

Departamento de Economia Política

A Problemática Social do Jogo

António Alegria

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:
Professor Doutor Raul Lopes
Professor Associado
ISCTE - IUL

Setembro, 2010

Grato ao Professor Raul Lopes pela permanente
disponibilidade e sábia orientação

Resumo

Perde-se no tempo a origem do jogo mas a sua prática foi sempre objecto da acção repressiva dos poderes instituídos que o qualificaram como corruptor do homem e das suas obrigações para com a família e a sociedade, privando-o da razão e expondo-o aos malefícios do vício.

Historicamente foi sempre entendido como um mal social em razão de gerar forte habitação e dependência, e ainda hoje, sendo autorizado e regulamentado e constituindo em muitos Estados um importante instrumento de financiamento da actividade económica, é visto com reserva e objecto de regulamentação muito restritiva.

Em face disso, apresentou-se importante avaliar em que medida a política de afectação das receitas do jogo à causa pública e ao desenvolvimento económico e social do país, poderá compensar eventuais danos sociais por ele gerados.

Nesse sentido procurou-se avaliar os montantes transaccionados para o jogo e as receitas apuradas na sua exploração, assim como, apurar se o jogo constitui realmente um problema social e, nessa perspectiva, qual o volume da despesa exigida pela sua prevenção e tratamento, em vista a estabelecer uma relação custo – benefício que permita ponderar àquela questão.

A análise desenvolvida permitiu concluir que o jogo integra realmente um problema social. Não obstante, a dependência do jogo não se encontra prevista entre as doenças elencadas pelo SNS como patologia autónoma. Por esse motivo, os indivíduos afectados utilizam aquele serviço por via de patologias associadas como o alcoolismo e afectações do foro neurológico. Da mesma forma, também a política de protecção social do Estado não prevê medidas dirigidas à população afectada pela prática do jogo, pelo que, o apoio instituído decorre, também aqui, das patologias derivadas.

Sublinha-se ainda que o desenvolvimento tecnológico aplicado à operação de jogo gerou uma nova frente de oferta de jogos de azar através da *internet* para a qual vem sendo arrastada população cada vez mais jovem, incrementando significativamente as práticas ilícitas neste domínio.

Na perspectiva de que o jogo lícito é um dos meios mais eficazes de combater as práticas ilícitas, propõe-se a regulamentação da actividade de jogo oferecido através da *internet*, como prevenção e protecção das camadas mais vulneráveis da população e o

estabelecimento e articulação das políticas de jogo e de protecção social de modo a garantir *jogo quanto basta* e o adequado acolhimento e acompanhamento dos casos problemáticos.

Palavras-chave:

Jogos de fortuna e azar, jogo patológico, saúde pública, protecção social, benefícios económicos e custos sociais do jogo.

Códigos: H53; Z13

Abstract

The origin of games of chance is lost in time but the practice has always been the subject of law enforcement powers that qualified it as a corrupter of man and of his obligations to the family and society by depriving him of reason and exposing him to dangers of addiction.

Historically it was always understood as a social evil because of generating strong habituation and addiction, and even today, being authorized and regulated in many states and constituting an important instrument for financing of economic activity, it is viewed with reservation and subject to a very restrictive regulation.

Given that, it showed to be important to assess to what extent the policy of earmarking gambling revenues to the public cause and the economic and social development of the country, may offset any social harm generated by them.

In this sense sought to evaluate the value traded for the gaming and the revenue gained in its exploitation, as well as whether the gaming is really a social problem and, in this view, what is the amount spent for prevention and treatment, in order to establish a cost - benefit relation that can respond to that question.

The analysis concluded that the gaming actually includes a social problem. Nevertheless, gambling addiction is not provided between the diseases listed by the NHS as an autonomous disease. Therefore, affected individuals are using that service by means of associated diseases such as alcoholism and allocations of dementia. Likewise, also the state policy of social protection does not contain measures aimed at the population affected by the participating in gaming but also follows the institutional support of derived pathologies.

It was also found that technological development related to the gaming operation has generated a new front to offer gambling over the *internet* to which younger population has been drawn increasingly and which significantly increased the malpractices in this area.

From the perspective that the gaming is the most effective means to combat the illegal practices, it is proposed that the regulation of gaming activity offered through the *internet*, such as prevention and protection of the most vulnerable population and the establishment and articulation of gambling policies and social protection in the way to ensure *just enough gambling* and at the same time the appropriate care and supervision of the problematic cases.

Keywords:

Games of chance, pathological gambling, public health, social protection, economic gains and social costs of gambling.

