchidos certos requisitos, podem requerer falência e, assim, serem capazes de extinguir ou renegociar suas dívidas, incluindo as de jogos.

A ideia aqui é baseada em incentivos. Uma vez que o indivíduo pode requerer facilmente falência e extinguir ou renegociar suas dívidas de jogo, ele encararia a situação de falência pessoal como menos custosa. Como, para esse mesmo indivíduo, os custos de perder tudo são menores, ele estaria mais disposto a apostar repetidamente uma parcela cada vez maior de seu patrimônio. A manutenção dessa situação pode contribuir para o aumento do vício entre esses indivíduos.

No Brasil, como inexiste tal previsão legal de falências de pessoas naturais (exceção feita ao caso de empresários individuais, hipótese essa irrelevante para o tema sob discussão neste artigo), essa variável que compõe o custo de “perder tudo” seria bastante relevante para jogadores.

Ao analisar esses pontos, alguns autores argumentam que, dado o elevado número de pessoas que têm algum tipo de contato com jogos de azar, é bem provável que a parcela de pessoas que “quebram” em função do jogo seja pequena (na realidade, este seria um subgrupo dentro de um grupo especial, de jogadores patológicos). Outros autores afirmam que a prática autodestrutiva de poucos não deve obstar o exercício de uma prática de muitos (uma situação em que se proíbe dirigir carros porque há pessoas que morrem em acidentes). Em outras palavras, o número excessivo de jogadores não deve levar à proibição de uma prática que, de acordo com muitos autores, é benéfica para uma grande parcela de indivíduos que não comete



excessos. Certamente, essa linha de raciocínio falha em não enxergar a possibilidade de elaborarmos diferentes estratégias regulatórias para diferentes tipos de usuários uma vez que não estamos restritos a um cenário de *one size fits all*.¹⁵

A última categoria de custos, igualmente relevante, engloba os custos associados a aspectos produtivos. Esses custos incluem a perda de salário dos empregados, que faltam ao trabalho devido a problemas relacionados com jogos (tratamento, internação, etc.), e/ou a redução da produtividade.¹⁶ Alguns economistas argumentam que, tal como as demissões, esses custos seriam privados, uma vez que são arcados pelo empregado ou pelo empregador, não havendo necessariamente um aspecto social neles. No entanto, dependendo do agente econômico que internaliza tais custos, e dos objetivos políticos, pode-se encarar o resultado como negativo e passar a formular respostas regulatórias para endereçar esse “problema”.

Devemos levar em consideração, ainda, os custos burocráticos relacionados a auxílios desemprego, eventualmente pagos para trabalhadores demitidos por causa de problemas com jogos, além dos custos dos próprios auxílios. Ainda que os auxílios propriamente ditos sejam formas de transferências de renda, os custos burocráticos com a administração de tal sistema são eminentemente custos sociais no sentido estrito.

2.2 BENEFÍCIOS

Continuando nossa análise referente a custo-benefício passaremos a abordar os aspectos potencialmente positivos associados à prática de jogos de azar. Podemos organizar os benefícios a serem aludidos nas seguintes categorias: economia, crimes e utilidade. Como veremos, tal como os custos, muitos dos argumentos comumente apontados como benéficos são mais complexos do que se pode pensar.

A primeira categoria de benefícios já foi amplamente discutida, quando demonstramos como grande parte da discussão é focada no benefício com a legalização da prática de jogos de azar: renda adicional para o governo sem o aumento dos demais tributos. Isto porque, na medida em que uma nova atividade é legalizada — e assim, estimulada, pela redução dos custos associados à ilegalidade —, o governo pode tributá-la, angariando recursos para investir em outras causas como educação, saúde, cultura, esportes. Normalmente aliado a esse raciocínio, há o argumento de que a legalização de jogos pode revitalizar áreas economicamente decadentes, principalmente ao fomentar o turismo. Essas proposições são, no mínimo, complexas e requerem análises mais específicas do que as usualmente disponíveis. Sendo assim, exploremos outros possíveis benefícios associados a jogos de azar.

Assim, a segunda categoria de benefícios se refere justamente à contraparte do primeiro tipo de custo supradiscutido. Trata-se talvez do curioso argumento de que, na realidade, alguns tipos de jogos de azar poderiam ajudar a *reduzir* a taxa de criminalidade de determinada localidade. Isso poderia ocorrer de algumas formas (GRINOLS e

MUSTARD, 2006). Primeiro, *diretamente*, ao aumentar as oportunidades de empregos formais (sobretudo para empregos de baixa qualificação), a indústria de jogos de azar daria uma oportunidade adicional a indivíduos que, caso contrário, optariam por explorar atividades ilícitas como forma de angariar renda; e segundo, *indiretamente*, devido às externalidades positivas associadas ao aumento no desenvolvimento econômico de certas regiões. Na medida em que determinada região passa por um grau maior de desenvolvimento econômico, crescem sua renda *per capita* e as oportunidades de emprego em setores legais, dentro e fora da indústria de jogos, com a potencial queda das taxas de criminalidade.

A última categoria de benefício usualmente associada a jogos é, sem dúvida, a mais importante. Ela se resume ao argumento de que os jogos de azar aumentam a *utilidade esperada* dos jogadores; caso contrário, estes não jogariam. Nessa linha, jogos de azar devem ser equiparados a qualquer outra atividade de lazer. Nesse aspecto, na medida em que jogadores derivam utilidade de jogos de azar, estes podem ser considerados mais um produto de *consumo* (para lazer) do que de investimento (para ganhar dinheiro). Esse raciocínio é importante, pois serve para outras atividades que geram lazer, mas acarretam riscos. O exercício regulatório, nesse caso, deveria ser permitir o acesso ao lazer, porém, de forma que minimizasse os riscos associados à atividade em questão.

Como já vimos, essa é uma equação difícil que varia em função da atividade. Drogas pesadas, como heroína e *crack*, podem ser consideradas categoricamente distintas de drogas mais brandas, como cigarros e bebidas alcoólicas. Até alimentos podem ser prejudiciais, tais como os gordurosos. Podemos também pensar em termos de pontos em um espectro, o que realçaria o aspecto *gradativo* da equação risco-lazer. Aqui, o desafio é definir se a atividade de jogos de azar está mais próxima, por exemplo, do uso de *crack* ou de comer um Big Mac, este lícito.

Há também uma questão prejudicial. Jogos em cassinos ou outros meios (que não *online*) envolvem elevados custos operacionais. Devido à necessidade de os ofertantes de jogos de azar cobrirem seus custos (incluindo lucros), eles ofertam apostas não muito vantajosas – com ganho líquido esperado negativo ou muito negativo – para os jogadores. Dado esse cenário, se esperaria que apenas indivíduos amantes do risco derivassem utilidade esperada líquida positiva da prática de jogos de azar. Contudo, se pensarmos que muitos jogadores possuem planos de saúde, casa própria e diferentes formas de seguro, perceberemos como eles demonstram aversão a riscos. Da mesma forma que apenas indivíduos amantes de risco optariam por entrar em apostas com ganho líquido esperado negativo, apenas indivíduos avessos a riscos optariam por comprar seguros, pois os custos cobrados pelas seguradas tornam o ganho esperado com o seguro negativo.

