

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

Michelle Merética Milton²

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 Lotérias.....	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 prevalencia 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 vêm-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 nº 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 nº 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 nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, que dispõe sobre as atividades da eqüideocultura 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 eqüideocultura 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 nº 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 nº 204, de 1967 – Loteria Federal; Decreto nº 99.268, de 1990 – Loteria Instantânea; Decreto-Lei nº 594, de 1969 - Loteria Esportiva e Lotogol e Lei nº 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 culturais.

A aceitabilidade dos jogos de azar entre as diferentes culturas tem se alterado no decorrer da história. Muitos países vivenciam 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 freqüência 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 *poker*, *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 freqüência 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 freqüência 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 freqüência 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 Mississipi 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 Louisiana – 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 Scholarship 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 Louisiana, 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
Louisiana	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. Freqüentemente 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 cinqüenta 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
Mississipi	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 cinqüenta 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 freqüência, 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 *docksides* 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 confirmado 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 provedu uma base estatutária 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 estatutária 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 cães 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 consequências 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 intrinsecamente 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 administrasem 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)	<p>Reguladoras:</p> <p>Secretaria de Política do Jogo</p> <p>Auditoria e Investigação dos Jogo de Azar</p> <p>Comissão de Jogos da Columbia Britânica (BCGC)</p> <p>Operadoras:</p> <p>Corporação de Loterias da Columbia Britânica</p> <p>Corporação de Loterias do Oeste Canadense</p>
Alberta (AB)	<p>Reguladoras:</p> <p>Ministério do Jogo</p> <p>Conselho de Pesquisa do Jogo em Alberta</p> <p>Comissão de Jogos e Bebidas Alcoólicas de Alberta (AGLC)</p> <p>Operadoras:</p> <p>AGLC</p>

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

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 (Celebrção).

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 movimenta 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				

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 Brunsick, 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 arcaram 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.

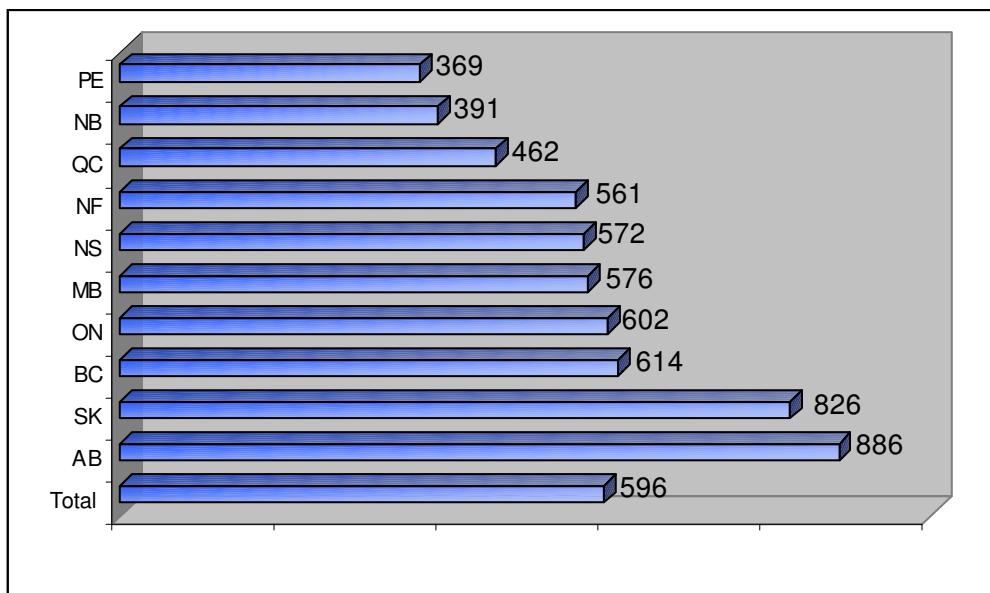
a província líder nesta variável - US\$ 2,091 bilhões em 2003/04, seguido de Quebec (1,459 bilhões) e Alberta (1,125 bilhões).

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 consequências 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.