Codes: H53; Z13

Índice

Introdução	IX
Roteiro de Leitura.....	XII
Capítulo I - Enquadramento histórico e normativo do jogo em Portugal.....	1
1. Natureza jurídica das concessões de zonas de jogo	4
2. As concessionárias dos casinos e bingos.....	5
3. A concessão da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	6
4. O quadro interno da actividade e a harmonização europeia em matéria de jogo	7
<i>Síntese</i>	Error! Bookmark not defined.
Capítulo - A envolvente económica do jogo	Error! Bookmark not defined.
1. Enfoque microeconómico.....	Error! Bookmark not defined.
1.1 Composição da oferta	13
1.1.1 Casinos.....	13
1.1.2 Bingos	15
1.1.3 SCML.....	15
1.2 Quantificação da procura	Error! Bookmark not defined.
1.2.1 Casinos.....	16
1.2.2 Bingos	17
1.2.3 SCML.....	17
1.3 Volume de jogo	17
1.4 Receitas da exploração.....	Error! Bookmark not defined.
1.4.1 Casinos.....	18
1.4.2 Jogo do bingo	Error! Bookmark not defined.
1.4.3 Jogos da SCML.....	Error! Bookmark not defined.
1.5 Impactos no desenvolvimento económico e social do país e das regiões.....	Error! Bookmark not defined.
1.6 Emprego	23
<i>Síntese</i>	26

2. Enfoque macroeconómico.....	Error! Bookmark not defined.
2.1 A importância das receitas dirigidas para a actividade produtiva	27
2.2 Consumo para o jogo <i>versus</i> consumo privado	29
2.3 Volume e receita de jogo <i>per capita</i>	Error! Bookmark not defined.
2.4 Volume de jogo face ao PIB.....	Error! Bookmark not defined.
2.5 Receitas dos jogos <i>versus</i> fundos estruturais	Error! Bookmark not defined.
2.6 As receitas do jogo face à dívida pública	33
<i>Síntese</i>	34
Capítulo III - Envolvente sociológica do jogo	35
1. O problema social do jogo existe?.....	35
2. Tipologia do jogador.....	36
3. O acesso ao jogo.....	39
4. Universo populacional afectado.....	43
5. Marginalidade associada ao jogo.....	47
6. Políticas de jogo responsável	49
7. O jogo patológico	Error! Bookmark not defined.
8. Despesa associada aos impactos negativos do jogo	53
8.1 Serviços de saúde	53
8.2 Apoio social	55
8.3 Segurança e fiscalização	Error! Bookmark not defined.
<i>Síntese</i>	59
Conclusão.....	Error! Bookmark not defined.
Propostas	69
Bibliografia	74
Abreviaturas	79

Índice de Quadros

Quadro II.01.....	14
Quadro II.02.....	14
Quadro II.03.....	15
Quadro II.04.....	15
Quadro II.05.....	16
Quadro II.06.....	16
Quadro II.07.....	18
Quadro II.08.....	19
Quadro II.09.....	19
Quadro II.10.....	20
Quadro II.11.....	20
Quadro II.12.....	21
Quadro II.13.....	23
Quadro II.14.....	24
Quadro II.15.....	24
Quadro II.16.....	25
Quadro II.17.....	28
Quadro II.18.....	29
Quadro II.19.....	30
Quadro II.20.....	31
Quadro II.21.....	32
Quadro II.22.....	33
Quadro II.23.....	33
Quadro III.24.....	41
Quadro III.25.....	45
Quadro III.26.....	45
Quadro III.27.....	46
Quadro III.28.....	47
Quadro III.29.....	55
Quadro III.30.....	55
Quadro III.31.....	56
Quadro III.32.....	57
Quadro III.33.....	58

Introdução

Apresentou sempre grande dificuldade formular uma definição de jogo que constitua conceito suficientemente abrangente e integrador que permita interpretá-lo e posicioná-lo entre a generalidade das actividades humanas.

Em sentido amplo o jogo está presente num conjunto muito alargado de actividades, abrangendo múltiplas práticas ou processos de as exercer havendo, no limite, quem o qualifique como inerente à própria espécie humana. Usa dizer-se que ‘a vida é um jogo’.

Em sentido estrito o termo tende a coincidir com a ideia de aposta a dinheiro em que o resultado não depende da perícia do apostador.

Não existem dados precisos quanto à origem do jogo. Harris (1964), citado por Santos (2007:2), é um dos que admite que esta propensão para o risco tem a ver com a natureza humana.

Existem referências a tribos e culturas do antigo Egipto e da Mesopotâmia, onde estas práticas eram já mencionadas. E é também conhecido que os romanos apostavam nas corridas de quadrigas e nas lutas de gladiadores e terão sido mesmo pioneiros na criação de lotarias para subvencionar serviços públicos (Neves, 1984:14).

Desde Cícero a Frederico *O Grande* a referência ao azar esteve sempre presente no comportamento dos homens. O primeiro afirmava que “*a vida é determinada pela sorte e não pela sabedoria*”¹ e Frederico *O Grande*, na sua carta 77 a Voltaire, confessava que quanto mais se contempla a realidade mais uma pessoa se convence de que o azar reina em três quartos do universo².

De registar a referência feita no *Livro das Leis e Posturas*³ a uma lei de D. Dinis que, não o proibindo, impunha a condenação à morte de quem fizesse jogo falso ou no jogo metesse dados falsos ou chumbados.