O fato de o indivíduo fazer uma aposta em um jogo de azar com ganho líquido esperado negativo e também comprar uma apólice de seguro pode ser explicado: esse



indivíduo sobre-estima constantemente a probabilidade de eventos com baixa probabilidade de ocorrer (e.g. ganhos em apostas em jogos de azar e sinistros em apólices de seguro). O jogo ainda seria mais atrativo porque tem custo baixo (ao menos inicialmente), e o retorno pode ser muito alto, mesmo sendo baixa a probabilidade. No caso do seguro, o custo do sinistro é alto e a probabilidade do risco, baixa, o que indica maior racionalidade no comportamento do indivíduo que contrata um seguro.

De qualquer forma, a grande maioria das pessoas não tem experiências passadas significativas ou reiteradas com eventos probabilísticos raros. Em um cenário de incerteza, para que indivíduos tenham a pretensão de tomar decisões cujos resultados maximizem suas preferências, eles precisariam ter capacidade de avaliar corretamente não apenas as consequências associadas a cada alternativa da decisão, mas também as suas probabilidades de ganho.

3 ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS: TRAZENDO NOVOS ELEMENTOS À MESA

Nesta sessão apontaremos os elementos que estão fora do debate sobre regulação de jogos de azar, os quais entendemos que são altamente relevantes para se pensar em diferentes linhas regulatórias. Ao colocá-los no centro da pauta, esperamos trazer novas perguntas para o debate e novas propostas regulatórias para o setor.

3.1 TIPOS DE JOGOS

Por causa da diversidade, os jogos de azar podem ser classificados em categorias, de acordo com suas estruturas e contextos (ou situações) (MILTONS, 2006 e LABRIE e SHAFFER, 2003). Essa categorização é relevante, pois, dependendo das características de um jogo, podemos vislumbrar problemas, particulares ou intensificados, ligados a ele, para pensar em linhas regulatórias específicas e eficazes.

3.1.1 DIFERENÇAS ESTRUTURAIS

As diferenças estruturais são aquelas relativas à forma do jogo *per se*. Estas incluem aspectos como a frequência do evento ou os intervalos entre o pagamento de prêmios; a proporção de sorte ou habilidade envolvida; o tamanho da aposta; o nível de conhecimento para participar do jogo; a probabilidade de ganho ou de “quase acerto”; o grau de participação do jogador; e a natureza social ou antisocial da atividade.

A noção de frequência está relacionada à velocidade com que os resultados (ganhos ou perdas) são divulgados ao apostador e à velocidade com que prêmios são pagos. Nos jogos considerados como sendo de *frequência contínua* as apostas são divulgadas rapidamente, proporcionando ciclos de apostas mais velozes e oferecendo a possibilidade de o indivíduo fazer apostas repetidas em intervalos pequenos de tempo. Podemos citar como exemplos as máquinas caça-níqueis, o videopôquer e as loterias instantâneas. Nos jogos ditos de *frequência descontínua*, os resultados são divulgados

com intervalos maiores (possuem ciclos de apostas mais lentos), dificultando um grande número de apostas em intervalos pequenos de tempo. São exemplos: apostas em competições esportivas e loterias (com exceção das instantâneas).

A importância dessa diferenciação está na percepção de que jogos de frequência contínua podem agravar algumas categorias de custos discutidos anteriormente. Como possuem um ciclo de apostas mais rápido, eles contribuem para o desenvolvimento ou agravamento de patologias em jogadores, quando comparados aos jogos de frequência descontínua.

Em contrapartida, pode-se argumentar que os de frequência contínua também podem maximizar os benefícios de alguns jogos, em especial ao proporcionar maiores níveis de utilidade para seus jogadores. Essa proposição depende, em grande parte, de se verificar qual é a atividade que proporciona (normalmente) o ganho de utilidade para o jogador. Será a divulgação do resultado da aposta ou a mera expectativa? Será que o jogador usufrui do jogo quando sabe que perdeu (ou ganhou) ou nos momentos em que espera o resultado e sonha com um possível (porém improvável) ganho? É também possível que ambos os momentos proporcionem ganhos de utilidade para diferentes jogadores, e essa diferença também deve ser levada em consideração.

Esse exercício é relevante para verificar como diferentes jogos resultam no agravamento de alguns tipos de custos, enquanto maximizam certos benefícios. Bastaria esse tipo de raciocínio, ao pensarmos sobre cada tipo de jogo, para poder identificar com exatidão que custos e benefícios estão sendo atenuados ou maximizados, a fim de intervir de forma a maximizar os resultados líquidos da regulação.

Outro aspecto em que as diferenças estruturais entre os tipos de jogos são importantes se refere à possibilidade de estratégias regulatórias que visem variáveis específicas. Por exemplo, características como a proporção de sorte ou habilidade envolvida e a probabilidade de ganho ou de “quase-acerto” demonstram como medidas regulatórias podem endereçar pontos específicos de diferentes formas para jogos distintos. Podemos pensar no caso de regulações que estabeleçam a permissão de jogos que tenham a probabilidade de ganho igual ou maior do que determinado percentual, ou com intervalos mínimos entre os ciclos de apostas.

Esses exemplos tratam de regulações da atividade, algo que pode ser necessário para se corrigir os efeitos negativos decorrentes de falhas de mercado, como no caso de assimetria de informação entre o ofertante do jogo e o jogador. Isto porque é bastante difícil para o jogador saber qual é a probabilidade exata (ou ao menos aproximada, na maioria dos jogos) que ele tem de ganhar; essa informação poderia influenciar sua decisão de jogar e quanto jogar, especialmente se tal probabilidade for demasiadamente baixa. Da mesma forma, podemos pensar em propostas regulatórias que enderecem o volume da aposta máxima total, ou o mínimo de tempo entre as apostas, em determinados tipos de jogos, em especial tratando-se dos de frequência contínua. Com isso, se esperaria uma redução na probabilidade de o



jogador, estimulado pelo jogo, apostar cada vez maiores quantias a ponto de falir rapidamente, o que atenuaria os custos associados à essa situação.

3.1.2 DIFERENÇAS CONTEXTUAIS

Diferenças contextuais (ou situacionais) dizem respeito às condições e ao ambiente em que o jogo é realizado, mas não ao jogo em si. Podemos ressaltar aspectos como a legalidade do jogo, o local e o tipo de estabelecimento que o oferece, a associação com outros tipos de entretenimento, a disponibilidade ou não de bebidas alcoólicas no local, efeitos de luz, cor e som, etc. Como a anterior, essa categorização é importante para se verificar como tipos diferentes de jogos podem agravar alguns custos e maximizar benefícios, ou vice-versa. Similarmente, diferenças contextuais podem auxiliar a pensar propostas regulatórias voltadas a variáveis reguladas específicas.

