

JOSÉ GUILHERME SANA

OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS REGIONAIS DA LEGALIZAÇÃO DOS  
CASSINOS

Monografia apresentada como requisito parcial para a  
obtenção de grau no curso de Ciências Econômicas,  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade  
Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Emerson Leonardo Schimdt Isakio

CURITIBA

2008

## TERMO DE APROVAÇÃO

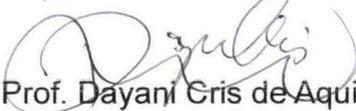
JOSÉ GUILHERME SANA

### OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS REGIONAIS DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel no curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

  
Prof. Emerson Leonardo Schimdt Isakio  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

  
Prof. Dayani Cris de Aquino  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

  
Prof. Evanio do Nascimento Felipe  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 19 de novembro de 2008.

## RESUMO

Análise e discussão sobre o impacto socioeconômico da legalização dos cassinos na região em que eles estão instalados. Em cada país ou região, a legalização dos cassinos é tratada de forma diferente, em alguns países os cassinos podem funcionar livremente em qualquer lugar, em outros só podem ser abertos se respeitarem algumas condições e em outros lugares, como no Brasil, eles são proibidos. Nos países que proíbem, o motivo da proibição geralmente está associado ao vício que o jogo pode causar e todos os problemas decorrentes desse vício. Porém, muitas vezes, os cassinos podem ter efeitos econômicos importantes e em muitos casos eles foram o fator principal no desenvolvimento econômico de cidades que não tinham outras alternativas de crescimento. Os impactos esperados da legalização dos cassinos podem variar de região para região, de acordo com as características socioeconômicas que essas regiões apresentam e sob que regulamentações esses cassinos irão funcionar, o que nos leva a entender que o governo tem um papel fundamental nessa questão. O objetivo dessa monografia é analisar os argumentos citados pelos autores e verificar os impactos que os cassinos causaram em algumas regiões que optaram pela legalização dessa atividade. Inicialmente, são discutidos os argumentos citados pelos autores, que geralmente abordam questões relacionadas ao emprego, impostos, incentivo ao turismo, aumento da criminalidade e outras questões relacionados ao vício que os jogos de azar podem causar. A maioria dos argumentos citados geralmente apontam que os cassinos voltados a moradores de fora da região acabam causando impactos mais positivos que os voltados para a população local. Os cassinos voltados para os moradores de fora, acabam atraindo dinheiro novo para a economia local, sem contar que o número de jogadores viciados será menor, pois os jogadores residem longe dos cassinos e portanto terão seu acesso dificultado. Em seguida, são abordados alguns casos de regiões que legalizaram os cassinos em seu território. Tunica County viu nos cassinos uma das únicas possibilidades de desenvolvimento e melhorou seus índices econômicos, embora alguns fatores negativos como a criminalidade tenham aumentado na região. Um caso parecido é o das tribos indígenas americanas, que receberam a autorização do governo para explorar os jogos de azar, como alternativa para aumentar a atividade econômica na região. O caso mais conhecido é Las Vegas, uma cidade que surgiu no meio do deserto, em uma região com poucas possibilidades de desenvolvimento e hoje tem sua economia praticamente inteira voltada ao jogo. Por fim, é analisada a situação do Brasil com relação aos cassinos e aos jogos de azar. Os cassinos são proibidos em território nacional e o jogo de azar mais popular no Brasil é a loteria controlada pelo governo, mas também existem diversos outros jogos, a maioria deles ilegais, como cassinos clandestinos, rinhas de briga de galo, casas de bingo e o mais conhecido deles, o "jogo do bicho". É analisado também um projeto de lei que visa legalizar os cassinos no Brasil. Esses cassinos seriam liberados para funcionar apenas em hotéis e em regiões com poucas possibilidades de desenvolvimento. Nesse caso os cassinos seriam voltados a jogadores de fora e o objetivo seria encontrar uma alternativa de desenvolvimento para essas regiões.

Palavras-chave: Cassinos. Jogos de Azar. Economia Regional.

## ABSTRACT

Analysis and discussion about the economic and social impact of legalized casinos where they are installed. Casino legalization is treated differently in each country and region, some countries allow casinos to work freely anywhere, others can only be opened if certain conditions are respected, in Brazil for example, they are forbidden. The motive of prohibition in those countries is related to the addiction of gambling and all the problems it causes. However, many times, casinos can have significant economic impact and be the main factor in the economic development of cities that didn't have an alternative. The impact of casino legalization may vary from region to region, depending on the socioeconomic characteristics the region has and the conditions the casinos will obey, which leads us to understand that the government has a primary role in this issue. The objective of this text study is to analyze the arguments and check the ideal conditions for a casino. Initially, the arguments made by the authors are discussed, which are mainly about jobs, taxes, tourism, criminality rate and other issues gambling addiction may cause. Most of the points discussed generally indicate that casinos aimed at outside residents usually cause better impact than those aimed at local residents. The casinos aimed at outside residents attract money to the local economy, another positive aspect is that the number of pathological gamblers will be smaller because they live farther away from the casinos and have difficult access to them. Afterwards, some examples of regions that legalized casinos are discussed. Tunica County decided that casinos were one of the only possibilities of development and it increased its economic level, even though some negative factors like criminality have raised in the region. Another similar case is the Indian American tribes, they received an authorization from the government to explore gambling like an alternative to increase economic activity in the region. The most famous case is Las Vegas, a city that surged in the middle of the desert in a region of little development possibilities, today its economy is entirely devoted to gambling. Finally, the gambling scene in Brazil is analyzed. Today the most popular form of gambling in Brazil is the lottery which is controlled by the government, but also many other games, most of them illegal, like underground casinos, cockfighting, bingo and the most famous of all, the "jogo do bicho". A law project that aims to legalize casinos in Brazil is also analyzed. Those casinos would be allowed to work only in hotels and regions with little development possibility. In those cases casinos would be aimed at gamblers from outside and the objective would be to find an alternative of development in those regions.

**Keywords:** Casinos. Gambling. Regional Economy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	9
2.1 PANORAMA GERAL DOS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS CAUSADOS PELOS CASSINOS .....	9
2.2 IMPACTOS ECONÔMICOS DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS .....	10
2.2.1 O Efeito da Legalização dos Cassinos no Emprego .....	11
2.2.2 Impacto dos Cassinos nas Demais Indústrias da Região .....	12
2.2.3 O Efeito dos Cassinos na Receita do Governo .....	14
2.2.4 Outros Benefícios Econômicos Decorrentes da Legalização dos Cassinos .....	15
2.3 OS CUSTOS SOCIAIS DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS .....	16
2.3.1 Os Jogadores Patológicos .....	16
2.3.2 Os Cassinos e a Criminalidade .....	17
2.3.3 Demais Custos Sociais Causados Pela Legalização dos Cassinos .....	19
2.4 REGIONALIDADE .....	19
<b>3 O FUNCIONAMENTO DOS CASSINOS</b> .....	21
3.1 A VANTAGEM DO CASSINO .....	21
3.2 A DEMANDA PELO JOGO .....	22
3.3 A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO E O PAPEL DO GOVERNO .....	23
<b>4 ESTUDO DE CASO</b> .....	25
4.1 TUNICA COUNTY .....	25
4.2 CASSINOS PERTENCENTES A TRIBOS INDÍGENAS .....	27
4.3 LAS VEGAS .....	28
<b>5 OS CASSINOS NO BRASIL</b> .....	30
5.1 HISTÓRICO DOS CASSINOS E DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL .....	30
5.2 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI N° 2823/2008 .....	31
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	34
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	36

## 1 INTRODUÇÃO

Quando uma pessoa sai de um cassino, após algumas horas nas mesas de jogo, provavelmente ela estará com menos dinheiro do que na hora em que entrou. Se isso não aconteceu, com certeza nas próximas vezes que ela voltar, irá perder o dinheiro que ganhou e um pouco mais. Isso acontece porque em todos os jogos oferecidos, o cassino tem a seu favor as probabilidades (EADINGTON, 1999, p. 175).

Porém, mesmo com as probabilidades favoráveis aos cassinos, existe uma grande demanda por esses jogos. Algumas pessoas buscam apenas a diversão, como se estivessem indo a um cinema ou assistindo a um evento esportivo, já outras acabam jogando com a ilusão de ganhar dinheiro fácil (EADINGTON, 1999, p. 180).

Mesmo sendo uma atividade onde apenas um lado é vencedor, os cassinos estão cada vez mais populares e movimentam grandes quantias de dinheiro nos lugares em que são legalizados. De acordo com Paixão (2006, p. 19), no século XIX, diversas cidades ao redor do mundo que tinham os cassinos como atividade complementar, passaram a ter essa atividade como a principal, entre elas, Monte Carlo (Mônaco), Nice (França) e Blackpool (Inglaterra).