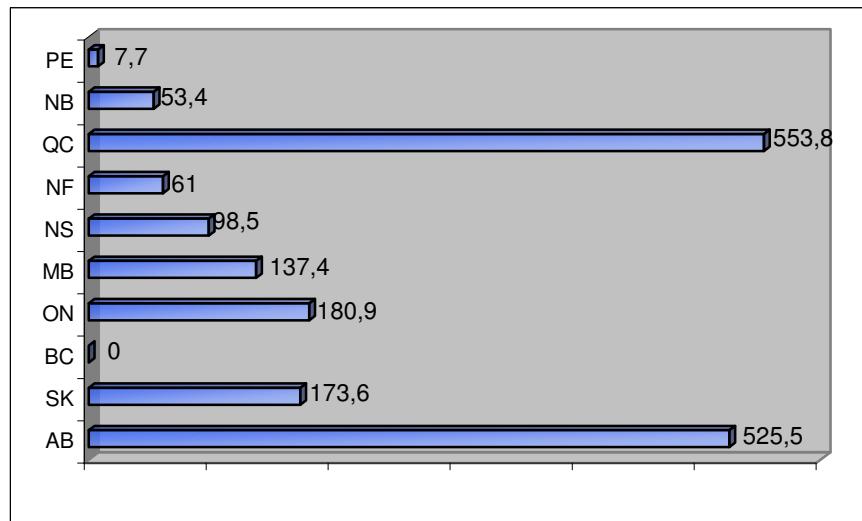
Em média, os canadenses adultos gastam US\$ 78,15 por pessoa nesse tipo de jogo, anualmente.

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).

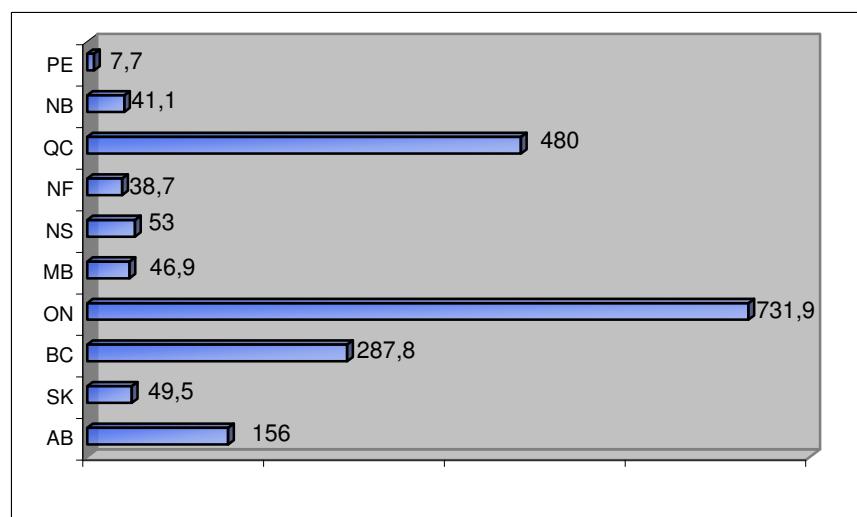
GRÁFICO 2 – Arrecadação de Jogos Eletrônicos (EGD) 1999/2000
Em milhões de dólares (excluindo os jogos eletrônicos disponíveis em cassinos)



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

Fonte: AZMIER (2001), p 5.

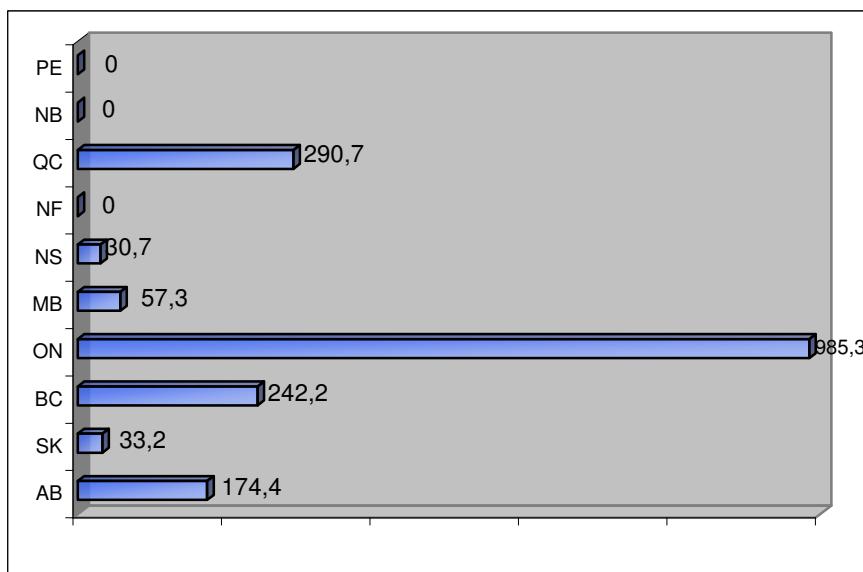
GRÁFICO 3 - Arrecadação de Loterias (EGD) 1999/2000
Em milhões de dólares



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.