Os jogos realizados na ilegalidade, como vimos, tendem a aumentar externalidades negativas associadas ao aumento de outras atividades criminosas (exploração da prostituição, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro), agravando os custos decorrentes. Na face oposta, vimos como a ilegalidade pode, curiosamente, aumentar a utilidade marginal dos usuários pelo chamado “fator adrenalina”. Por outro lado, a legalidade dos jogos é importante para se verificar alguns dos benefícios econômicos e maximizá-los. Certamente, o poder público só será capaz de cobrar os tributos devidos e demais obrigações legais se ele regularizar e fiscalizar uma indústria. Partindo do pressuposto de jogos legalizados, podemos destacar importantes diferenças contextuais — oferta de outros tipos de entretenimento, como, *shows*, bebidas alcoólicas, efeitos de luz, cor e som —, que são relevantes para avaliar os níveis de atratividade de diferentes tipos de jogos, algo que influencia aspectos relativos ao comportamento dos jogadores, como patologias.

Além disso, a exploração de outras atividades, além do jogo propriamente dito, também aumenta os possíveis canais de lavagem de dinheiro, influenciando o aumento da prática. Se considerarmos que esses atributos normalmente se enquadram como lazer, eles tenderiam a aumentar a utilidade dos jogadores e, na medida em que isso fosse verificado, eles atrairiam mais jogadores, trazendo um impacto potencialmente positivo na arrecadação estatal e desenvolvimento econômico para a região.

Outra diferença contextual que impacta os custos e os benefícios é o *local* onde o jogo é ofertado. Quando apontamos que os jogos podem contribuir para o desenvolvimento econômico de uma região, em especial ao fomentar o turismo, mencionamos também que a atratividade turística varia de acordo com a localidade sob análise. A contribuição marginal dessa atividade para o desenvolvimento econômico de áreas isoladas, como o Recôncavo Baiano, seria, a princípio, superior se comparada com regiões com tradição turística, como Rio de Janeiro e São Paulo. Diferenças na localidade também têm relevância dentro de uma mesma cidade: zonas menos atrativas e em decadência em um centro urbano teriam mais a ganhar com a

instalação de uma indústria de jogos do que centros comerciais e turísticos já estabelecidos (poderíamos citar a zona portuária do Rio de Janeiro *vis-à-vis* o bairro de Copacabana). Essas escolhas também são relevantes, pois as pesquisas apontam que casas de jogos tendem a prejudicar outros negócios à sua volta, como restaurantes, bares e lojas em geral (NGISC, 1999).

Além disso, casas de jogos instaladas próximas a escolas tenderiam a ser mais frequentadas por adolescentes e jovens, que são mais suscetíveis a desenvolver patologias ligadas aos jogos e a ter mais propensão a praticar crimes contra propriedade para jogar e pagar dívidas, agravando todos os custos decorrentes.

O tipo de estabelecimento é também uma característica contextual relevante. Destacamos como a maioria de nós, quando imagina uma casa de jogos, pensa logo em um grande cassino. Essa indústria, no entanto, tem inúmeros tipos de segmentos. Na verdade, estabelecimentos de jogos mais comuns são as casas lotéricas e as lojas de conveniência, que ofertam loterias, raspadinhas e *slot machines*. Como dito, esses estabelecimentos possuem benefícios econômicos negligenciáveis e tendem a ser problemáticos, pois implicam maior probabilidade de abuso e contribuição para o desenvolvimento e agravamento de patologias.

Dado esse contexto, um caso bastante interessante para se analisar em termos de diferenças contextuais se refere aos jogos de azar disponíveis na internet. Um dos argumentos levantados a favor da legalização dos jogos *online* é, no mínimo, interessante. Como vimos, cassinos ou outros meios (que não *online*) possuem elevados custos de manutenção, o que proporciona apostas com ganho líquido esperado negativo. Como os jogos *online* têm custos menores para serem montados e operados, seria possível ofertar jogos com melhores chances para os jogadores. Com melhores chances, o ganho líquido esperado poderia se tornar mais atrativo.

Lembremos, contudo, que os jogos *online* trazem desafios regulatórios peculiares. Em função de suas características, em especial o anonimato dos usuários e a localização de servidores, torna-se extremamente difícil fiscalizar a observância de uma série de regras (e.g. restringir o acesso a menores de idade); isso pode evitar que os objetivos de determinadas estratégias regulatórias sejam alcançados. Além disso, os governos se preocupam com jogos *online* em grande parte porque estes ameaçam o recolhimento de receitas tributárias e outras vantagens políticas advindas de jogos de azar. Os ofertantes desse serviço podem montar suas pessoas jurídicas em lugares remotos (e.g. paraísos fiscais) e ofertar jogos para qualquer indivíduo em qualquer local do mundo com acesso à internet.¹⁷

3.2 TIPOS DE USUÁRIOS

Os usuários representam outro elemento de grande importância para se pensar em diferentes linhas regulatórias no setor de jogos de azar. Para isso, elaboramos uma simples classificação: os usuários potenciais e os usuários patológicos (MILTONS,



2006 e LABRIE e SHAFFER, 2003). Como fizemos anteriormente, categorizar tipos de usuários é relevante para se pensar em linhas regulatórias diferentes para atacar problemas específicos de determinado tipo de usuário, de forma mais eficaz e eficiente, atenuando custos e maximizando benefícios.

3.2.1 USUÁRIOS POTENCIAIS

Nessa categoria está inserido o público em geral, pessoas que podem ou não começar a jogar (com preocupação específica para algumas subcategorias, como crianças e adolescentes). Por definição, esse grupo tende a não agravar as categorias de custos já elencadas. Como não são jogadores propriamente ditos, esses indivíduos tendem, em função do jogo, a: (1) não se envolver em crimes contra a propriedade; (2) não apresentar quadros clínicos problemáticos; (3) não correr riscos de falência pessoal; e (4) não comprometer sua capacidade produtiva. Em geral, o principal interesse regulatório em relação à esse grupo seria protegê-lo e alertá-lo quanto aos possíveis custos associados aos diferentes tipos de jogos, conforme já discutido. Assim, para esse grupo de usuários, algumas estratégias regulatórias se destacam como as preferíveis.