O objetivo dessa monografia é verificar os impactos que essa atividade pode causar em uma região e analisar alguns casos de lugares que passaram a legalizar os cassinos em seus territórios. Sobre os impactos esperados da legalização dos cassinos, uma pessoa que defende a liberação dessa atividade pode dizer que os cassinos geram empregos, estimulam o turismo ou mesmo aumentam a receita do governo através de impostos. Do outro lado, uma pessoa que é contra a liberação pode dizer que os cassinos aumentam a criminalidade, afetam negativamente as demais empresas da região e geram diversos problemas sociais ligados ao vício pelo jogo.

Inicialmente, no capítulo 2 será mostrado o referencial teórico. Em seguida, no capítulo 3 será mostrado como funcionam os cassinos, quem são os jogadores e quais os motivos que os levam a jogar, além da relação dos cassinos com o governo e as leis que regulamentam essa atividade onde ela é legalizada.

No capítulo 4 serão analisadas algumas regiões que passaram a legalizar os cassinos em seu território e os impactos verificados após essa mudança.

Por fim, no capítulo 5, será feito uma panorama dos jogos de azar no Brasil, desde a primeira metade do século passado quando os cassinos eram liberados, até os dias de hoje, com as loterias, casas de bingos e os jogos ilegais como o “jogo do bicho” e as máquinas de caça-niqueis. Em seguida, será analisado o projeto de lei nº 2826/2008 que propõe a legalização dos cassinos em território nacional.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A maioria dos estudos sobre a legalização dos cassinos e seus impactos econômicos e sociais em suas regiões foram realizados nos Estados Unidos, que é um país onde algumas regiões autorizam essa atividade, enquanto outras proíbem, o que torna este assunto muito polêmico e motiva várias discussões (EADINGTON, 1999, p. 173).

Em geral, esses estudos focam principalmente os impactos da abertura dos cassinos no emprego, na renda, na transferência de capital entre regiões e na capacidade da legalização de cassinos ajudar no desenvolvimento de uma região. Junto com todos esses impactos, sempre são abordados também os custos sociais dessa atividade, que geralmente estão associados ao vício pelo jogo. Além desses estudos que abrangem todos os impactos dos cassinos em suas regiões, alguns artigos concentram-se apenas em problemas específicos relacionados aos jogos de azar, como por exemplo Grinols e Mustard (2004) que discutem a relação da criminalidade com a legalização dos cassinos e Goss e Morse (2005) que fizeram um estudo sobre a falência pessoal decorrente do jogo.

Um problema na hora de encontrar bibliografia confiável para esse tema é que muitas vezes elas tendem a ser parciais<sup>1</sup>, pois foram idealizadas por pessoas ou instituições com interesses ligados a legalização do jogo (como instituições ligadas a cassinos comerciais) ou a sua proibição.

### 2.1 PANORAMA GERAL DOS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS CAUSADOS PELOS CASSINOS

De acordo com Garrett (2003, p. 9), os impactos econômicos decorrentes da legalização dos cassinos podem ser divididos em três grupos, o primeiro relacionado à criação de empregos, o segundo ao montante de impostos arrecadado pelo governo e o terceiro sobre o efeito dos cassinos nos demais segmentos da indústria naquela região.

Para analisar todos esses argumentos, um conceito muito importante a ser entendido é o da canibalização da indústria. De acordo com Walker (2007, p. 20), a

---

<sup>1</sup> Estudos ou artigos que focam apenas ou o lado positivo da legalização dos cassinos, deixando de lado todos os possíveis impactos adversos, ou criticam a legalização sem analisar os possíveis benefícios econômicos que podem ser gerados.

canibalização da indústria acontece quando o crescimento de uma atividade se dá em função da queda de outra.

Outra questão sempre citada, são os custos sociais decorrentes da legalização dos cassinos. O primeiro e mais citado pelos autores é o aumento da criminalidade na região, além disso, Grinols e Mustard (2001, p. 151) citam diversos outros custos sociais, todos eles ligados ao vício pelo jogo, como a queda de produtividade, custos familiares como divórcio e falta de cuidado com crianças, suicídios, problemas psicológicos, falência pessoal, além de todo o dinheiro gasto pelo governo para lidar com esses problemas.

## 2.2 IMPACTOS ECONÔMICOS DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS

O estudo mais famoso que aborda esse tema foi realizado pela National Gambling Impact Study Commission (NGISC) em 1999. “A NGISC foi fundada em 1996 por um ato do Congresso para conduzir um estudo efetivo sobre os jogos de azar nos Estados Unidos” (AMERICAN GAMING ASSOCIATION, 2005, p. 1, tradução nossa). De acordo com a American Gaming Association (2005, p. 1), os membros dessa comissão viajaram durante 1997 e 1999 pelos Estados Unidos ouvindo pessoas e analisando as regiões onde os cassinos são liberados. Esse estudo aborda exaustivamente os impactos dos jogos de azar na vida das pessoas e nos lugares sob todos os aspectos e discute os problemas relacionados ao jogo. Esse relatório realizado pela NGISC serviu de base para outros estudos como por exemplo o da American Gaming Association (2005).

Outros autores que abordaram os impactos dos cassinos de forma geral foram Walker (2007), que analisa a legalização dos cassinos do ponto de vista econômico e além de abordar temas como salários e renda, discute os custos sociais dessa atividade em termos de ganho ou perda de riqueza pela sociedade como um todo e Eadington (1999) que fez um panorama geral sobre o funcionamento dos cassinos<sup>2</sup> e a partir disso analisa os impactos dessa atividade. Além disso, Eadington (1999) faz uma análise sobre como os governos podem através de legislações, otimizar o funcionamento dos cassinos para a população, suavizando os efeitos negativos que a legalização dos cassinos pode trazer.

---

<sup>2</sup> Funcionamento dos cassinos do ponto de vista econômico, de onde vem o dinheiro, o destino dele, quem são os principais agentes envolvidos, etc.

## 2.2.1 O Efeito da Legalização dos Cassinos no Emprego

A criação de empregos geralmente é citada como um dos principais impactos econômicos da legalização dos cassinos. Alguns estudos apontam impactos positivos dos cassinos nesse sentido, enquanto outros argumentam que esses efeitos são ilusórios ou não são suficientes para justificar a legalização dessa atividade.

Walker (2007, p. 7, tradução nossa) diz que “quando uma comunidade está considerando legalizar o funcionamento de cassinos em sua região, um dos maiores benefícios esperados é o aumento do nível de emprego local e um aumento da média salarial”.

Eadington (1999, p. 186) também cita a criação de empregos como um dos argumentos favoráveis a legalização dos cassinos, principalmente se através dela, seja atraído dinheiro vindo de outras regiões. “É aceito que os cassinos, enquanto eles possam atrair dinheiro de fora da região, tendem a criar empregos, estimular o investimento local e elevar a receita do governo” (EADINGTON, 1999, p. 187, tradução nossa).

Outra discussão a respeito da geração de empregos pela liberação do funcionamento dos cassinos é levantada por Garrett (2004, p. 12), que afirma que nem sempre as vagas de empregos geradas pelos cassinos serão necessariamente ocupadas pelos moradores da região, isso acontece pois alguns dos empregos criados provavelmente precisem de alguma especialização. Se por exemplo, o cassino for instalado numa zona rural, é provável que a mão-de-obra venha de fora da região, se for em uma área mais urbanizada, aumentam as chances de haver mão-de-obra apta para trabalhar no cassino.

A premissa geral é que os cassinos aumentam o nível de emprego pois o funcionamento do cassino requer mão-de-obra e essa mão-de-obra virá da região onde o cassino será instalado, logo diminuirá o desemprego local. A questão não é apenas saber se o cassinos reduzem o desemprego, mas também de qual região o desemprego será reduzido. A maioria dos cassinos necessitam de mão-de-obra um pouco especializada<sup>3</sup>, como contadores, crupiês, seguranças ou outros serviços específicos. Se está sendo planejado a instalação de um cassino em uma região rural, que possui uma força de trabalho relativamente menos especializada, o cassino provavelmente contratará força de trabalho de fora da região. (GARRETT, 2004, p. 12, tradução nossa).

---

3 Grinols e Mustard (2004, p.9) afirmam que a maioria dos empregos gerados pela legalização dos cassinos são para mão-de-obra não-qualificada.

Com isso, Garrett (2004, p. 12) afirma que o índice de emprego até pode aumentar, pois a força total de trabalho aumenta com a chegada de novos moradores, porém o desemprego da população local continua inalterado. Porém, quando as vagas de emprego oferecidas pelos cassinos são ocupadas por pessoas de outras regiões, Garrett (2003, p. 9) explica que com a chegada dessas pessoas na região, aumenta a renda total e assim cria uma demanda por outros produtos não relacionados ao cassino e isso sim pode gerar vagas de emprego para a população local. Essa visão também é compartilhada por Walker (2007, p. 8), ele ainda cita que esse efeito tende a ser maior nas regiões onde a economia ainda não é muito desenvolvida.

Grinols (2001, p. 5) aponta que a entrada de cassinos em uma região pode causar danos a outros tipos de negócios, como restaurantes por exemplo. Nesse caso a criação de empregos através do cassino não acarretaria necessariamente um acréscimo no número geral de vagas, pois muitos empregos seriam perdidos com a falência ou queda de atividade de outros estabelecimentos. “O cassino emprega 100 empregados, mas estes são compensados pela perda de 100 empregos em outros setores” (GRINOLS 2001, p. 5, tradução nossa). Esse fenômeno é chamado de canibalização da indústria.