Digamos que se perde no tempo a origem do termo e da prática, porém, associados desde sempre a um sentido humano que diferencia o bem e o mal. Vasques (1999:17-25), numa análise que qualificamos de purista, refere que o jogo, tal como o álcool e outras práticas ou consumos, porque marcados pela paixão obsessiva e pela habituação viciante, foram desde há muito qualificados como corruptores do indivíduo, das suas obriga-

¹ “*vitam regit fortuna, non sapientia*”

² In “*El Libro Blanco del Juego*”, Comisión Nacional del Juego, Ministerio del Interior, 1986, p. 67

³ Versão publicada em 1971 pela Faculdade de Direito de Lisboa, prefaciada pelo Prof. Nuno Espinosa

ções e sentimentos, da sua família e relações sociais. Privam o indivíduo temporariamente da razão impedindo-o de distinguir entre o bem e o mal, de reprimir os seus impulsos, expondo-o ao risco da habituação e do vício.

Esta ideia de perversão está também presente em textos religiosos, ligada ao conceito de pecado, aí entendido como ‘a palavra, acto ou desejo contrários à eterna lei de Deus’, como refere o mesmo autor, citando Santo Agostinho.

Aliás, os pensadores cristãos fazem uma transposição do conceito de azar para o de providência e, naturalmente, opõem-se com veemência a que a acção da providência seja *mediatizada* pela do azar.

Mas outros, como Huizinka (1943), citado por Duarte (2001:70), analisaram a relação entre o jogo e outras actividades como a cultura, a arte, a guerra ou o direito. De acordo com este autor ‘*o jogo é uma acção ou ocupação voluntária que se realiza dentro de determinados limites de tempo e de espaço, de acordo com regras voluntariamente aceites, mas não absolutamente obrigatórias, acção essa que tem o seu fim em si mesma e que é acompanhada por uma sensação de tensão e de fruição e da consciência de ser algo distinto da vida vulgar*’.

Também Eigen e Winkler (1989) o fizeram, segundo o mesmo autor, após quanto à matemática, à psicologia ou à economia.

A definição de Huizinka pode parecer vaga e em alguns aspectos suscitar uma ideia de imprecisão, mas releva detalhes importantes para a formação do conceito, como sejam, tratar-se de uma actividade voluntária, invulgar e envolver fruição ou prazer.

A medida temporal e fáctica da voluntariedade, o sentimento de invulgaridade e o prazer gerado pelo jogo no indivíduo, são elementos que consideramos referenciais para o trabalho que, na perspectiva sociológica, pretendemos desenvolver.

Mas seja qual for a natureza da abordagem, motivos como a ambição da riqueza, a volúpia, a ansiedade e expectativa do ganho, estão também presentes e suscitam o interesse e paixão dos homens.

O jogo como gerador de prazer e de danos, de fortuna e de ruína, do bem e também do mal, como referem os autores mais conservadores, é parte da realidade em que vivemos sobre que centrámos a análise e, por via da qual, pretendemos responder à pergunta de partida, isto é, se o jogo como actividade económica geradora de receitas, consegue, através desses proventos, compensar a sociedade e o Estado pelos danos que provoca nos indivíduos e nas famílias, pelas despesas de reabilitação através dos serviços de saúde e de apoio social e pelos encargos com a sua regulação e fiscalização.

Neste sentido e em primeiro lugar, procuraremos centrar a análise num quadro de abordagem económica e financeira, tomando como referência as receitas geradas nas diversas vertentes da actividade e a sua afectação à causa pública e, num segundo momento,

avaliar a sua dimensão ou abrangência quanto à população afectada e à sua tipologia e, dessa forma, apurar se e em que medida é possível estabelecer uma relação de custo - benefício susceptível de responder a tal questão.

Roteiro de Leitura

Sendo o jogo uma actividade geradora de prazer e de danos, de fortuna e de ruína, do bem e também do mal, apresentou-se importante avaliar como interagem estes factores e em que medida influenciam o meio.

O jogo foi historicamente entendido como um mal social, porém, acabou sendo autorizado, regulamentado e é hoje tido como um importante instrumento, estruturante e municizador, da actividade económica e do desenvolvimento do país e das regiões.

Em razão desta dualidade, colocava-se com pertinência a seguinte pergunta de partida:

‘A política de afectação das receitas do jogo à causa pública e ao desenvolvimento económico e social do país poderá suprir os danos sociais dele emergentes?’

O presente trabalho foi suportado em vários objectivos derivados da pergunta da partida, visando *in fine* encontrar uma relação custo – benefício que permitisse dar-lhe uma resposta credível, nomeadamente, quanto a:

1. Volume da oferta de jogo:
 - Operadores
 - Unidades em exploração
 - Tipos de oferta
2. Volume da procura:
 - Acesso ao jogo
 - Montantes despendidos para jogar
3. Volume das receitas:
 - Receitas geradas
 - Afectação das receitas
4. Existência de um problema social do jogo;
5. Universo populacional afectado;
6. Volume do jogo ilícito;
7. Volume da despesa:
 - Ausência do trabalho
 - Perda de rentabilidade
 - Pensões sociais de suporte
 - Apoio médico e terapêutico
 - Regulação e fiscalização

8. Estabelecimento de políticas integradas.

Assim e após um breve enquadramento histórico e normativo da actividade no *primeiro capítulo*, o trabalho evolui, no *segundo capítulo*, para a avaliação do peso real da actividade de jogo como fonte de recursos tratando, nomeadamente, do volume da oferta, quer em número de operadores, casinos e demais salas de jogo, quer ainda em número e tipo de jogos e equipamentos instalados, do volume da procura avaliando os montantes globais dispendidos pela população para jogar e do volume das receitas geradas incidindo, em particular, sobre a sua afectação.