Inicialmente, teríamos a solução clássica de diminuir a assimetria de informação. Determinadas pessoas podem não saber ou subestimar as possíveis consequências negativas acarretadas pelos jogos. Uma política regulatória de conscientização do público atenuaria isso. Destacariamos a política de prevenção. Essa estratégia é particularmente interessante quando se considera um subgrupo relevante dessa categoria, composta de crianças e adolescentes. Isto porque estes teriam menos discernimento quanto aos possíveis efeitos deletérios dessa prática. Dados confirmam que a probabilidade de as crianças e os adolescentes sofrerem com patologias e problemas associadas a jogos tende a ser maior do que entre adultos.¹⁸ Do mesmo modo, a prática de jogos de azar entre adolescentes costuma estar associada ao uso de drogas e de álcool, baixas notas na escola, antecedentes familiares (pais com problemas associados a jogos de azar) e atividades ilegais usadas para o financiamento da prática.

Esse ponto pode nos levar a argumentar em prol de uma regulação que responsabilize de forma objetiva os cassinos pelo ingresso de menores de idade em suas dependências. Esta seria uma forma de criar incentivos (maior punição) para que os cassinos tivessem interesse em fiscalizar e implementar de forma mais restrita a proibição do ingresso e permanência de menores em suas dependências. Com isso, se garantiria uma redução nos custos de fiscalização, uma vez que os próprios cassinos teriam custos menores para fazer isso.

Teríamos ainda a estratégia de exigir serviços de sinalização e demais informações sobre os possíveis perigos (e.g. vício) com a prática reiterada de certos tipos de jogos. Esta solução nada mais é do que um exemplo de regulação de informação, uma

das formas de regulação menos custosa, que visa a redução da assimetria de informação na relação jogador-ofertante do jogo, algo que já discutimos neste artigo.

Por último, podemos visualizar a implementação de restrições à publicidade. Por trás desse tipo de proposta estão duas premissas: (1) o reconhecimento de que os jogadores desconhecem ou desconsideram os riscos, mesmo que sejam alertados; e (2) mesmo que os jogadores considerem os riscos, ainda assim, eles fazem escolhas que não correspondem ao seu melhor interesse (RAGAZZO, 2011a). O objetivo com a exigência de informar jogadores não é apenas alertá-los quanto aos riscos do jogo, mas, principalmente, desestimular a prática excessiva.

3.2.2 USUÁRIOS PATOLÓGICOS

Há uma categoria de usuários que, sem dúvidas, é a mais problemática. São os usuários patológicos, ou seja, aqueles que desenvolveram o vício, e cuja característica é a ausência de controle do impulso de jogar. Esses indivíduos normalmente não conseguem parar de jogar, apesar dos efeitos negativos experimentados na vida pessoal, familiar e profissional.

Quando discutimos as categorias de custos e benefícios, procuramos nos remeter, sempre que necessário, ao caso de jogadores patológicos e apontamos como estes estão diretamente associados, por exemplo, ao aumento de custos relacionados com crimes, em especial crimes contra a propriedade, para pagar dívidas, jogar ou manter as aparências.

Além da patologia em si, que acarreta custos com tratamento, ela é causa direta de uma série de outros quadros clínicos problemáticos como depressão e diversos distúrbios de personalidade. Some-se a isso o fato de que pacientes tratados tendem a desenvolver e apresentar problemas como o abuso de álcool e substâncias ilícitas. Da mesma forma, essa patologia está ligada a perdas financeiras, que agravam os custos associados à falência pessoal, incluindo os custos suportados pelos jogadores (perda de patrimônio), e potencializam as externalidades negativas associadas (e.g. aumento no custo de crédito e de tratamento).

Quanto à categoria utilidade, vimos que jogadores potenciais, assim como jogadores regulares, inicialmente encaram os jogos de azar como lazer e, portanto, derivam consideráveis ganhos de utilidade. No caso de jogadores patológicos, os jogos deixam de ser única e exclusivamente lazer para se tornar *vício*. E, como todo vício, o ganho marginal de utilidade decorrente de seu exercício é pequeno. Trata-se mais de necessidade do que de prazer. Do ponto de vista regulatório, o grande problema com esse tipo de usuário é que ele não responde a estímulos meramente informacionais. Não adianta prover informação e acabar com a assimetria, pois ele tende a ignorar sistematicamente os riscos a respeito dos quais ele é alertado. Assim, as alternativas regulatórias que restam deixam de ter um caráter meramente informativo e dependem, em grande parte, de aspectos comportamentais.



Poderíamos ter linhas de ação governamentais e não governamentais para endereçar soluções para jogadores patológicos. Poderíamos ter regulações “prudenciais,” que envolvessem medidas para evitar que o jogo se torne uma patologia. Por exemplo, a regulação poderia exigir que os funcionários das casas de jogos fossem treinados para identificar quando jogadores comecem a apresentar traços comportamentais patológicos; isso ajudaria a identificar o problema antes que ele se instalasse ou se agravasse. Da mesma forma, se poderia pensar em regulações quanto ao limite de consumo de álcool por jogador em um determinado espaço de tempo, restrições em relação ao ambiente (luzes, cores, atrações artísticas, etc.).

Esses fatores podem ser importantes tanto para evitar o agravamento de custos (como a falência do jogador) e as externalidades associadas quanto para maximizar os possíveis benefícios (como a utilidade do jogador).

Adicionalmente, tratando-se de um problema clínico, a solução que surge de imediato gira em torno de tratamentos de saúde. Além do acompanhamento profissional e dos medicamentos necessários, apontaríamos o estabelecimento de linhas de ajuda (e.g. grupos de jogadores anônimos) facilmente acessíveis para indivíduos que já desenvolveram (ou tendem a desenvolver) a patologia, e programas de “desintoxicação” ou isolamento, além de acompanhamento posterior e contínuo para esses indivíduos.¹⁹

Também se poderia criar medidas para evitar que o indivíduo patológico se engajasse em comportamentos que pudessem agravar os efeitos negativos de sua condição, como falência pessoal, agressão aos familiares e a outros indivíduos, e abuso de substâncias ilícitas. Essas medidas incluiriam, entre outros, restrições materiais aos jogadores, ou seja, medidas de restrições ao crédito e estabelecimento de perdas máximas (para determinados perfis), que contribuiriam para que jogadores não apostassem quantias muito elevadas, e reduziria o número de falências pessoais e as externalidades negativas consequentes destas.

4 ORIENTANDO A REGULAÇÃO: VARIÁVEIS REGULÁVEIS

As variáveis levantadas e discutidas até aqui podem, e devem, auxiliar a mudar o modo como o debate sobre regulação de jogos de azar é travado. Ao explorar as grandes e importantes diferenças entre os tipos de jogos e usuários, e como eles impactam os problemas e benefícios associados aos últimos, e as possíveis respostas regulatórias, esperamos que a discussão mude do tom: de “proibir ou não jogos” para “como regular que tipos de jogos, que tipos de jogadores, e por quê”. Com o necessário vínculo entre todos os elos. Esse novo cenário apresenta um aumento no nível de desafio diretamente proporcional ao aumento no grau de complexidade. Entretanto, o desafio acompanha importantes saltos de qualidade na formulação e na avaliação de alternativas regulatórias para o setor de jogos, que devem atenuar os custos e maximizar os benefícios para a sociedade.