Walker (2007, p. 20) também cita a canibalização da indústria como possível quando o cassino é legalizado em determinada região, porém justifica que isso é natural em qualquer setor da economia, faz parte da concorrência, onde as pessoas vão sempre preferir quem oferece os melhores produtos a preços mais baixos<sup>4</sup> e que isso pode gerar um ganho de bem-estar para a sociedade.

### 2.2.2 Impacto dos Cassinos nas Demais Indústrias da Região

De acordo com Garrett (2003, p. 10) o impacto que os cassinos terão nas demais indústrias vai sempre depender das preferências de consumo dos moradores locais e da proporção de jogadores que serão atraídos de fora da região. Garrett (2003, p. 10) cita três cenários possíveis, o primeiro deles seria se os cassinos fizessem parte de um complexo turístico e a maioria dos jogadores viessem de fora da região. A tendência nesse caso é que haja um impacto positivo as indústrias de entretenimento e aos demais estabelecimentos ligados ao cassino. Uma segunda

---

4 Hotéis, restaurantes e outros anexos do cassino. Ver capítulo 3.

possibilidade, seria se várias pessoas de uma região que proíbe o funcionamento de cassinos viajassem<sup>5</sup> frequentemente para outra região para jogar. Nesse caso, a legalização dos cassinos, impediria a saída de dinheiro da região. O terceiro cenário seriam os cassinos voltados para os moradores locais. Nesse caso, provavelmente ocorreria uma migração de recursos de outras atividades de entretenimento (como teatros, cinemas e clubes) para o cassino.

Nesse terceiro caso, o que ocorre é a canibalização da indústria. Eadington (1999, p, 80) diz que não apenas as indústrias de entretenimento podem ser afetadas pela legalização dos cassinos, mas também restaurantes, estacionamentos, hotéis e tudo que os donos de cassinos possam oferecer a preços mais baixos para seus jogadores, os chamados “comps<sup>6</sup>”.

Em Atlantic City e em outros lugares, donos de pequenos estabelecimentos confirmaram perdas em seus negócios quando os cassinos chegaram à cidade. (...). Um graçom percebeu que em 1978 (ano em que foi aberto o primeiro cassino na região) haviam 311 bares e restaurantes em Atlantic City. Dezenove anos depois, apenas 66 sobraram... (NGISC, 1999, p. 7-5, tradução nossa).

Sobre a discussão se essa canibalização da indústria acaba sendo benéfica ou não para a região:

É claro que com a legalização, os cassinos podem substituir outros negócios. Isso é sempre o caso quando um produtor oferece um produto ou serviço que os consumidores preferam em vez dos previamente disponíveis. Canibalização é o resultado da competição e é parte normal e saudável dos processos do mercado que ajudam consumidores a terem os produtos que mais desejam. Do ponto de vista do bem-estar social, essa questão não significa a substituição de firmas por outras e sim a introdução de novos produtos... (WALKER, 2007, p. 20, tradução nossa).

Ainda nesse aspecto, a American Gaming Association (2005, p. 30) afirma que não se pode dizer que os cassinos apenas canibalizam a indústria local, pois eles estimulam o aparecimento de outras atividades nos arredores dos cassinos. A American Gaming Association (2005, p. 9) cita exemplos de teatros, campos de golfe, livrarias, entre outros negócios que surgiram nas regiões em virtude da liberação dos cassinos.

5 Seria no caso uma substituição de importação. Ver seção 2.2.4.

6 “Comps” são os serviços oferecidos pelo cassino à preços menores para induzir as pessoas a passarem mais tempo em suas dependências. Ver capítulo 3.

### 2.2.3 O Efeito dos Cassinos na Receita do Governo

O aumento da receita do governo através dos impostos geralmente é um dos argumentos das pessoas que são favoráveis à liberação dos cassinos (WALKER, 2007, p. 9). As taxas de impostos aplicadas ao cassino geralmente são maiores que as aplicadas à outras empresas, nos Estados Unidos por exemplo, em alguns estados, como Illinois, a taxa paga chega a 35% dos ganhos do cassino (EADINGTON, 1997, p. 187).

Porém, Eadington (1997, p. 187) concluiu que nos Estados Unidos, apenas em Nevada os cassinos tem papel importante na receita do governo, nos demais Estados a quantia paga pelos cassinos em impostos não representa um montante significativo na quantidade total arrecadada.

Nessa discussão sobre os impostos, também é citada a canibalização da indústria, Grinols e Mustard (2001, p. 148) afirmam que mesmo que haja essa receita extra do governo, vinda dos cassinos, pode haver queda dos impostos pagos por parte das demais indústrias concorrentes, que têm sua atividade prejudicada devido aos cassinos. Kearney (2005, p. 11) afirma que geralmente, a implantação dos cassinos pode também diminuir a quantidade arrecadada de impostos provenientes das loterias. De acordo com Kearney (2005, p. 12) cada dólar que é acrescentado na receita dos cassinos, \$0,56 é reduzido da receita das loterias, mostrando que os cassinos realmente canibalizam as loterias, e estas geralmente são geridas pelo estado.

Além disso, Grinols (2001, p. 8) também comenta que mesmo que a receita do governo aumente, os cassinos também gerarão gastos extras, como o tratamento de jogadores patológicos, custos com o combate ao crime<sup>7</sup>, entre outros problemas que o cassino pode vir a causar.

Independente da questão se a receita extra gerada por impostos pagos pelos cassinos é significativa ou se mesmo ela ocorre, Garrett (2003, p. 9) diz que esse possível aumento não pode ser considerado um benefício para sociedade.

Impostos são a transferência de renda de um grupo para outro, nesse caso dos donos dos cassinos para o governo. O governo recolhe milhões de dólares anualmente de impostos pagos resultantes do jogo, esse dinheiro é considerado um custo para os proprietários dos cassinos. A transferência de renda dos donos dos cassinos para o governo não resulta no ganho de

---

<sup>7</sup> Ver seção 2.3.2

riqueza para a sociedade ou no aumento da atividade econômica. Portanto, o recolhimento de impostos não deve ser considerado como um benefício para a sociedade. (GARRETT, 2003, p. 9, tradução nossa).

Walker (2007, p. 10) também cita que os impostos não podem ser considerados um benefício para a sociedade, porém salienta que se o cassino está localizado em regiões menos desenvolvidas e a maioria dos jogadores são de fora, os impostos pagos podem ser considerados um benefício para aquela região.

Um outro argumento que merece ser considerado é o de Rose (1999, p. 22), que se considerarmos quem são as pessoas que pagam os impostos e quem são as beneficiadas por eles, os cassinos podem ter impactos na distribuição de renda. Isso teoricamente aconteceria se as pessoas que jogam no cassino fossem as que possuem uma renda maior que a média<sup>8</sup> e as pessoas que recebem a maioria dos benefícios gerados pelos impostos forem as pessoas de renda menor. Rose (1999, p. 22) comenta que esse caso é mais comum quando a maioria do jogadores vem de fora da região (turistas), já quando o cassino é voltado para o residentes locais, a tendência é que boa parte dos jogadores sejam de classes econômicas menos favorecidas.

#### 2.2.4 Outros Benefícios Econômicos Decorrentes da Legalização dos Cassinos

Walker (2007, p. 10-14) cita alguns possíveis benefícios econômicos dos cassinos em determinada região. O primeiro deles seria a substituição de importações, especificamente no caso de uma região em que os moradores frequentemente se deslocam para outras regiões em busca de cassinos (importam esse serviço). Com a legalização dos cassinos em sua própria região, essas pessoas deixam de viajar e transferir dinheiro para outras regiões (WALKER 2007, p. 10).

Outro benefício seria o excedente do consumidor que pode ser gerado com a legalização dos cassinos. Um exemplo de como isso pode acontecer é o caso em que os cassinos ao anexar em suas instalações, hotéis, restaurantes, bares e outras estações de entretenimento, aumenta a concorrência nesses setores e ocasionam preços menores, aumentando o excedente do consumidor (WALKER, 2007, p. 14).

---

<sup>8</sup> No capítulo 3 será mostrado que a renda média das pessoas que frequentam cassinos geralmente é maior do que renda média da população.

## 2.3 OS CUSTOS SOCIAIS DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS

A maioria dos estudos que abordam os impactos econômicos dos cassinos, também citam os custos sociais dessa atividade. Grande parte deles está relacionado aos problemas relacionados ao vício pelo jogo.

Alguns estudos se concentram mais nessa parte da discussão. São eles, Kearney (2005) que faz uma análise sobre quem é beneficiado e quem é prejudicado pela legalização dos jogos de azar e Grinols e Mustard (2004) que fizeram um estudo completo sobre a relação do crime com a legalização dos cassinos.