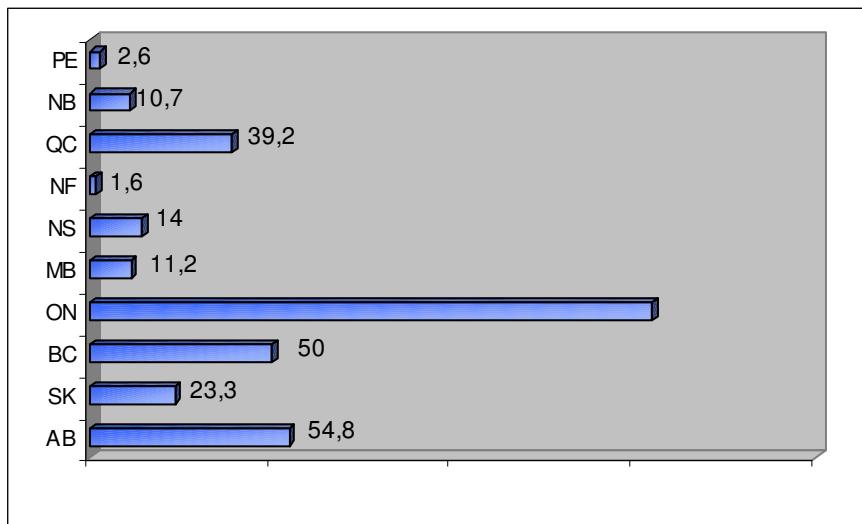
Fonte: AZMIER (2001), p. 5.

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%).

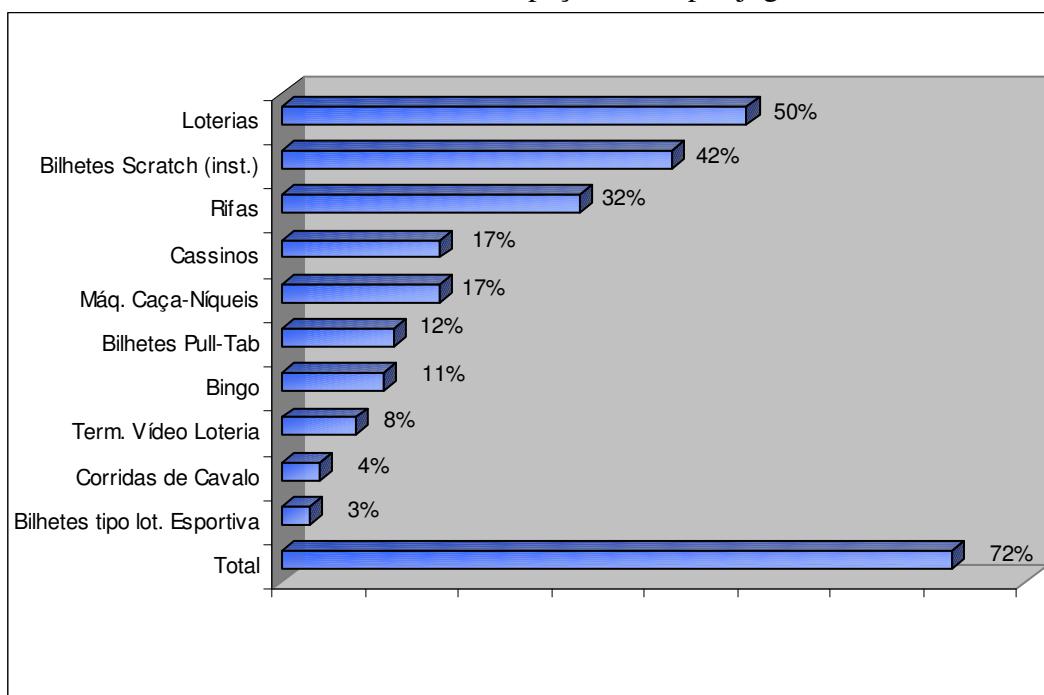
GRÁFICO 5 - Arrecadação dos Bingos Caritativos 1999/2000
Em milhões de dólares



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 Canada 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 consequências 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 freqüência 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 consequências 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 consequências 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 estimula-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 consequências 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. Esquematicamente, 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 a Comunidade	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 a Comunidade	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 Crime (ex: fraude, desfalque)	X		X
Policimento/ 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 consequências 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 consequências 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 consequências 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 consequências 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 – Comparaçāo das taxas de prevalēcia 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 – Comparaçāo das taxas de prevalēcia 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 consequências 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 consequências 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.fraseinstitute.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. Freqüência 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 Blacklash: 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/0329kel1.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 Comission. National Gambling Impact Study Comission 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: Claudio Considera, Secretario 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 Kélvia 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, Secretario 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, Secretario-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 Orzil Cançado de Amorim, Assistente.