4.1 ENTRADA

A primeira variável diz respeito à entrada no setor, e inclui a exigência de que alguém com a pretensão de ofertar jogos preencha uma série de requisitos para ter autorização legal para poder explorar legalmente a atividade. Além de aspectos de eficiência alocativa ligados à limitação do número de ofertantes na indústria, outro objetivo por trás da regulação dessa variável seria a diminuição de assimetria de informação. O exemplo clássico são as provas de ingresso em carreiras profissionais, como o exame da Ordem dos Advogados. Se os clientes não possuem informações ou capacidade cognitiva necessárias para diferenciar bons e maus advogados, assistiremos ao agravamento de um problema de seleção adversa no setor. Uma regulação de entrada consistente na exigência de ser aprovado em uma prova para exercício da profissão conferiria uma espécie de “selo de qualidade” ao profissional aprovado no exame, reduzindo (mas não eliminando) o problema de assimetria (RAGAZZO, 2011b).

No caso do setor de jogos de azar, a regulação de entrada teria o mesmo objetivo. Com os diversos requisitos estabelecidos e exigidos para a concessão de autorização de funcionamento (em sentido amplo), os consumidores poderiam utilizar a informação de que determinado ofertante de jogos é autorizado ou credenciado e presumir que ele atende exigências mínimas de qualidade. Além disso, a exigência de entrada como credenciamento também pode ter a consequência de reduzir custos de fiscalização e de controle dessa atividade. Uma vez que diversas informações são exigidas para o credenciamento, estas estariam disponíveis aos órgãos fiscalizadores, o que economizaria importantes recursos.²⁰

A regulação de entrada no setor de jogos teria também um caráter fomentador. Isso pode parecer contraintuitivo, pois a maioria dos exemplos de regulação de entrada em setor regulado trata de regras restritivas (e.g. não se pode exercer uma atividade ou prestar um serviço a não ser que sejam atendidos requisitos legais). Pensemos em tipos de regulação que *facilitem a entrada*, caso o potencial ofertante preencha os requisitos. Um exemplo seria a concessão de incentivos fiscais. E outro, não relacionado à indústria de jogos, seria o papel da Agência Nacional de Cinema (Ancine) como fomentadora de produção nacional independente, por meio da concessão de recursos.²¹

A facilitação da entrada de ofertantes dispostos a prestar serviços em localidades com poucas opções de lazer ou com baixo desenvolvimento econômico, é um exemplo de regulação de entrada de caráter fomentador.²² Em se tratando de jogos de azar, esse aspecto da variável de entrada torna-se relevante para verificar a categoria de benefícios associada a um nível de desenvolvimento econômico maior na região, em especial por meio do incentivo ao turismo.

4.2 REGULAÇÃO PRUDENCIAL (QUALIDADE E/OU INFORMAÇÃO)

Dentre as variáveis que têm objetivo prudencial, a regulação de informação talvez



seja uma das mais importantes. O principal benefício da regulação de informações é a redução da assimetria de informação entre usuários, potenciais ou habituais, e ofertantes. Ao disponibilizar aos indivíduos informações até então não acessíveis, ou acessíveis a um alto custo, se preservaria o direito de escolha e se permitiria que os próprios indivíduos realizassem as suas análises em relação ao custo e ao benefício. Em se tratando de jogos de azar, isso faz especial sentido. Usuários eventuais podem desconhecer os riscos envolvidos na atividade, em especial o risco de vício.²³

Outro exemplo de regulação de informação envolve restrições de veiculação de propaganda. Ao restringir que determinada indústria divulgue sua atividade, além de alertar o consumidor sobre os riscos que esta acarreta, na prática, estar-se-ia desestimulando a prática excessiva dessa atividade. Podemos pensar na possibilidade de restrições no setor de jogos de azar, já que há jogadores que não deveriam ser incentivados a jogar (e.g. crianças, adolescentes e jogadores patológicos).

Em diversos casos, contudo, regular a qualidade ou a informação pode não ser suficiente para atingir alguns objetivos regulatórios, em especial quando o objetivo é prudencial. Isso é particularmente relevante em situações em que se possui elementos suficientes para crer que (1) os consumidores sistematicamente desconsideram os riscos sobre os quais eles são alertados; e (2) mesmo que os consumidores considerem os riscos sobre os quais foram alertados, ainda assim eles fazem escolhas que não correspondem a seu melhor interesse. Isso exige que se lance mão de instrumentos mais contundentes, que influenciem mais diretamente o comportamento dos usuários. Este é um aspecto crucial em se tratando de regulação de jogos de azar: ao se reconhecer o caráter viciante do jogo, a mera disponibilização de informações para os consumidores pode revelar-se insuficiente. Dada a presunção de que crianças e adolescentes possuem menor discernimento para avaliar corretamente os potenciais riscos de jogos de azar, é necessário proibir o ingresso deles nesses estabelecimentos.²⁴ Entretanto, muito mais pode ser feito. Ao tratar dos usuários patológicos, apresentamos instrumentos regulatórios que endereçam o comportamento dos jogadores.

Neste texto demos exemplos de regulações “prudenciais” em sentido estrito, visando evitar que indivíduos se tornem jogadores patológicos e o jogador já patológico se mantenha nessa situação. Destacamos, por exemplo, a exigência de que os funcionários desses estabelecimentos sejam treinados para identificar, nos jogadores, traços comportamentais típicos de patologia e consumo excessivo de álcool, e o estabelecimento de linhas de ajuda e programas de “desintoxicação” ou isolamento. Mencionamos também medidas com o objetivo de evitar que o indivíduo patológico se engaje em comportamentos que possam agravar em grande medida os efeitos negativos de sua condição, como, por exemplo, restrições de crédito e o estabelecimento de perdas máximas.

CONCLUSÃO

A implementação de uma estrutura regulatória para o setor de jogos de azar enfrentará ao menos dois desafios. Um, particular e o outro, mais geral. O desafio particular refere-se à ausência quase completa de previsões regulatórias específicas com objetivo prudencial (salvo algumas poucas referências à obrigação de informar). Conforme destacamos, isso é importante, pois, quando se reconhece o caráter viciante de jogos de azar, constata-se que, em certos casos, regular a qualidade ou a informação pode não ser suficiente para evitar que indivíduos se tornem jogadores patológicos, ou que aqueles já viciados se mantenham nessa situação, e adotem comportamentos que lhes são prejudiciais. Isso aponta o desafio de se conceber instrumentos regulatórios específicos visando esses fins.

O outro desafio é mais geral e ubíquo em todos os setores regulados. Trata-se do desafio real e constante de desenhar medidas regulatórias aptas a atingir os objetivos propostos, que minimizem os custos e maximizem os benefícios. Esse desafio tem dois aspectos, um deles é a incorporação de um modelo mais realista sobre o comportamento dos indivíduos, e o outro é o estabelecimento de uma cultura de experimentalismo e uma avaliação regulatória persistente e contínua.