Em termos gerais Grinols e Mustard (2001 p. 151) apontam como custos sociais da liberação dos cassinos:

- a) aumento da criminalidade;
- b) perda de produtividade em função do vício pelo jogo (funcionários saem mais cedo do trabalho para jogar, por exemplo);
- c) falência e endividamento pessoal;
- d) suicídios;
- e) doenças (decorrentes do vício, como a depressão por exemplo);
- f) custos de serviço social (tratamento para viciados e seguro-desemprego);
- g) custos familiares, como divórcios e falta de cuidados com crianças.

### 2.3.1 Os Jogadores Patológicos

Grande parte dos autores apontam que o aparecimento de jogadores patológicos na região é uma das principais preocupações na hora de se decidir a legalização ou não do funcionamento de cassinos, esses jogadores geralmente são citados como sendo a causa da maioria dos problemas atribuídos a essa atividade. NGISC (1999, p. 7-2, tradução nossa) cita: “Esta Comissão ouviu depoimentos sobre o crescente número de indivíduos que sofrem com o vício pelo jogo, que em geral resultam em falência, crime e divórcio.”

De acordo com a World Health Organization (1992, p. 211), um jogador pode ser considerado patológico quando o jogo passa a dominar sua vida, deixando em segundo plano valores e obrigações familiares, profissionais e sociais.

Aqueles que sofrem dessa doença podem colocar seus empregos em risco, adquirirem grandes dívidas, mentirem ou infringirem leis para obter dinheiro para o jogo ou livrarem-se de dívidas. Eles manifestam um intenso desejo por jogar, que é difícil de controlar, juntamente com uma preocupação com idéias e imagens relacionadas ao ato de jogar e suas circunstâncias. Essas preocupações e desejos tendem a ser maiores em períodos onde a pessoa está com alto estresse. (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 1992, p. 211, tradução nossa).

Os problemas relacionados aos jogadores patológicos são muitos, Oliveira, Silveira e Silva (2008, p. 3) explicam que os jogadores patológicos comumente acabam tendo problemas de saúde, como distúrbios de sono, problemas respiratórios, cansaço crônico, transtornos do sistema nervoso, entre outros sintomas físicos. Além disso, os jogadores patológicos são bastante propensos a tornarem-se alcoólatras, usarem drogas e sofrerem de depressão (algumas vezes chegando até a cometerem suicídio).

Quanto maior a disponibilidade do jogo, maior será a ocorrência de jogadores patológicos, Oliveira, Silveira e Silva (2008, p. 4) explicam que países como Austrália, Nova Zelândia, além de países europeus e asiáticos, ao legalizarem alguns tipos de jogos de azar, verificaram quase que simultaneamente, o aumento da quantidade de jogadores viciados.

Alguns jogos de azar são mais propensos a induzir ao jogo patológico do que outros. A rapidez entre a aposta e o resultado parece contribuir para maior poder aditivo do jogo, aspecto potencializado em jogos eletrônicos. Além disso, há maior probabilidade de jogo patológico quanto maior a disponibilidade de jogos de azar e menor a distância entre a localização do cassino e o local habitado pelo jogador. (OLIVERIA; SILVEIRA; SILVA, 2008, p. 4).

Conclui-se então que ao legalizar os cassinos em uma região, o número de jogadores patológicos irá aumentar naturalmente, pois os jogos oferecidos pelos cassinos possuem um intervalo entre a aposta e o resultado bastante curto. Além disso, a distância entre os jogadores e o cassino passará a ser menor.

### 2.3.2 Os Cassinos e a Criminalidade

A criminalidade aparece em primeiro lugar na lista dos efeitos negativos, ou custos sociais da legalização dos cassinos, e como já foi citado, esse assunto

motivou o estudo de Grinols e Mustard (2004). Nesse estudo, os autores citam duas hipóteses contrárias e cinco favoráveis à teoria de que os cassinos aumentam a criminalidade. Do lado do argumento que os cassinos não influenciam o crime, eles citam que o aumento dos salários e o desenvolvimento econômico da região, que se no caso, os cassinos melhoram esses índices, a criminalidade tende a diminuir como parte natural do processo (GRINOLS; MUSTARD, 2004, p. 7). Esses dois fatores citados (salários e desenvolvimento) retornam à discussão sobre os cassinos melhorarem ou não o desempenho econômico da região.

Em contrapartida, Grinols e Mustard (2004, p. 7) citam cinco razões para que os cassinos estimulem a criminalidade na região. O primeiro deles está ligado ao próprio desenvolvimento regional, se forem negativos. No caso, se os cassinos causarem um efeito negativo na economia local, a criminalidade naturalmente tende a aumentar. Em segundo lugar, aumenta a recompensa pelo crime, "... cassinos atraem jogadores e dinheiro, isso é o aumento da recompensa pelo crime, devido a alta concentração de dinheiro e potenciais vítimas" (GRINOLS; MUSTARD, 2004, p. 7-9, tradução nossa). O terceiro motivo citado pelos autores são os viciados pelo jogo, que em situações de desespero, endividados, tendem a praticar atos ilegais. A quarta possível razão é que os cassinos podem atrair turistas, e os turistas em geral são vítimas potenciais para assaltos. A quinta e última razão para o aumento do crime é que a composição da população muda com a chegada dos cassinos numa região.

Os cassinos, assim como as indústrias ligadas a eles, como hotéis e restaurantes, são setores que quando crescem em alguma região, tendem a atrair mão-de-obra não-qualificada. O aumento da demanda por mão-de-obra não-qualificada e pessoas com salários menores pode alterar a composição da sociedade em direção a uma sociedade mais propícia a cometer crimes. (GRINOLS; MUSTARD, 2004, p. 9, tradução nossa).

Do ponto de vista econômico, Walker (2007, p. 90) critica esse termo "custo social" nessa discussão ligada aos cassinos. Para ele, alguns casos como a criminalidade não podem ser chamados de custo, pois por mais que essa atividade seja ilícita, o que houve foi uma transferência de riqueza da vítima para o ladrão, e no entanto não houve mudança na riqueza total da sociedade.

### 2.3.3 Demais Custos Sociais Causados Pela Legalização dos Cassinos

A presença de cassinos em uma região pode causar outros custos sociais à sociedade, geralmente fruto do vício pelo jogo. De acordo com Grinols e Mustard (2001, p. 151) a presença de um cassino em uma região, pode causar queda de produtividade. Trabalhadores podem estender horários de almoço, chegarem atrasados depois de terem jogado na noite anterior ou mesmo terem seu rendimento prejudicado pelo cansaço. Além disso, como o jogo patológico geralmente leva a pessoa a perder seu emprego, haverá custos no treinamento e em todos os encargos que envolvem a demissão e a contratação de um funcionário.

No caso da perda de emprego, Grinols e Mustard (2001, p. 151) também consideram os custos que o governo terá com os desempregados decorrentes do jogo. Além desses custos, o governo as vezes terá que gastar com o tratamento desses jogadores, que geralmente precisam de tratamento psiquiátrico para acabar com o vício, além de todos males que esse vício pode causar ao organismo.

Existem outros custos que não podem ser mensurados em termos de dinheiro, que são os ligados à família, como o divórcio e a falta de cuidado com crianças, ambos decorrentes do vício pelo jogo (GRINOLS e MUSTARD (2001, p. 151).

## 2.4 REGIONALIDADE

Um conceito importante da Economia Regional para ser entendido nessa discussão sobre os cassinos é o do modelo da base econômica, principalmente para entendermos os casos em que os cassinos foram o motor do desenvolvimento regional, como foi o caso de Las Vegas<sup>9</sup>.

De acordo com Polèse (1998, p. 141), “enquanto espaço aberto, a região sente necessariamente as influências externas, quer através da procura externa de seus produtos, quer de políticas econômicas dos governos de patamares superiores.” Será visto no capítulo 3 que existe uma demanda pelos jogos de azar, e no caso das regiões onde os cassinos são proibidos, seus moradores muitas vezes viajam para outros lugares para jogar, portanto, muitas vezes existe uma demanda externa pelos cassinos de determinada região.

---

9 Ver item 4.3.

Na teoria da base econômica existe a indústria de base, que é a principal atividade da região, ou seja, a atividade que possui uma demanda externa e que essa região tenha vantagens comparativas com o exterior, e as atividades de suporte, que são as que derivam da presença das atividades de base (POLÈSE, 1998, p. 139).

No caso em que uma cidade possui como sua atividade principal, a exploração dos jogos de azar, essa atividade poderia ser considerada a atividade de base, pois ela possui uma demanda fora da região e tem a capacidade de trazer recursos de fora.

A noção de atividade de base não se limita às indústrias “visíveis” de exportação, estendendo-se a todas as atividades que, de uma maneira ou de outra, tragam fundos para a região. (...) Um restaurante que atrai clientes do exterior é uma empresa exportadora, tal como o hotel ou o museu que vivem dos visitantes de outras regiões. O mesmo se aplica a um médico especialista que atrai pacientes que vivem fora da região ou a uma universidade cujos estudantes venham do exterior. (POLÈSE, 1998, p. 140).