O *terceiro capítulo* centra-se sobre a problemática social do jogo visando fundamentalmente avaliar se existe de facto uma patologia do jogo ou se, diversamente, o problema não assume tal dimensão. Neste exercício desenvolvem-se algumas projecções de resultados quanto ao universo populacional afectado e níveis possíveis de afectação e aos custos globais associados.

Em *conclusão* procuramos traduzir o que conseguimos em resposta à pergunta de partida, nomeadamente, comentando os resultados obtidos e confrontando-os com os de outros estudos sobre a matéria.

No mesmo sentido, reflectimos sobre consequências eventuais decorrentes das principais conclusões, incidindo sobre as que consideramos serem áreas de maior sensibilidade, como sejam:

1. Consequências previsíveis das novas tendências do jogo, no plano material, no plano social e no plano político;
2. Enquadramento normativo do jogo ilícito face aos novos tipos de oferta;
3. Perspectivas de produção legislativa e de regulação europeia em matéria de jogo;
4. Formas de impedir a penetração do jogo nas camadas mais vulneráveis da população;
5. Prevenção de níveis críticos do problema do jogo.

CAPÍTULO I

Enquadramento histórico e normativo do jogo em Portugal

O jogo vem tratado na jurisdição nacional no âmbito do direito civil a propósito das obrigações naturais. O Código Civil consagra esta figura como “*a obrigação que se funda num mero dever de ordem moral ou social, cujo cumprimento não é judicialmente exigível mas corresponde a um dever de justiça*”. Estabelece assim duas regras, uma de que as obrigações naturais estão sujeitas ao regime das obrigações civis em tudo o que não se relacione com a realização coactiva da prestação e uma outra de que, não pode ser exigida a restituição do que for prestado espontaneamente em cumprimento de obrigação natural (Pinto, M *et al.*, 1982:25-31).

De acordo com o mesmo Código, “*o jogo e a aposta não são contratos válidos nem constituem fontes de obrigações*” mas “*quando lícitos, são fonte de obrigações naturais*”.

Porém, este entendimento não é novo pois já no Código de Seabra¹ vinha estabelecido que o jogo não era “*permitido como meio de adquirir*” e ainda que as dívidas de jogo não podiam ser pedidas judicialmente, embora o jogador que pagasse o que perdesse não pudesse, por regra, pedir a devolução do valor pago.

Este entendimento reportava clara influência do Código Civil francês, sendo que, também os códigos italiano, alemão, suíço e espanhol, integravam normas de cariz semelhante.

Em Inglaterra, contrariando a *Common Law*, o *Gaming Act* de 1845 veio, como se refere em Birley (1993: 204), a introduzir o princípio da nulidade contratual em matéria de jogo ao estabelecer que “*todos os contratos ou acordos, sejam verbais ou por escrito, por meio de jogos ou apostas, serão nulos e de nenhum efeito*”².

Também nas Ordenações³ a matéria foi objecto de desenvolvimento sempre com sentido repressivo das práticas, havendo registos de que os reis D. Afonso IV, D. Fernando, D. João I e D. João III, criaram leis reprimindo a tavolagem e a prática de jogo aos dados⁴.

¹ Primeiro Código Civil português redigido pelo Visconde de Seabra em 1867. Foi revogado pelo código vigente em 1966.

² Gaming act: ‘*all contracts or agreements, whether by parole or in writing, by way of gaming or wagering, shall be null and void*’.

³ Livro das Leis e Posturas, pp. 400-401

⁴ Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal, II e IV, p. 758

Existem relatos de que as primeiras lotarias realizadas em Portugal ocorreram na segunda metade do século XVII. Segundo os mesmos, por Carta Régia de 4 de Maio de 1688, D. Pedro II criou o que terá sido a primeira forma de lotaria (Pinheiro, 2006: 43).

Em meados do séc. XVIII era comum a prática de jogos, de modo dominante carteados, nos meios afectos às cortes europeias e esse quadro de maior abertura terá contribuído para que, por Carta Régia de 18 de Novembro de 1783, D. Maria I atribuísse à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa uma concessão para a exploração da lotaria anual, sendo os lucros distribuídos pelo Hospital Real, pelos Expostos e pela Academia Real das Ciências (Deus e Lé: 14).

Ainda assim, subsistia séria reserva quanto ao tratamento a dar ao jogo, então reflectida no Código Penal de 1886 que mandava, no artigo 264º, que *“Todo o jogador que se sustentar do jogo, fazendo dele a sua principal agência, será julgado e punido como vadio”*.