O segundo aspecto desse desafio se sobrepõe, de certo modo, ao anterior. Ele parte da premissa de que o atual sistema para formulação e avaliação de desenhos regulatórios está baseado mais em fé do que em evidências. A real eficácia de muitas regras nunca é avaliada após a sua entrada em vigor. Sem dúvida, como argumentamos neste artigo, uma criteriosa avaliação de custos e benefícios *ex ante* é necessária e bem-vinda. Contudo, isso é apenas metade do caminho. Essa é a etapa em que sabemos menos sobre os efeitos de uma regulação e, portanto, nos baseamos em muitas premissas não testadas e potencialmente controversas. Como resultado, invariavelmente, se dá tiros no escuro em muitas situações, ainda que se tenha a precaução de incorporar evidências de outros países e experiências passadas. Isto não supre a exigência de uma avaliação contínua, o que é alcançado por meio da promoção de uma cultura de experimentalismo e avaliação regulatória *ex post* (GREENSTONE, 2009). No núcleo desse desafio está a premissa de que não podemos acessar os reais custos e benefícios de uma estrutura regulatória até que ela tenha sido testada na prática.

Como dito na Introdução deste artigo, essa discussão invariavelmente recai sobre importantes decisões *políticas*. Contudo, esperamos ter trazido à mesa argumentos que possam ser utilizados em debates democráticos racionalmente controláveis. Esse seria um passo no caminho para deixar de tomar decisões importantes fortemente direcionadas por pressões conjunturais e começar a pautá-las pelo resultado de um debate aberto e informado sobre o bem-estar público.

O resultado final não está à mercê dos dados. Quem se arrisca a aumentar a aposta?



NOTAS

1 Um recurso às idéias associadas a esse binômio pode ser percebido no Projeto de Lei 442/1991, cujo objetivo é permitir o jogo do bicho. Para nós, o ponto interessante é extraído da justificativa do projeto. Subjacente à proposta está a presunção de que, uma vez legalizando o jogo, se poderá suprimir “sua vinculação, em alguns estados, com o crime organizado”, passando a “regulamenta[r] e canaliza[r] seus [do jogo] benefícios para obras de interesse social”. Para tanto, ele revoga as provisões do Decreto-Lei n. 3.688 de 1941 (Lei das Contravenções Penais), e do Decreto-Lei 6.250 de 1944 que proíbem a prática.

2 A lógica é similar àquela da indústria do cigarro. Atualmente, o uso e a comercialização de cigarros são permitidos, ainda que com grandes restrições. Contudo, o que vemos é a manutenção de altíssimo grau de contrabando e falsificações, com o objetivo principal de fugir dos elevados custos gerados pela pesada regulação e pela tributação nessa indústria. Estima-se que cerca de 35% do mercado brasileiro seja abastecido por cigarros ilegais (Cavalcante, Tania Maria. O controle do tabagismo no Brasil: avanços e desafios. *Revista Psiquiatria Clínica*, vol. 32 (5), pp. 283-300, 2005). O mesmo fenômeno também é identificado na indústria de bebidas alcoólicas. Obviamente, não se quer desconsiderar que existem elevados custos associados à manutenção na ilegalidade (e.g. crédito mais caro, impossibilidade de se requerer falência ou recuperação judicial, custo esperado de multas em consequência de diferentes tipos de fiscalização, etc). O ponto é que a legalização também impõe custos aos produtores, que, sendo atores econômicos racionais, realizam uma análise custo/benefício interna para saber qual é o melhor *status* para manterem-se. Esse cálculo não é tão simples e a balança pode, algumas vezes, tender para o lado da manutenção na ilegalidade.

3 Esse ponto é destacado nos Projetos de Lei 2.826/2008 e 6.020/2009, que propõem regulamentar a exploração dos jogos de azar em cassinos. A justificativa apresentada ao PL 6.020 de 2009 destaca: “são tantos os municípios onde o movimento turístico poderia ser substancialmente ampliado, caso nelos fosse permitida a instalação de cassinos”. Já o PL 2.826 de 2008 expressamente prevê que, na determinação das localidades onde serão estabelecidos os cassinos, devem ser privilegiadas: “as localidades com patrimônio turístico a ser valorizado” ou “as [localidades] com carência de alternativas para o seu desenvolvimento”.

4 Analisando cerca de cem comunidades com e sem uma indústria de jogos de azar, o relatório da National Opinion Research Center (Norc) registrou que, em comunidades próximas a cassinos abertos recentemente, as taxas de desemprego, os pagamentos de programas de transferência de renda e de bem-estar e as taxas de seguro desemprego caíram cerca de um sétimo (Norc, 1999, cap. 5). Além disso, o Norc registrou um aumento na renda *per capita* nas indústrias de construção, hotéis, alojamentos e lazer. Contudo, não registrou aumento na renda *per capita* total na medida em que os aumentos referidos são compensados por reduções em pagamentos de programas de transferência de renda e bem-estar; além disso, houve uma queda brusca na renda de restaurantes e bares. Resumindo, havia mais empregos nas comunidades depois que os cassinos foram abertos, mas o nível de renda nessas comunidades permaneceu o mesmo, sendo que uma parcela maior da renda vinha de pagamentos de salários e uma parcela menor de pagamentos de programas de transferência de renda e seguro desemprego.

5 Os números são um pouco diferentes, mas convergem em termos de magnitude. Uma pesquisa destacou que em 1996, nos EUA, mais de meio milhão de pessoas estavam empregadas pela indústria legalizada de jogos de azar, ganhando uma renda de quinze bilhões de dólares (Christiansen, E.M. Gambling and the American Economy. In: FREY, James (eds.). *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, p. 556, 1998). Outra afirmou que em 1995 a indústria de cassinos registrou: receitas entre 22 e 25 bilhões de dólares; pagamento de 2,9 bilhões em tributos diretos; 300 mil empregados, pagando 7,3 bilhões em salários; salários médios de 26 mil dólares; investimentos de 3 dólares para cada 1 dólar ganho; 13 empregos diretos para cada milhão de dólares de receita; 400 mil empregos indiretos, pagando 12,5 bilhões em salários (NGISC - National Gambling Impact Study Commission. *Final Report*. 1999, cap. 7, p. 6, citando outros estudos).

6 Os jogos oferecidos em cassinos variam muito e contemplam, entre outros, jogos de cartas, roleta, *blackjack*, bacará e máquinas caça-níqueis. Além dos cassinos em terra, existem os cassinos aquáticos. Há basicamente dois tipos de cassinos aquáticos: os *riverboat casinos* e os *docksidescasinos*. Os primeiros são operacionalizados dentro de navios, durante cruzeiros ou passeios pelo mar. Por conta dessa característica, a prática dos jogos é limitada pelo período em que é realizado o cruzeiro. Os *docksides* também são cassinos operacionalizados dentro de navios, mas estes não realizam cruzeiros, ficam ancorados nos portos, o que diminui os custos de operação.