No caso das atividades de suporte, podemos considerar os hotéis, as casas de espetáculos, os restaurantes e todo o complexo que está em torno dos cassinos em uma região que vive da exploração dos jogos de azar. Sem a presença dos cassinos, certamente essas demais atividades seriam finalizadas, pois elas são totalmente dependentes dos cassinos.

Imaginemos uma região mineira que exporta a totalidade de sua produção. O encerramento da mina acarretaria decerto o fim das atividades que servem a população local (mercearias, bancos, escolas, etc.). Neste caso, parece incontestável que a mina é a atividade de base que dá vida à comunidade e que as mercearias não são mais do que atividades de suporte. (POLESE, 1998, p. 140)

Podemos imaginar que no caso de Las Vegas, as minas poderiam ser os cassinos. Se fosse tomada uma decisão que proibisse os cassinos em Las Vegas em determinado momento, muito provavelmente esta região entraria em decadência, pois toda a estrutura dessa cidade gira em torno do jogo.

### 3 FUNCIONAMENTO DOS CASSINOS

Para compreender melhor o estudo sobre os impactos socioeconômicos da legalização dos cassinos, é importante entender como eles funcionam, quem são as pessoas que jogam e como se dá sua relação com os jogadores. Outra relação importante a ser discutida é a dos cassinos com o governo e as leis que regulamentam o funcionamento dos mesmos nas regiões onde eles são legalizados.

#### 3.1 A VANTAGEM DO CASSINO

O melhor conceito que pode ilustrar a vantagem do cassinos sobre o jogador é o da expectativa. Segundo Miller, Sklansky e Malmuth (2005, p. 19), a expectativa é a quantidade média esperada de dinheiro a ser ganho ou perdido quando é feita uma aposta. Miller, Sklansky e Malmuth (2005 p. 20) citam um exemplo simples de como funciona a expectativa: duas pessoas (jogador A e jogador B) iniciam um jogo de “cara ou coroa” com apostas vinculadas ao resultado do lançamento da moeda. Se o resultado do lançamento for “cara”, o jogador B paga 2 dólares ao jogador A, caso contrário, o jogador A paga 1 dólar ao jogador B. É esperado que em 50% das vezes, o jogador A vença a aposta e que nas outras 50% o jogador B seja o vencedor. A expectativa vai ser o valor médio pago ou recebido por cada jogador cada vez que a moeda for lançada. A expectativa (E) do jogador A, será de \$ 0,50, pois:  $E_A = 0,5(2) + 0,5(-1) = 0,5$  e do jogador B será - \$ 0,50, pois  $E_B = 0,5(-2) + 0,5(1) = -0,5$ . Conclui-se então que no longo prazo, cada vez que a moeda foi lançada, o jogador A ganhou \$ 0,50 e o jogador B perdeu essa quantia. Nesse caso o jogador A tem uma expectativa positiva e o jogador B uma expectativa negativa.

Nos jogos ofertados pelo cassino, o jogador sempre terá uma expectativa negativa e o cassino positiva, pois o prêmio pago caso um evento ocorra (a bolinha cair em determinado número na roleta, por exemplo) nunca será proporcional à probabilidade de sua ocorrência, portanto, no longo prazo o conjunto dos jogadores irá perder dinheiro e o cassino irá ganhar (EADINGTON, 1999, p. 178). De acordo com Eadington (1999, p. 178), há alguns jogos que envolvem elementos de estratégia por parte do jogador, mas mesmo que este faça escolhas ótimas<sup>10</sup>, sua expectativa será negativa, e outros jogos em que os jogadores jogam entre si e não

---

<sup>10</sup> As melhores escolhas possíveis em determinada situação.

contra o cassino, nesse caso o cassino cobra uma porcentagem do dinheiro envolvido como pagamento por ceder o espaço físico e garantir a honestidade do jogo.

### 3.2 A DEMANDA PELO JOGO

O item anterior mostrou que no longo prazo os jogadores tendem a perder dinheiro nos jogos de cassino, porém, mesmo assim milhões de pessoas os freqüentam e em muitos casos, residentes de lugares onde os cassinos são proibidos viajam até regiões onde eles são liberados, para poder jogar (WALKER, 2007, p. 10). De acordo com Paixão (2006, p. 6), anualmente 200 mil mexicanos viajam para Las Vegas para jogar. No Brasil, várias pessoas também viajam para outras regiões para apostar em cassinos.

O advogado Ciro Batelli, um dos mais combativos membros do Comitê Nacional Pró Legalização dos Cassinos no Brasil (fundado em 1980) afirmou que: 'anualmente 60.000 brasileiros vão a Las Vegas e 45.000 a Atlantic City, duas mecas do jogo nos Estados Unidos. Também, 80% dos visitantes de cassinos nos países vizinhos do Brasil são os próprios brasileiros. (PAIXÃO, 2006, p. 25).

De acordo com Eadington (1999, p. 180), o ato de jogar no cassino pode ser visto sob dois pontos de vista. O primeiro deles, em que participar desses jogos é uma busca improdutiva pelo lucro<sup>11</sup>, pois os jogadores estão no cassino em busca de dinheiro e do aumento de sua riqueza pessoal. A segunda forma de analisar o ato de apostar é que uma pessoa jogando no cassino ela está simplesmente "comprando" um serviço que gera entretenimento, pois mesmo perdendo dinheiro, ela estará se divertindo, como se estivesse em um cinema ou em um teatro.

Além desses dois fatores, é importante ressaltar que os cassinos fazem diversas ações para atrair novos jogadores, a maioria delas estão relacionadas a benefícios aos jogadores que jogarem em suas mesas.

Na tentativa de atrair novos jogadores e para manter os que já estão em suas dependências jogando por mais tempo, muitos cassinos oferecem bens e serviços complementares, os chamados "comps". Esses "comps" podem incluir itens como camisetas e bonés para os pequenos apostadores, até

---

11 Como já citado na seção 3.1, os cassinos ganharão no longo prazo, portanto é impossível obter um lucro regularmente jogando no cassino.

jantares, hospedagem e transporte para os grandes<sup>12</sup>. (...). A quantidade de “comps” que determinado jogador ganha, geralmente é calculado baseado no valor médio apostado pelo jogador, no número de horas que ele ficou no cassino, o número de apostas que ele faz em média por hora e também na vantagem<sup>13</sup> do cassino nos jogos que ele joga. O número final é a quantidade que teoricamente esse jogador perdeu. (...). As vezes, os jogadores não recebem os “comps” enquanto estão no cassino e sim em forma de cupons pelo correio alguns dias depois de visita-lo (o que faz com que o jogador tenha que voltar ao cassino para retirar o seu “comp”). (GARRETT, 2004, p. 7, tradução nossa).

Considerando quem são as pessoas que jogam em cassinos, não existe um perfil básico para essas pessoas. Uma pesquisa feita pela Harra's Entertainment INC. (2006) realizada nos Estados Unidos, mostrou que o perfil médio do jogador se assemelha ao perfil do cidadão americano médio, exceto pela renda, que dos jogadores é maior que a média nacional. De acordo com essa pesquisa, 52% dos jogadores americanos são do sexo feminino e 48% do sexo masculino, essa é exatamente a mesma proporção da população americana (HARRA'S ENTERTAINMENT INC, 2006 p. 18). A idade média do jogador nos Estados Unidos é de 46 anos, enquanto a idade média do cidadão americano é de 45. Na questão da renda, onde foi verificado uma diferença considerável, a renda média das residências onde vivem os jogadores nos Estados Unidos é de 56.663 dólares, enquanto a renda média das residências americanas é de 48.997 dólares.

### 3.3 REGULAMENTAÇÃO DO JOGO E O PAPEL DO GOVERNO

Nas localidades em que o funcionamento dos cassinos é liberado, não há nada mais importante do que uma regulamentação bem feita, pois ela é que pode evitar ou amenizar os impactos negativos dos cassinos na sociedade (NGISC, 1999, p. 3.1). De acordo com NGISC (1999 p. 3.1), a primeira coisa que uma regulamentação tem que garantir é a integridade dos jogos. A American Gaming Association (2005, p. 19, tradução nossa) cita as palavras do ex-senador e ex-governador de Nevada, Richard Bryan: “Não há nenhuma responsabilidade do estado mais crucial do que ter uma regulamentação completa e honesta. O jogo é

12 Garret (2004, p. 7) também cita um tipo de jogador chamado de “whale” (em português, baleia) que são jogadores que chegam a fazer apostas de 50.000 dólares em apenas uma rodada e chegam a arriscar mais de \$10 milhões em apenas um final de semana. Existem apenas algumas centenas de “whales” e os cassinos fazem o possível para atrair esses jogadores para suas dependências. Para esses jogadores, os cassinos invariavelmente pagam suas viagens e cedem quartos de hotel que se fossem pagos, custariam mais de 10.000 dólares.

13 Ver seção 3.1

um negócio que envolve dinheiro. Qualquer negócio que envolva dinheiro, seja um banco, uma instituição de serviços financeiros ou um cassino, deve ser bem regulado.”