Mas alguma incongruência do sistema, reforçada pela incapacidade dos governos para fazer cumprir o que, em matéria de jogo, ia sendo produzido nas sucessivasavas legislativas, conduziram a que o Estado - legislador acabasse explicitamente por reconhecê-lo no preâmbulo ao Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, (Patacas,1976: 66-67), em que se refere:

“Não é necessário revolver toda a legislação portuguesa para se ficar firme na convicção de que foi sempre baldado o esforço no sentido de reprimir em Portugal o jogo de fortuna ou azar”.

E deste modo,

“Afigurou-se aos poderes constituídos a necessidade de regulamentar o jogo; como sendo o meio de reduzir ao mínimo os abusos que se estavam cometendo”.

É sintomático o teor deste preâmbulo, mas também o escritor espanhol Quintano Ripollés afirmava, por sua vez e a propósito, que *“no ódio secular que os poderes estabelecidos têm contra o azar há possivelmente um fundo de ressentimento, já que não podendo dominá-los e tendo que superar os seus caprichos tratam de reduzir pelos meios ao seu alcance esses resultados que escapam à esfera das suas limitadas possibilidades”*⁵, devendo entender-se a referência a ‘ódio’ mais no sentido de ‘preconceito’ e a ‘azar’ como reportando aos ‘jogos de azar’.

O dito Decreto nº 14 643 acabou assim por revogar os artigos 264º a 269º do Código Penal e os artigos 1541º e 1542º do Código Civil, estabelecendo um regime de jogo lícito que ainda vigora e permitiu, designadamente, a manutenção do regime especial que suporta a concessão da exploração de jogo pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

⁵*“en la inquina secular que los poderes establecidos tienen contra el azar hay posiblemente un fondo de resentimiento, ya que al no poderlo dominar y tener que soportar sus caprichos, se trata de reducir por los medios a su alcance esos resultados que escapam a la esfera de sus limitadas posibilidades”*, In “El Libro Blanco del Juego”, Comisión Nacional del Juego, Ministerio del Interior, 1986, p. 67

De acordo com o novo quadro normativo, o jogo passou a ser permitido mas apenas em locais expressamente determinados, os casinos localizados em áreas previamente referenciadas que o legislador designou de zonas de jogo.

A exploração das ditas zonas de jogo é atribuída, mediante concessão do Estado, a entidades privadas, em regime de exclusividade. Como decorre do artigo 7º do Decreto-Lei nº 48 912, de 18 de Março de 1969:

“A concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar em cada uma das zonas de jogo efectuar-se-á em regime exclusivo, mediante concurso público, a empresas legalmente constituídas sob a forma de sociedades anónimas de responsabilidade limitada...”

Na concessão das zonas de jogo, o legislador curou assim, como também refere Oliveira Ascensão em parecer produzido sobre a matéria⁶, de distinguir quanto aos pressupostos, entre o elemento subjectivo que obriga a que os opositores em concurso reúnam a forma de sociedades anónimas como garante da necessária dimensão, solvabilidade e perdurabilidade temporal, e o elemento objectivo que impõe zonas de jogo submetidas a concurso público ou zona destinada a concessão se ao concurso não houver lugar.

Originalmente foram criadas oito zonas de jogo, sendo duas permanentes com localização nos então chamados Estoris e na Madeira e seis temporárias, localizadas em Santa Luzia-Viana do Castelo, que veio a transitar para Póvoa de Varzim por o concurso público haver ficado deserto, Espinho, Curía, Figueira da Foz, Sintra e Portimão-Praia da Rocha⁷. Prevaleram as zonas de jogo de Estoril, Póvoa de Varzim, Espinho, Figueira da Foz e Madeira e, mais recentemente, em 1969, a designada zona de jogo de Portimão-Praia da Rocha passou a zona de jogo do Algarve⁸ e foram criadas as zonas de jogo de Tróia em 1980⁹, de Porto Santo em 1985¹⁰, de Vidago-Pedras Salgadas também em 1985¹¹ e, finalmente, a zona de jogo dos Açores em 1995¹².

O conceito mantém-se ainda na sua forma original embora com evoluções decorrentes de circunstâncias de ordem concursal como a mencionada e das alterações legislativas entretanto verificadas, a mais recente das quais deu origem à abertura de um novo casino em Lisboa, integrado na zona de jogo do Estoril, mediante aditamento ao contrato respectivo.

Em resultado disso, encontram-se actualmente adjudicadas dez zonas de jogo a que correspondem outros tantos casinos em exploração, perspectivando-se a abertura de mais três em Tróia, S. Miguel e Porto Santo e de duas salas de máquinas nas ilhas Terceira e Faial.

A exploração da actividade pelas entidades concessionárias é sujeita a uma tributação especial, significativamente agravada relativamente às demais actividades económicas, por via da qual o Estado arrecada receitas que afecta a actividades de interesse público.