7 O Projeto de Lei 6.405/2009, ao prever a regularização do jogo do bicho, destaca em sua justificativa: “se as leis refletem os anseios da sociedade, a legalização do Jogo do Bicho é medida que se impõe, não só por uma questão

de tradição – há quase um século que ele existe – como pelo número de brasileiros aficionados dessa modalidade de jogo”. Da mesma forma, o parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça, quando analisando o conteúdo do PL 2.944 de 2004, destacou que o projeto propõe “a legalização do bingo e o bingo de cartela. [...] Com isso, legalizaremos uma atividade já muito comum entre nós”.

8 “In their most rudimentary form, such studies are little more than a crude accounting, bringing together readily available numbers from a variety of disparate sources. [...] The consequence has been a plethora of studies with implicit but untested assumptions underlying the analysis that often are either unacknowledged by those performing the analysis, or likely to be misunderstood by those relying on the results. Not surprisingly, the findings of rudimentary economic impact analyses can be misused by those who are not aware of their limitations” (NORC - National Opinion Research Center). *Gambling Impact and Behavior Study: Report to the National Gambling Impact Study Commission*. 1999, p. 162. Thompson, W. e Schwer, K. Beyond the Limits of Recreation: Social Costs of Gambling in Southern Nevada. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 17 (1), pp. 62-93, 2005. Eles analisaram 99 membros da Associação de Jogadores Anônimos de Las Vegas como uma base para suas estimativas de custo social do jogos. O custo social anual por jogador patológico foi estimado em 19,711 dólares. Contudo, estimativas desse tipo são altamente controversas. Veja Walker, Douglas M. Clarification of the Social Costs of Gambling. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 20 (2), pp. 141-152, 2008.

9 Em determinadas localidades, as taxas de criminalidade eram estáveis antes da abertura de cassinos; um pouco menores no primeiro ano de funcionamento, retornavam aos níveis médios anteriores no segundo e terceiro anos de funcionamento do cassino, aumentando depois desse período. No quinto ano do cassino em operação, as taxas de roubo, agressão, furto de automóvel, estupro e homicídio eram, respectivamente, 136%, 91%, 78%, 21% e 12% maiores. Estima-se que, depois de cinco anos da abertura do cassino, 8.6% dos crimes contra propriedade e 12.6% dos crimes violentos em municípios que têm cassino podem ser atribuídos à existência daquele (Grinols, Earl L. e Mustard, David B. Casinos, Crime and Community Costs, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 88(1), pp. 28-45, 2006).

10 Um estudo registrou que, dos membros do grupo de jogadores anônimos nos EUA, 62% haviam cometido crimes ou contravenções em razão do jogo; 80% haviam cometido ofensas civis; e 23% respondiam por ofensas criminais. Uma pesquisa similar com cerca de 184 membros dos jogadores anônimos mostrou que 56% admitiram já terem roubado ou furtado para financiar o hábito do jogo. A quantia média roubada ou furtada era de 60 a 700 dólares (com a mediana em 500 dólares) de um total de 11,2 milhões de dólares (Grinols, Earl L. e Mustard, David B. Casinos, Crime and Community Costs, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 88(1), pp. 28-45, 2006, citando outros estudos). Claro, mais uma vez, esses dados estão fortemente sujeitos à controvérsia.

11 Dos identificados como jogadores patológicos, 53,5% afirmaram que se divorciaram. Compare esse número com 18,2% de não jogadores e 29,8% de jogadores de baixo risco. Além disso, mais dos 2 milhões de indivíduos pesquisados identificaram o problema de jogo do parceiro(a) como um fator significativo em um divórcio anterior (NGISC, - National Gambling Impact Study Commission. *Final Report*. 1999, cap. 7, p. 26). Uma pesquisa com quase 400 membros dos Jogadores Anônimos revelou que dois terços já tinham pensado na hipótese de cometer suicídio; 47% tinham um plano efetivo de cometer suicídio; e 77% afirmaram que queriam morrer (NGISC, - National Gambling Impact Study Commission. *Final Report*, 1999, cap. 7, p. 25). Uma pesquisa com 500 membros dos Jogadores Anônimos registrou que aqueles tidos como sendo de alto risco para suicídio eram mais propensos a estarem separados ou divorciados (24%) e terem familiares que jogavam ou eram alcóolatras (60%). Cerca de 17% dos jogadores que consideravam o suicídio e 13% dos que tinham tentado, tinham filhos com algum tipo de vício (NORC - National Opinion Research Center. *Gambling Impact and Behavior Study: Report to the National Gambling Impact Study Commission*. 1999, p. 160).

12 Parceiros de membros dos Jogadores Anônimos registraram que a maioria sofria de sérios problemas emocionais e havia apelado para bebida, cigarro, excesso de comida e gastos compulsivos. Da mesma forma, parceiros de jogadores patológicos sofriam de enxaquecas severas ou crônicas, problemas intestinais, tontura e dificuldades de respirar, além de problemas emocionais, depressão e isolamento, e sentiam raiva. O grupo de crianças que identificam seus pais como jogadores patológicos era mais propenso a fumar, beber e usar drogas, descrevendo-se como mais infelizes (NORC, - National Opinion Research Center. *Gambling Impact and Behavior Study: Report to the National Gambling Impact Study Commission*. 1999, p. 159 citando vários estudos).

13 O número de comunidades em Wisconsin que sediavam reuniões dos Jogadores Anônimos cresceu de 6 para 29, 7 anos após a abertura dos primeiros cassinos indígenas em 1992 (Grinols, Earl L. e Mustard, David B.



Casinos, Crime and Community Costs, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 88(1), pp. 28-45, 2006). O NGISC também registrou em seu relatório um aumento no número de divisões de Jogadores Anônimos, de 650 em 1990 para 1328 em 1998, coincidindo com um período de rápida expansão da legalização do jogo (NGISC. - National Gambling Impact Study Commission. *Final Report*. 1999, cap 4, p. 17).

14 Quando o jogo é restringido, o custo de consumi-lo aumenta. Por exemplo, em julho de 2000, uma decisão judicial no estado de Carolina do Sul, EUA, banuiu as *slot machines*. Seis meses depois, o número de grupos de Jogadores Anônimos havia caído de 32 para 11, e o número de frequentadores, de 40, em média, para cerca de 1 a 2. Ao longo do mesmo período, o número de chamadas no número de autoajuda que mais recebia ligações no Estado caiu de 200 por mês para zero (Bridwell, Randall e Quinn, Frank L., From Mad Joy to Misfortune: The Merger of Law and Politics In The World of Gambling, *Mississippi Law Journal*, vol. 72, p. 565, 2002).