Além de garantir a integridade do jogo, a NGISC (1999, p. 3-2) comenta que outras regulamentações podem estar ligadas ao tamanho ou número de cassinos permitidos, o locais onde eles serão instalados, o limite máximo das apostas e até mesmo os jogos que serão oferecidos por eles. Essas regulamentações variam de acordo com os objetivos do governo em liberar os jogos em sua região.

NGISC (1999, p. 3-5) cita dois exemplos de objetivos do governo e suas regulamentações. Em Nevada, as regulamentações estão mais focadas na maximização dos benefícios econômicos como a criação de empregos, estímulo ao investimento e aumento da receita de impostos. Para atingir esse objetivo, o governo não coloca muitas limitações ao funcionamento dos cassinos e foca as regulamentações principalmente em garantir a integridade dos jogos e combater o crime organizado<sup>14</sup>. Já no caso de New Jersey, o governo foca principalmente em evitar os impactos negativos dos cassinos (sem deixar de colher os frutos da legalização dos mesmos), portanto as regulamentações são mais restritivas, como por exemplo só permitir o funcionamento de cassinos em lugares específicos<sup>15</sup>.

Paixão (2006, p. 3) cita alguns exemplos de regulamentações verificados em países da América Latina. Na Costa Rica , cassinos só podem funcionar em hotéis com no mínimo três estrelas. Na Venezuela é permitida a implantação de cassinos apenas na Isla Margarita e o capital estrangeiro não pode ser maior do que 49% do capital social da empresa controladora.

Um outro caso citado por Eadington (1999 p. 183) é de governos ou instituições ligadas a eles que são os próprios donos dos cassinos. Isso pode ser vantajoso para a sociedade pois as políticas desses cassinos estão mais voltadas aos objetivos do governo do que à busca do lucro.

---

14 De acordo com Eadington (1999, p. 182), como em Nevada não há muitas restrições para o funcionamento dos cassinos, muitos cassinos médios e pequenos aparecem, e estes podem estar ligados ao crime organizado que os usam para lavagem de dinheiro.

15 De acordo com a American Gaming Association (2005, p. 8), os cassinos no estado de New Jersey foram liberados para funcionar apenas em Atlantic City.

## 4 ESTUDO DE CASO

Nesse capítulo serão analisados três casos relacionados a liberação de cassinos. A primeira região é a de Tunica County, localizada no estado do Mississippi, nos Estados Unidos, que era uma região extremamente pobre e viu nos cassinos umas das poucas alternativas para se desenvolver (SNYDER, 1999, p. 3).

O segundo caso a ser estudado, são os cassinos americanos que estão em posse das tribos indígenas. De acordo com Evans e Topoleski (2002, p. 3), nas reservas indígenas estavam as pessoas com menor média de renda nos Estados Unidos e para impulsionar o desenvolvimento local, essas tribos receberam a autorização do governo para fundar e administrar cassinos em suas regiões.

O terceiro caso é relacionado à mais popular cidade-cassino do mundo, Las Vegas, que está no meio do deserto localizado no oeste americano, longe de qualquer grande cidade e numa região onde o desenvolvimento econômico dificilmente aconteceria de outra forma (ROSE 1999, p. 3).

### 4.1 TUNICA COUNTY

Segundo Snyder (1999, p. 3), autor do estudo sobre o impactos dos cassinos em Tunica County, essa atividade foi legalizada em 1992, como última tentativa de desenvolver uma região que era considerada uma das mais pobres dos Estados Unidos. Essa região chegou a ser chamada de “A Etiópia Americana”. Em 1990, a taxa de desemprego era de 13,1% e aproximadamente metade dos 8.000 habitantes da região recebiam algum tipo de ajuda financeira do governo.

Para ajudar a entender os impactos dos cassinos em Tunica County, Snyder (1999, p. 4) comparou os resultados obtidos em Tunica County com duas outras regiões do Mississippi, ambas não possuem cassinos instalados em seu território, Tate County, uma região muito parecida com Tunica County e DeSoto County, uma região maior que as outras duas.

De acordo com Snyder (1999, p. 4), um efeito esperado de uma região que se desenvolve é um aumento populacional considerável, porém isso não aconteceu em Tunica County. Uma das razões seria que as condições oferecidas pela região como saúde, educação e serviços como água e esgoto não eram adequados, ao contrário das regiões vizinhas. É possível que as pessoas que chegaram para trabalhar nos

cassinos em Tunica County, tenham optado por viver nessas regiões vizinhas. DeSoto County, por exemplo obteve um crescimento populacional de 20% entre 1990 e 1997.

Na questão do desemprego, que é uma dos principais argumentos que justificam a legalização dos cassinos, os resultados num primeiro momento parecem ter sido bons. Segundo Snyder (1999, p. 5) a taxa de desemprego caiu pela metade (15,9% para 7,2%), porém o número de desempregados continuou praticamente o mesmo. Isso se explica pela força de trabalho que aumentou na região, mesmo com a população tendo permanecido praticamente a mesma durante o período estudado. Garret (2003, p. 18) citou que apenas 30% dos empregos gerados pelo cassinos, foi preenchido por moradores de Tunica County, o que explicaria o fato de a taxa de desemprego ter diminuído, mas o número total de desempregados permanecer praticamente inalterado. Isso pode ter ocorrido também devido ao fato de muitas das pessoas que chegaram para trabalhar nos cassinos de Tunica County, tenham decidido por habitar em regiões próximas. Nas outras duas regiões vizinhas, os padrões de desemprego ao longo do período foram bastante semelhantes, o que indica que outros fatores, não-relacionados ao cassino, podem ter influenciado também em Tunica County (SNYDER, 1999, p. 6).

Um ganho nítido em Tunica County a partir da entrada dos cassinos na região, foi a queda do número de pessoas que precisavam de auxílios do governo. O número que era de 53,8% em 1991 caiu para 24,2% em 1997. Tate e DeSoto County mantiveram número constantes, portanto foi possível verificar um ganho em Tunica County nesse aspecto (SNYDER, 1999, p. 7).

Um assunto que está presente em todas as discussões a respeito da legalização dos cassinos é o efeito deles nas demais indústrias de região. No caso de Tunica County, segundo Snyder (1999, p. 9), os cassinos tiveram um impacto positivo nos setores de construção e nas lojas de varejo. Ele explica que a construção aumentou devido as obras em cassinos e hotéis que foram introduzidos na região, já no caso das lojas de varejo, ele atribui esse aumento ao novo fluxo de pessoas que passaram a vir de outras regiões para jogar.

Em termos de impactos negativos, Snyder (1999, p. 11) cita que em Tunica County dois argumentos geralmente comentados pelo autores foram verificados. O nível de falências pessoais aumentou bastante na região depois da chegada dos cassinos, porém as outras regiões apresentaram um índice semelhante, o que não

garante a influência dos cassinos nesse fenômeno. O outro fato verificado por Snyder (1999, p. 12), foi a questão da criminalidade, que teve um aumento enorme depois da abertura dos cassinos. O número subiu de 689 casos registrados em 1991 para 11.100 em 1996, um número muito grande, visto que o número de habitantes na região permaneceu praticamente inalterado.

No caso de Tunica County, foi possível verificar alguns dos argumentos relacionados à legalização dos cassinos citados pelos autores e alguns foram inconclusivos. Ficou bem claro o aumento da criminalidade e o desenvolvimento de uma região que até então era pobre, porém alguns fatores não puderam ser confirmados, devido a números semelhantes obtidos por regiões vizinhas que não legalizaram cassinos em seu território.

#### 4.2 CASSINOS PERTENCENTES A TRIBOS INDÍGENAS

Segundo Evans e Topoleski (2002, p. 3), as reservas indígenas são as regiões mais pobres dos Estados Unidos, a média de renda dos lares nesses lugares chega a ser 60% menor e os índices de pobreza cinco vezes maiores que a média nacional. Durante o final dos anos setenta e início dos anos oitenta, as tribos indígenas foram autorizadas a abrirem cassinos e casas de bingo em seu território, em número e tamanhos bastante controlados pelo governo e sob leis bastante restritivas. Em 1988, houve uma reforma nessas leis em favor das tribos indígenas e as operações de cassinos nessas reservas aumentaram bastante nos anos seguintes. De acordo com NGISC (1999, p. 6-2) entre 1988 e 1997 o número de cassinos e casas de bingo pertencentes a tribos indígenas aumentou de 70 (em 16 estados) para 260 (em 31 estados).

Analisando os impactos que essa mudança causou, Evans e Topoleski (2002, p. 25) citam que o número médio de membros das tribos que passaram a administrar cassinos aumentou de 1.997 em 1983 para 2.771 em 1999. O número de adultos empregados nessas tribos aumentou em 30% no mesmo período, porém esse número ainda ficou bem abaixo da média nacional. Outro dado citado, foi que o número de pessoas empregadas, mas ainda pobres, diminuiu em 15%.

Um fato particular no caso dos cassinos indígenas, de acordo com Evans e Topoleski (2002, p. 49), é que boa parte desses cassinos, desde 1988, deixaram de pagar impostos sobre o lucro, e talvez em alguns casos, a receita dos governos

locais tenham sido prejudicadas, pois alguns dos lucros dos cassinos podem ter vindo ao custo da queda da receita de outros estabelecimentos que pagam impostos, como cinemas e restaurantes.