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

Título: Estimações 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; Priscilla Maria Santana, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Danielle 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: Secretaria de Acompanhamento Econômico –MF, Secretaria 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: Cláudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Eduardo Luiz Leão de Souza, Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindustriais da SAE. Gustavo Bracale, Assessor Técnico da SAE.

- Documento de Trabalho n° 29 - Janeiro de 2004

Título: Questões Regulatórias do Setor de Saneamento no Brasil

Titulo: 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 Servicos 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 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 Secretaria de Acompanhamento Econômico,
Regina Simões Chacur, Assessora Técnica da Coordenacão Geral de Análise de Mercados

- Documento de Trabalho nº 34 – Agosto de 2006

Título: Unbundling Policy in Telecommunications: A Survey

Título: Unbundling Policy in Telecommunications: A Survey
Autor: César Mattos, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados

- **Documento de Trabalho n° 35 – Dezembro de 2006**

Título: A Retomada da Reforma/Melhora Regulatória no Brasil::
Um passo fundamental para o crescimento Econômico Sustentado
Autora: Kélvia Frota de Albuquerque, Chefe de Gabinete da Secretaria de Acompanhamento Econômico

- **Documento de Trabalho n° 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 n° 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 n° 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 n° 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
Secretaria de Acompanhamento Econômico

- **Documento de Trabalho n° 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 n° 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 n° 42 – Dezembro de 2006**

Título: Sobre o uso eficiente do espectro radio elétrico
Autores: Marcelo Sá Leitão Fiúza 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

Documentos de Trabalho
Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF

A Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE iniciou, em junho de 1999, a série Documentos de Trabalho. Essa série, publicada sem periodicidade definida, tem como escopo a divulgação de estudos referentes aos temas ligados às áreas de atuação da SEAE, destacando-se: (i) defesa da concorrência; (ii) promoção da concorrência; e (iii) regulação econômica. Dá-se preferência a publicações inéditas, sobre a economia brasileira e oriundas do corpo técnico da SEAE. Os trabalhos podem possuir cunho acadêmico ou caráter aplicado, como estudos de casos originados no órgão, respeitando-se o sigilo legal.

Com a finalidade de reduzir o fluxo de papéis, a série circulará, predominantemente, por via eletrônica sendo enviada a diversas entidades ligadas à área em questão.

Os trabalhos expressam as opiniões dos autores, não refletindo necessariamente as posições oficiais da SEAE.

Com a publicação e a divulgação da série Documentos de Trabalho, a SEAE espera contribuir para o aprofundamento do debate técnico nas áreas de atuação da Secretaria.

Instruções aos Autores

1. Os trabalhos inéditos no Brasil terão preferência para a publicação.
2. Os trabalhos destinam-se, prioritariamente, ao corpo técnico da Secretaria, o que não exclui a possibilidade de se atingir um público mais amplo.
3. Os textos devem ser redigidos em português, inglês ou espanhol. Solicita-se a utilização do processador de texto **Word for Windows** (últimas versões).
4. A primeira página do texto deverá conter as seguintes informações: (i) título; (ii) nome(s), função e local de trabalho do(s) autor(es); (iii) nota de rodapé contendo endereço, telefone, número de fax e endereço de correio eletrônico do(s) autor(es). A segunda página do texto deverá conter resumo com cerca de 100 palavras.
5. As referências bibliográficas deverão ser citadas sumariamente no corpo do texto, e devem figurar completas no final do mesmo. A referência sumária obedecerá à forma “Solow (1949)” e a referência completa conterá os seguintes elementos, pela ordem: a) autor ou autores; b) título completo (entre aspas, se for um artigo); c) nome do periódico (em negrito), volume, número, páginas, mês e ano.
Exemplo:
DÍAZ-ALEJANDRO, C. “Good-bye financial repression, hello financial crash”. **Journal of Development Economics**, vol.19, nº 1-2, pp.39-53, setembro 1985.
6. A formatação final dos trabalhos ficará a cargo de uma equipe de edição formada por técnicos da **SEAE**. Solicita-se o máximo de clareza e nitidez, sobretudo no que toca a fórmulas, gráficos e diagramas, evitando-se símbolos e notações que possam ensejar mais de uma interpretação.
7. Os textos apresentados serão julgados por uma Comissão Editorial, composta pelos Secretários – Adjuntos da SEAE.
8. Os interessados deverão encaminhar seus textos, por via eletrônica, à Comissão Editorial (marcelo.ferreira@fazenda.gov.br e claudia.viegas@fazenda.gov.br), os quais serão informados sobre o processo de seleção realizado, incluindo a data provável da publicação do texto, se for o caso.