15 Ainda que se possa argumentar que uma regulação mais pesada (chegando até à proibição) desse último grupo possa impactar indiretamente a maioria através de apostas menos vantajosas, visto que aumenta os custos dos ofertantes de jogos.

16 Cerca de um quarto a um terço dos jogadores recebendo tratamento nos grupos de Jogadores Anônimos reportou a perda de seus empregos devido a problemas com jogos. Um estudo estimou que mais de 60% dos indivíduos pesquisados haviam perdido, em média, mais de sete horas de trabalho por mês (NGISC - National Gambling Impact Study Commission. *Final Report*. 1999, p. 161 citando diversos estudos).

17 No Brasil, o Projeto de Lei 2.429/2007, atualmente em discussão no Congresso Nacional, visa a vedar todos os tipos de jogos de azar realizados pela internet. Na realidade, pode-se argumentar que a atual legislação, que proíbe a exploração de jogos de azar por particulares, já proíbe a exploração e a participação de jogos de azar realizados pela internet, desde que o *website* esteja hospedado em servidor brasileiro.

18 Cf. Gambling Impact and Behavior Study: Report to the National Gambling Impact Study Commission, p. 100ss.

19 É interessante destacar o argumento de que os cassinos não consideram usuários patológicos como bons clientes; por causa do risco de estes apostarem (e perderem) todo seu patrimônio, os cassinos possuem incentivos para preferir usuários que apostam regularmente uma parcela discricionária de sua renda.

20 Há projetos de lei que regulam a entrada de empresas no setor. Por exemplo, o PL 3.480 de 2008 prevê uma série de exigências para concessão da autorização para exploração do jogo de bingo, incluindo (1) regularidade fiscal; (2) regularidade societária; (3) capital social mínimo de 500 mil reais; (4) regularidade de equipamentos e sistemas operacionais; (5) infraestrutura adequada; (6) contratação regular de empregados; (7) limitação da exploração de um estabelecimento por sociedade empresária, incluindo limitações quanto à estrutura acionária cruzada, dentre outras exigências. Exigências similares são feitas pelos PLs 2.944 de 2004, 2.254 de 2007, e 2.826 de 2008.

21 O PL 2.826 de 2008 expressamente estabelece que, para determinarem locais onde serão instalados cassinos, devem ser privilegiadas: (1) localidades com patrimônio turístico a ser valorizado; ou (2) localidades com carência de alternativas para o seu desenvolvimento.

22 Também poderíamos pensar em uma regulação com caráter misto (fomentador e restritivo), em que se facilite a entrada de alguns, ao mesmo tempo em que se proíba a de outros.

23 Os PL 2.944 de 2004 e 2.254 de 2007 trazem previsões específicas quanto à necessidade de os exploradores de casas de jogos de azar disponibilizarem alertas aos usuários "sobre a possibilidade de vício em razão de não ser observada a moderação na prática da atividade".

24 Essa proibição, no entanto, é rara nos PLs em tramitação. Na realidade, encontra-se referência a ela apenas em uma disposição do PL 3.480 de 2008, que proíbe o ingresso de menores de 18 anos em casas de bingo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRIDWELL, Randall; QUINN, Frank L. From Mad Joy to Misfortune: The Merger of Law and Politics in the World of Gambling. *Mississippi Law Journal*, v. 72, p. 565, 2002.
- CAVALCANTE, Tania Maria. O controle do tabagismo no Brasil: avanços e desafios. *Revista Psiquiatria Clínica*, vol. 32 (5), p. 283-300, 2005.
- CHRISTIANSEN, E. M. Gambling and the American Economy. In: James Frey. (Org.) *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1998, p. 556.
- GREENSTONE, Michael Toward a Culture of Persistent Regulatory Experimentation and Evaluation. In: David Moss; John Cisternino. (Orgs.) *New Perspectives on Regulation*. Cambridge: The Tobin Project, 2009, p. 111-126.
- GRINOLS, E. L.; MUSTARD, David B. Casinos, Crime and Community Costs. *The Review of Economics and Statistics*, v. 88(1), p. 28-45, 2006.
- KINDT, John Warren The Economic Impacts of Legalized Gambling Activities. *Drake Law Review*, v. 43, p. 51, 1994.
- LABRIE, R.; SHAFFER, H. J. Toward a Science of Gambling Regulation: A Concept Statement. *Agá Responsible Gaming. Lecture Series*, v. 2, n. 2, 2003.
- MILTONS, Michelle M. Regulação dos Jogos de azar na América do Norte: Uma Análise Introdutória. Documento de Trabalho SEAE/MF n. 43, 2006.
- NGISC - National Gambling Impact Study Commission. Final Report. 1999.
- NORC - National Opinion Research Center. Gambling Impact and Behavior Study: Report to the National Gambling Impact Study Commission. 1999.
- RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert, *Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011a.
- _____. O Exame de Ordem (OAB) merece resistir aos ataques? Blog Exame. São Paulo, 2011b. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/direito-e-desenvolvimento/2011/08/03/o-exame-de-ordem-oab-merece-resistir-aos-ataques/>>. Acesso em: 10 ago. 2011b.
- THOMPSON, W.; SCHWER, K. Beyond the Limits of Recreation: Social Costs of Gambling in Southern Nevada. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 17(1), p. 62-93, 2005.
- WALKER, Douglas M. Clarification of the Social Costs of Gambling. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 20(2), p. 141-152, 2008.
- WALKER, D. M.; BARNETT, A. H. The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective. *Journal of Gambling Studies*, v. 15(3), 1999.

Praia de Botafogo, n. 190 - 13º andar
Rio de Janeiro - 22250-900
Rio de Janeiro - Brasil
carlos.ragazzo@fgv.br

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo

DOUTOR EM DIREITO PELA UERJ
PROFESSOR ADJUNTO NA FGV DIREITO RIO/CPDE

1557 Massachusetts Avenue
Cambridge - 02138-2995
Massachusetts - USA
guribeiro@sjd.law.harvard.edu

Gustavo Sampaio de Abreu Ribeiro

DOUTORANDO EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE HARVARD
MEMBRO DO CENTRO DE PESQUISA EM DIREITO
E ECONOMIA, CPDE/FGV DIREITO RIO



37

SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

Brasília, 28 de março de 2016.

Senhor Paulo Fernando Melo, Movimento Brasil Sem
Azar,

Em atenção ao Documento s/nº, encaminhado a esta
Secretaria-Geral pela Presidência do Senado, informo a Vossa Senhoria
que sua manifestação foi juntada ao processado do Projeto de Lei do
Senado nº 186, de 2014, que "*Dispõe sobre a exploração de jogos de
azar em todo o território nacional.*", conforme tramitação, disponível no
endereço eletrônico [http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-
/materia/117805](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805).

Atenciosamente,


Luiz Fernando Bandeira de Mello
Secretário-Geral da Mesa