Na questão dos custos sociais, assim como em Tunica County, Evans e Topoleski (2002, p. 46) citam que foi verificado um aumento na criminalidade nas regiões onde os cassinos foram instalados. Eles citam também que os índices de falências pessoais também aumentaram nas regiões dos cassinos e muitas vezes em regiões vizinhas.

Evans e Topoleski (2002, p. 49) consideram que as tribos indígenas realmente se beneficiaram da legalização dos cassinos (algumas mais que outras) em suas regiões, pois reduziram seus índices de desemprego e aumentaram a atividade econômica em sua região. Porém, por outro lado, as regiões vizinhas tiveram perdas principalmente relacionadas ao aumento do crime e ao aumento das falências pessoais.

#### 4.3 LAS VEGAS

O principal objeto de estudo no caso de Las Vegas, é a possibilidade de a liberação dos jogos de azar poder desenvolver uma região que devido às condições naturais teria seu desenvolvimento econômico bastante improvável.

No meio do vasto deserto do oeste está Las Vegas, Nevada, uma das cidades com mais rápido crescimento dos Estados Unidos, com uma população atual de mais de um milhão de pessoas. Em nenhum lugar ao longo das 700 milhas da estrada que liga Los Angeles a Salt Lake City há uma região metropolitana com mais de 50 mil habitantes. Nem o papel de ponto de parada ao longo da estrada, ou a proximidade do Hoover Dam podem explicar mais do que uma fração do sucesso econômico de Las Vegas. É quase universalmente aceito que a vitalidade econômica de Las Vegas se deve inicialmente aos cassinos e depois à expansão de seu complexo turístico. (ROSE, 1999, p. 3).

Segundo Eadington (1999, p. 171), Las Vegas esteve entre as cinco cidades norte-americanas de maior crescimento nas últimas quatro décadas do século XX e Nevada entre os três estados de maior crescimento neste mesmo período nos Estados Unidos.

Nevada foi o primeiro estado americano a legalizar os jogos de azar, em 1931, muito antes de New Jersey que foi o segundo, em 1976. Até meados da

década de setenta, os cassinos tinham forte ligação com o crime organizado e geralmente eram mal vistos pelas pessoas de outras regiões. Apenas no início da década de setenta, quando corporações comerciais receberam autorização para explorar o jogo em Nevada que os cassinos de Las Vegas passaram a ter uma melhor reputação e assim, essa atividade começou a se desenvolver rapidamente (EADINGTON, 1999, p. 175).

No item 2.4 foi mostrado como uma região pode se desenvolver a partir de uma atividade principal, que foi o caso de Las Vegas, onde os cassinos possibilitaram o desenvolvimento da região.

## 5 OS CASSINOS NO BRASIL

Os cassinos foram proibidos no Brasil em 1946, pelo presidente Dutra, desde então mais de 100 projetos surgiram para legalizar novamente essa atividade em solo nacional (PAIXÃO, 2006, p. 9). A seguir será mostrado um breve histórico dos cassinos no Brasil e de sua proibição. Em seguida, será analisado um projeto de lei criado pelo Dep. Maurício Quintella Lessa, em 2008, que propõe a legalização dos cassinos no Brasil sob algumas condições.

### 5.1 HISTÓRICO DOS CASSINOS E DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

Em 2 de janeiro de 1920, o presidente Epitácio Pessoa assinou o decreto nº 3.987 que autorizava os jogos de azar no Brasil, o que possibilitou o surgimento de cassinos em território brasileiro. Esses cassinos eram taxados em 15% e o dinheiro arrecadado ia para um fundo que custeava a saúde pública no Brasil (PAIXÃO, 2006, p. 11).

Com a legalização dos jogos de azar, os cassinos começaram a surgir em todo Brasil, em lugares como Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Santos, Curitiba, entre outras cidades (PAIXÃO, 2006, p. 21). Naquela época, os cassinos não se resumiam apenas às mesas de jogo, eram lugares onde haviam bailes, shows, bares e várias atrações que reuniam as famílias da alta sociedade, vários artistas daquela época ganharam fama apresentando-se nos palcos dos cassinos (PAIXÃO, 2006, p. 8).

Os cassinos funcionaram por quase três décadas, até que em 1946 o então presidente Eurico Gaspar Dutra assinou a lei que proibia a exploração de jogos de azar no Brasil, alegando que essa prática não era condizente com a moral jurídica e religiosa do povo brasileiro (PAIXÃO, 2006, p. 7).

De acordo com Paixão (2006, p. 7), o fim dos cassinos no Brasil causou 53.200 desempregos. Hoje estima-se que com a legalização dos cassinos novamente no Brasil, mais de 200.000 empregos diretos e indiretos poderiam ser criados (PAIXÃO, 2006, p. 2).

Atualmente, a forma de jogo de azar legalizada mais famosa no Brasil são as loterias, que movimentam milhões a cada semana.

... no Brasil, os números premiados ganham espaço na mídia, sendo transmitidos os resultados de maneira instantânea e via satélite. As loterias oficiais aumentam não só a quantidade de seus sorteios, como massificam a divulgação de resultados, especialmente em programas esportivos de grande audiência. Belas mulheres apresentam os resultados e alertam para a premiação acumulada, para assim, atingir um número maior de apostadores. (SATYRO; PAIXÃO, 2005, p. 8).

Além da loteria oficial, existem diversos jogos ilegais que são bastante comuns no Brasil, o principal deles é o jogo do bicho, que há muito tempo vem sendo combatido, quase sempre sem sucesso. Há também as casas de bingo que desde 1993 abrem e fecham suas portas, além das rinhas de brigas de galo, máquinas de caça-niqueis e cassinos ilegais que funcionam em várias partes do Brasil (PAIXÃO, 2006, p. 25).

No relatório final da CPI dos Bingos (BRASIL, 2006, p. 7) consta que a maioria dos equipamentos utilizados em casas de bingo e os famosos caça-niqueis que estão no Brasil são de origem estrangeira. A importação desses materiais é proibida, porém, a fiscalização nos portos é feita por amostragem e aproximadamente apenas 10% da carga é vistoriada. A distribuição ilegal dessas máquinas, a utilização de liminares e a criação de empresas em nome de “laranjas”, tornam o combate aos jogos ilegais extremamente difícil.

## 5.2 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI N° 2826/2008

Como já foi citado, inúmeras tentativas de se legalizar os cassinos no Brasil fracassaram desde 1946, quando eles foram proibidos de funcionar no país. Recentemente surgiu um projeto de lei criado pelo Deputado Maurício Quintella Lessa, que autorizaria o funcionamento de cassinos em território brasileiro, desde que obedecessem algumas condições. A seguir, com base nos argumentos citados no capítulo 2, serão analisadas algumas características desse projeto de lei.

A idéia seria legalizar o funcionamento dos cassinos em hotéis e apenas em regiões onde houvessem a “existência de patrimônio turístico a ser valorizado ou a carência de alternativas para seu desenvolvimento” (BRASIL, Projeto de Lei n° 2826/2008, p. 1).

É possível perceber, tanto pelo o fato de os cassinos serem instalados em hotéis, como o das regiões permitidas serem as turísticas e as menos desenvolvidas, que os jogadores desses cassinos seriam em sua maioria moradores

de outros países ou regiões. Vários argumentos vistos no capítulo anterior relacionados a legalização dos cassinos, indicam que cassinos voltados para jogadores de fora da região são em geral mais benéficos que os voltados para a população local.

Na questão dos impostos arrecadados pelo governo por exemplo, Garret (2003, p. 9) dizia que isso não podia ser considerado um benefício pois os impostos nada mais são do que a transferência de dinheiro de um grupo para outro, mas que se a região em que o cassino está instalado fosse menos desenvolvida e os jogadores viessem de outras regiões, então estaria entrando dinheiro novo naquela economia e os impostos então podiam ser considerados um benefício (GARRETT, 2003, p. 10).

No que diz respeito ao impacto dos cassinos nas demais empresas da região e especialmente no caso da instalação de cassinos em regiões turísticas, Garret (2003, p. 10) afirma que cassinos em áreas turísticas têm impactos positivos nas demais indústrias de entretenimento da região e aos demais estabelecimentos ligados a eles. Ele cita que o impacto é negativo quando o cassino é voltado para a população local, aí sim ocorreria uma migração de recursos vindos de outros estabelecimentos como teatros e cinemas.

Outro ponto que também merece ser abordado é o dos jogadores patológicos. Foi citado por Oliveira, Silveira e Silva (2008, p. 4) que a distância da localização dos cassinos para a região onde residem seus jogadores influencia diretamente na possibilidade do surgimento de jogadores patológicos. Se o cassino é voltado para jogadores de fora da região, significa que essa distância é grande.