⁶ Para o Conselho de Inspecção de Jogos em Agosto de 1980

⁷ Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, artigo 3º

⁸ Decreto-Lei nº 48 912, de 18 de Março de 1969, artigo 3º

⁹ Decreto-Lei nº 340/80, de 30 de Agosto, artigo 1º

¹⁰ Decreto Legislativo Regional nº 12/85/M, de 24 de Maio

¹¹ Decreto-Lei nº 372/85, de 19 de Setembro

¹² Decreto-Lei nº 10/95, de 19 de Janeiro

Foi também associada à adjudicação das concessões a obrigação de construir os casinos objecto das mesmas, bem como equipamentos hoteleiros, recintos desportivos, habitação social e outros meios ajustados às necessidades das regiões, alguns dos quais reverteram para o Estado, ou para os municípios respectivos, no termo dos contratos.

A tutela da actividade foi originalmente entregue ao Ministério do Interior e criado como instrumento fiscalizador o Conselho de Administração dos Jogos, munido de competências de controlo das explorações de jogo.

O regime estabelecido pelo Decreto nº 14 643 veio a ser alterado pelo Decreto nº 41 562, de 18 de Março de 1958 e pelo Decreto-Lei nº 48 912, de 18 de Março de 1969, que mantiveram a tendência fortemente centralizadora da actividade e lhe impuseram um rígido controlo como condição de protecção social.

A alteração mais marcante introduzida nesta matéria ocorreu com o Decreto-Lei nº 295/74, de 29 de Junho, que fez transitar o Conselho de Inspecção de Jogos, sucedâneo do Conselho de Administração dos Jogos, e a tutela da actividade de jogo do Ministério do Interior para o Ministério da Coordenação Económica, integrando-os na Secretaria de Estado do Comércio Externo e Turismo. Esta medida representou uma das alterações mais importantes na forma de interpretar e administrar o jogo em Portugal pois contribuiu para lhe retirar algum peso das conotações negativas até aí dominantes e contribuiu para potenciar a sua capacidade para gerar e aproveitar recursos, direccionando-os para o turismo e outras actividades económicas fundamentais, visando o desenvolvimento das regiões e do país.

1. Natureza jurídica das concessões de zonas de jogo

A actual *Lei do Jogo*, titulada pelo Decreto-Lei nº 422/89, de 2 de Dezembro, estabelece no artigo 9º que o direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado ao Estado e só pode ser exercido por entidades a quem, na observância de determinadas condições, for adjudicada uma concessão.

Ao manter como princípio o regime de monopólio, o legislador deixa implícita a ideia de estarmos em presença de uma actividade que, pela sua natureza, apenas em condições determinadas e mediante outorga de um contrato de concessão, pode ser exercida por particulares mantendo-se, contudo, no domínio público.

O debate académico sobre a distinção entre direito público e direito privado indica genericamente, quando assente em critérios materiais, que estamos no campo do direito privado quando os sujeitos da relação jurídica surjam em pé de igualdade e no campo do direito público quando as normas pressuponham, à partida, um sujeito dotado de poderes de autoridade. Assim e seguindo o pensamento de Oliveira Ascensão (1978, p. 285), enquanto no direito privado vigora um princípio de liberdade, em que, de modo simplista, se poderá dizer que é permitido tudo quanto não for proibido, uma vez que todos os sujeitos se apre-

sentam em igualdade de condições, no direito público vigora um princípio de competência, em que é permitido apenas o que a lei permitir.

Dito isto, os contratos de concessão das zonas de jogo surgem claramente como contratos de direito público. Embora, como qualquer tipo contratual, pressuponham o acordo das partes, os contratos de concessão de zonas de jogo não contemplam a igualdade entre os sujeitos, quer na outorga, quer na execução, uma vez que o Estado estabelece previamente as condições a que devem obedecer as entidades interessadas e reserva-se o direito de escolher entre os candidatos, podendo recusá-los a todos ou mesmo, há quem defenda, adjudicar sem concurso.

O Estado reserva-se ainda um extenso leque de poderes especiais de superintendência relativamente à acção dos adjudicatários na execução dos contratos e durante a vigência destes, por via da intervenção do organismo regulador e fiscalizador da actividade.

A figura da igualdade está pois arredada dos contratos de concessão das zonas de jogo pois que o Estado actua não como simples particular mas dotado de poderes de autoridade e, portanto, imerso num princípio de competência, só podendo agir com expresso suporte legal, nos termos e até onde a lei o permitir.

2. As concessionárias dos casinos e bingos

Como decorre dos artigos 9º e 10º da mesma *Lei do Jogo* “*O direito de explorar jogos de fortuna ou azar pode ser exercido por empresas constituídas sob a forma de sociedades anónimas a quem o Estado adjudicar a respectiva concessão ... mediante contrato administrativo outorgado na sequência de concurso público*”.

Não é indiferente, no caso, a imposição de um tipo específico de sociedade comercial. Ao impor que as empresas opositoras em concurso para adjudicação da exploração das zonas de jogo revistam a forma de sociedades anónimas, é visível a preocupação do Estado em subordiná-las a um regime determinado de funcionamento e organização interna e às conseqüentes regras de relacionamento institucional.

A sensibilidade do jogo no contexto social, levou a que se associassem ao processo de controlo da actividade mecanismos mais exigentes de fiscalização da gestão empresarial, porventura garantidos através do tipo empresarial em questão. As regras orgânicas e de funcionamento legalmente impostas para as sociedades anónimas constituem pois um pressuposto não desprezível.