Em termos impactos dos cassinos na criminalidade, dois argumentos citados por Grinols e Mustard (2004, p. 7) cabem nessa análise. O primeiro deles está relacionado a instalação dos cassinos em regiões menos desenvolvidas, nesse caso, a tendência é que com o desenvolvimento, o crime diminua como parte natural do processo. O segundo caso, acontece no caso da instalação de cassinos em regiões turísticas, Grinols e Mustard (2004, p. 7) citam que turistas são vítimas potenciais para assaltos e portanto o aumento do turismo poderia ocasionar o aumento da criminalidade.

No projeto de lei, também é colocado que a mão-de-obra a ser usada nos cassinos instalados deverá ser local (BRASIL, Projeto de Lei nº 2826/2008, p. 2). De acordo com Garret (2003, p. 9), por exigirem alguma especialização, as vagas de

emprego não necessariamente seriam preenchidas por moradores locais, e então apesar de o emprego na região aumentar, a população local não seria beneficiada nesse sentido. Walker (2007, p. 8) ainda cita que esse fenômeno é comum em regiões menos desenvolvidas. Portanto essa resolução é muito importante pois, a tendência talvez seria trazer mão-de-obra de fora e a população local não seria beneficiada. O projeto de lei ainda cita que para receber a autorização, os cassinos seriam responsáveis pelo treinamento de seus empregados (BRASIL, Projeto de Lei nº 2826/2008, p. 2).

Além dessas características já citadas, o projeto de lei aborda questões que visam garantir o bom funcionamento da atividade, como já citado, de acordo com a NGISC, (1999 p. 3.1) a principal coisa que uma regulamentação deve garantir é a integridade dos jogos. Uma das regulamentações do projeto de lei, por exemplo, obriga os cassinos a manterem uma reserva de dinheiro para garantir os pagamentos decorrentes dos jogos (BRASIL, Projeto de Lei nº 2826/2008, p. 4).

## 6 CONCLUSÃO

É fácil perceber os motivos que fazem essa discussão relacionada aos cassinos ser tão polêmica. A legalização dos cassinos em uma região pode causar a ruína de famílias inteiras em um curto espaço de tempo e os benefícios decorrentes dessa atividade não são universalmente reconhecidos. Alguns acreditam que os benefícios são ilusórios ou que eles aparecem ao custo da queda de outros setores, ou mesmo que eles não justificam os impactos negativos que também são gerados.

Dos argumentos citados, podemos colocar a criação de emprego como o principal benefício econômico esperado com a legalização dos cassinos. Os argumentos contrários a esse benefício, são que os cassinos podem “roubar” esses empregos de outras indústrias, porém, em economias menos desenvolvidas e com poucas perspectivas de desenvolvimento, a legalização dos cassinos parece atuar bem nesse setor. Isso pode ser visto no caso de Tunica County e dos cassinos indígenas americanos, que eram regiões extremamente pobres e viram na exploração dos jogos de azar, uma alternativa para o desenvolvimento de sua região.

Do lado dos impactos negativos, a criminalidade parece ser a mais presente. Nas regiões estudadas, foi possível ver que os índices aumentaram depois da legalização dos cassinos. Porém, a origem de todos os problemas causados pelos cassinos está no vício pelo jogo, que foi citado por todos os autores como inevitável quando há a oferta de jogos na região.

Um fator que parece ter sido comum na maioria dos argumentos, tanto nos voltados aos benefícios quanto aos voltados aos impactos negativos, é que um cassino que é voltado para pessoas de fora da região é muito mais “saudável” do que um voltado para os moradores locais.

Na maioria dos argumentos discutidos, os cassinos voltados para jogadores de outras regiões têm benefícios maiores e os impactos negativos relativamente menores. Na questão dos impostos por exemplo, o benefício é muito maior nesse caso pois está entrando dinheiro novo na economia, no caso dos cassinos onde os jogadores são moradores da região, apenas há a transferência de dinheiro da população para o governo, e isso não pode ser considerado um benefício. Foi visto também que cassinos voltados para os moradores locais, costumam “canibalizar” outras indústrias de entretenimento, enquanto os voltados para moradores de fora

as vezes até ajudam nesse setores, como no caso de Las Vegas, onde a maioria dos jogadores são turistas que acabam frequentando também outros estabelecimentos de entretenimento como casas de espetáculos, clubes e bares.

Na questão do vício pelo jogo, foi visto que quanto mais longe os cassinos estiverem de seus jogadores, menor a chance do surgimento de jogadores patológicos, portanto cassinos voltados para turistas e jogadores de outras regiões também são melhores nesse sentido. Os cassinos voltados para moradores locais, levam o jogo para muito perto das pessoas, e com essa oferta grande de jogos, a quantidade de viciados tende a ser maior.

No Brasil, o projeto de lei estudado propõe a legalização de cassinos em regiões sem alternativas de desenvolvimento e apenas em hotéis. Isso limitaria a participação nesses jogos aos jogadores de outras regiões, o que aumentaria os benefícios gerados pelos cassinos e diminuiria os possíveis impactos negativos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMERICAN GAMING ASSOCIATION. **Casino gaming in America: key findings of the national gambling impact study commission (1997-1999)**. Washington: 2005. Relatório Técnico.

BRASIL. Projeto de Lei n. 2826/2008. Dispõe sobre a legalização de cassinos, hotéis-cassinos e outros, no Brasil, e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Ano LXIII, n. 25, 6 mar. 2008.

BRASIL. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito - Bingos**. Brasília, 2006.

EADINGTON, W. R. The economics of casino gambling. **Journal of Economics Perspectives**, Reno, v. 13, n. 3, p. 173-192, ago. 1999.

EVANS, W. N.; TOPOLESKI J. H. The social and economic impact of native american casinos. NBER Working Paper n. W9198. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=330337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=330337)> Acesso em: 16 set. 2008.

GARRETT, T. A. **Casino gambling in America and its economic impacts**. St. Louis: Federal Reserve Bank of St. Louis, 2003.

GRINOLS, E. L. **Cutting the cards and craps: right thinking about gambling economics**. Disponível em <<http://www.voicesoftheheartland.org/Reference/Grinols-Cutting Cards and Craps.pdf>> Acesso em: 15 set. 2008.

GRINOLS, E. L.; MUSTARD, D. B. Business profitability versus social profitability: evaluating industries with externalities, the case of casinos. **Managerial and Decision Economics**, Champaign, v. 22, n. 1-3. p. 143-162, 2001.

GRINOLS, E. L.; MUSTARD, D. B. Casinos, Crime and Community Costs. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 88, n. 1, p. 28-45, 2006.

GOSS, E.; MORSE, E. A. The impact of casino gambling on individual bankruptcy rates from 1990 to 2002. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=801185](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=801185)> Acesso em: 15 set. 2008.

HARRAH'S ENTERTAINMENT INC. Harra's survey 2006: profile of american casino gambler. Disponível em <[http://www.harrahs.com/images/PDFs/Profile\\_Survey\\_2006.pdf](http://www.harrahs.com/images/PDFs/Profile_Survey_2006.pdf)> Acesso em: 13 out. 2008.

INTERNATIONAL GAMING INSTITUTE. **The game industry: introduction and perspective.** Las Vegas: University of Nevada, 1996.

KEARNEY, M. S. **The economic winners and losers of legalized gambling.** NBER Working Paper n. W11234. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=693095](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=693095)> Acesso em: 17 set. 2008.

MILLER, E.; SKLANSKY, D.; MALMUTH, M. **Small stakes hold'em.** Las Vegas: Two Plus Two Publishing, 2004.

NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION. **Final report.** Washington: Government Printing Office, 1999.

PAIXÃO, D. L. D. A legalização dos cassinos no Brasil e América Latina. *Revista Virtual de Direito do Turismo*, Curitiba: v. 4, n. 2, 2006.

OLIVERIA, M. P. M. T.; SILVEIRA, D. X.; SILVA, M. T. A. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. *Revista Saúde Pública*, São Paulo: v. 42, n. 3, jun. 2008.

POLÈSE, M. **Economia Urbana e Regional: lógica espacial das transformações econômicas.** Coimbra: APDR, 1998.

ROSE, A. **The regional impacts of casino gambling: assessment of the literature and establishment of a research agenda.** Washington: 1999. Disponível em: <<http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/reports/ecoimprpt.pdf>> Acesso em: 17 set. 2008.

SATYRO, A.; PAIXÃO, D. L. D. Resorts turísticos e cassinos: os impactos sociais positivos e negativos da reimplantação do jogo no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL, 9, 2005, Recife. Anais.

SCHWARTZ, D. G. **Roll the bones: the history of gambling.** New York: Gotham Books, 2006

**SNYDER, J. T. The effects of casino gaming on Tunica County, Mississippi: a case study 1992-1997.** Starkville, Mississippi State University, 1999. Disponível em: <<http://www.ssrc.msstate.edu/Publications/srrs99-2.pdf>> Acesso em: 17 set. 2008.

**WALKER, D. M. The economics of casino gambling.** New York: Springer, 2007.

**WORLD HEALTH ORGANIZATION. The ICD-10 classification of mental and behavioural disorders: clinical descriptions and diagnostic guidelines.** Geneva: World Health Organization, 1992.