A condição jurídica das empresas concessionárias apresenta alguma complexidade porquanto o conjunto de normas que enforma e regula o quadro operativo associado à exploração dos jogos de fortuna ou azar compreende disciplinas jurídicas tão diversas como o direito administrativo, o direito criminal, o direito civil, o direito comercial, o direito económico e o direito fiscal.

Por ausência de princípios e métodos próprios e de especificidade do objecto não seria possível autonomizar todas essas normas num ramo autónomo do direito mas, não fosse isso, e como também refere Oliveira Ascensão no parecer antes mencionado, poderíamos sem exagero falar de um “*direito do jogo*”.

As empresas que dispõem de licenças para explorar jogos de fortuna ou azar apresentam-se assim na dupla condição jurídica de sociedades comerciais e de concessionárias, regendo a sua acção, por um lado, pelas regras da legislação comercial e pelos seus estatutos e, por outro, pela legislação e regulamentação aplicável à actividade jogo, sendo estas aparentemente dominantes. Quer-se com isso significar que, sempre que não resulte da lei do jogo e do contrato de concessão regime especial, as empresas concessionárias regem-se e são tratadas como sociedades comerciais.

Contudo, no âmbito das relações concessionária - Estado, quer os termos contratuais, quer a regulamentação específica, apenas podem alterar aquilo que, em respeito pelo interesse público, haja que o ser como garantia do bom curso das concessões, uma vez que, o designado “*direito do jogo*” não poderia esgotar tudo o que respeita ao relacionamento entre as empresas e o Estado. E nessa medida são estabelecidas, nos contratos de concessão e na legislação que os suporta, prerrogativas que as diferenciam das demais sociedades comerciais, de que são caso determinados benefícios fiscais e o direito de requerer expropriações por utilidade pública.

Diversamente, as relações entre a concessionária e os cidadãos e demais entes privados processam-se de forma diferente, uma vez que, a concessionária ao praticar a generalidade de actos jurídicos necessários ao seu funcionamento, seja no âmbito laboral ou na aquisição de bens e serviços, se apresenta em igualdade de circunstâncias com os demais contraentes, despida pois das prerrogativas inerentes àquela condição.

Por sua vez, internamente, dentro do seu quadro operativo, dominam o direito privado e os estatutos, salvo quando algo diverso seja imposto pelos normativos directores da actividade de jogo, como acontece com as alterações e transmissões de capital, com a contabilidade especial do jogo e com a contabilidade comercial.

3. A concessão da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa foi fundada em 3 de Julho de 1498, no reinado de D. Manuel I, por iniciativa conjunta da rainha D. Leonor, viúva de D. João II, e de Frei Miguel de Contreiras.

Em sintonia com o pensamento ao tempo vigente na Europa central, a rainha D. Maria I, por Carta Régia de 18 de Novembro de 1783, instituiu uma lotaria anual atribuindo à SCML, como antes referido, a responsabilidade da sua exploração e da distribuição dos lucros respectivos.

Muitas foram as vicissitudes na história da exploração dos jogos pela SCML, que chegou a interromper a exploração da *loteria anual* por motivo das invasões francesas. Através da Carta de Lei de 30 de Junho de 1891, foi criada a *loteria nacional portuguesa* e concedida a sua exploração, em regime de exclusividade, à mesma SCML, estabelecendo-se em Decreto de 28 de Abril de 1892 a repartição das respectivas responsabilidades em que cabia ao Estado a administração superior da lotaria, à SCML a sua execução e a uma concessionária, a Companhia Aliança das Lotarias, a sua venda e desenvolvimento.

Por incumprimento dos termos contratuais foi, entretanto, rescindido o contrato de concessão à Companhia Aliança das Lotarias, em 6 de Abril de 1893, cabendo a partir de então à SCML responder por todas aquelas obrigações, em regime de exclusividade (Pinheiro, 2006, pp. 43-44).

O Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, que antes mencionámos como o primeiro normativo regulamentador e integrador da actividade de jogo em Portugal, reconheceu a SCML no exercício da exploração da lotaria nacional e manteve o respectivo regime especial da concessão.

4. O quadro interno da actividade e a harmonização europeia em matéria de jogo

Como referido, não se verificaram, em termos conceptuais, alterações significativas no sistema operativo do jogo em Portugal desde que, nas três vertentes de operação, foi autorizada a sua prática e exploração. As mudanças operadas visaram mais ajustamentos práticos e de alinhamento com os modelos internacionais, do que reais mudanças de regime ou estratégia quanto ao papel do Estado na administração do jogo ou deste na economia do país.

O Estado continua assim a deter e a exercer o monopólio da actividade mediante concessão da exploração dos jogos sociais, lotarias e apostas mútuas desportivas à SCML, da exploração das zonas de jogo onde se localizam os casinos a empresas privadas que reúnam determinados pressupostos de constituição e objecto e da exploração de salas de jogo do bingo a entidades públicas, a entidades privadas com estatuto de utilidade pública e a entidades privadas que, não reunindo essa condição, tenham como objecto a actividade turística.

O monopólio estatal da exploração de jogos é ainda figura dominante no quadro europeu, apesar de se verificar desde há alguns anos uma significativa pressão sobre os órgãos de decisão da UE por parte de operadores privados internacionais e mesmo de alguns EM, em vista à sua liberalização.

A Comissão Europeia e o Conselho têm-se manifestado reticentes quanto a esta perspectiva em razão da grande especificidade técnica, da pertinência social e do longo histórico dos Estados Membros (EM) na regulação da actividade, que é centrada em realidades sociais e culturais diversificadas e suportada por motivos fortemente enraizados na tradição

local, factores que têm garantido, ao longo dos tempos, regimes equilibrados de administração do volume de jogo permitido e de aplicação das receitas respectivas.

O Estado português confronta-se hoje, para além destes motivos, com o facto de haver celebrado com os concessionários das zonas de jogo contratos de concessão cuja longevidade se traduz numa forte limitação negocial. Com efeito, o último contrato de concessão outorgado é válido até 2032 e no início da década precedente foram acordadas prorrogações aos contratos então vigor até 2020 e 2023 o que, em caso de liberalização da actividade, poderá implicar complexas negociações compensatórias.

Argumentam os EM defensores da abertura do mercado do jogo no quadro da UE, que não faz sentido manter regimes de exclusividade num contexto europeu de livre circulação de pessoas, bens e serviços. Sem sucesso procuraram inscrever esse interesse no âmbito da Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro, sobre serviços no mercado interno, tendo então sido considerado que as actividades relacionadas com os jogos a dinheiro têm uma natureza específica e, por isso, foram excluídas do seu âmbito.

O grupo de EM detentores de regimes de monopólio, em que Portugal se inscreve, suporta a sua posição em princípios de segurança e ordem pública materializados na prevenção da marginalidade e das práticas criminais associadas ao jogo e na protecção dos consumidores, nomeadamente, os mais vulneráveis por razões de dependência. Nesta perspectiva, têm pugnado em todas as frentes por uma postura contrária à intervenção das instâncias comunitárias nesta matéria, arguindo que, não obstante detenha a competência legislativa mas não havendo a UE produzido legislação enformadora da actividade de jogo, deverá prevalecer o que, quanto ao mesmo, decorre dos ordenamentos jurídicos dos EM, à luz do princípio da subsidiariedade.

Neste contexto foi, entretanto e a propósito, constituído o Grupo de Trabalho sobre Estabelecimento e Serviços, no seguimento de um mandato, de 2 de Julho de 2008, do Comité de Representantes Permanentes. Este grupo iniciou os trabalhos sob a égide da Presidência Francesa, na segunda metade daquele ano, e no relatório de progresso apresentado ao Conselho em Dezembro de 2008, concluiu *inter alia* ser útil uma partilha de pontos de vista sobre os diferentes aspectos dos regimes jurídicos dos Estados Membros em matéria de jogos e apostas.

Por sua vez, no relatório de progresso apresentado em 12 de Novembro de 2009, após conclusão dos trabalhos do mesmo grupo, a Presidência sueca, apresentou evoluções significativas centradas em três tópicos:

- Problemas sócio-económicos do jogo
- Medidas de jogo responsável
- Medidas nacionais para pôr termo à promoção e incentivo de práticas ilícitas relacionadas com o jogo

Relativamente ao primeiro tópico, os trabalhos centraram-se fundamentalmente na avaliação dos custos associados à actividade, em razão do jogo problemático ou patológico, realçando aspectos como:

- Custos directos e indirectos com cuidados de saúde e medicação;
- Custos decorrentes de ausências temporárias do trabalho;
- Custos derivados da reforma antecipada;
- Custos decorrentes do desemprego, como a perda de produtividade e a percepção de pensões de sobrevivência;
- Custos de esforço estatal especificamente dirigidos para o tratamento da patologia do jogo, nomeadamente, com a organização, o desenvolvimento e a implementação de programas e projectos de apoio social e tratamento;
- Custos decorrentes de práticas criminais associadas, nomeadamente, as provenientes dos danos gerados, da intervenção dos tribunais, das polícias e demais órgãos fiscalizadores.

O relatório conclui ainda, quanto ao segundo tópico, que a despeito dos resultados obtidos pela pesquisa no que respeita aos factores biológicos, sociais e psico-sociais associados à problemática do jogo, outros factores de risco são identificados como susceptíveis de permitir a adopção de medidas de prevenção, de que são caso:

- Facilidade de acesso ao jogo;
- Associação ao consumo de álcool;
- Reacção a perdas ou a ganhos ocasionais;
- Excitação e tensão;
- Tipologia dos equipamentos e dos jogos;
- Publicidade ao jogo;
- Interação com outros jogadores;
- Convicção de sorte e de controlo.

E aponta para medidas de jogo responsável que os reguladores e as empresas operadoras de jogo devem promover em vista a prevenir o desenvolvimento do jogo problemático, sugerindo a imposição de medidas dissuasoras e de controlo como:

- A fixação de idades limite para acesso às salas de jogo e mesmo a tipos determinados de jogos;
- A obrigatoriedade de identificação para acesso às salas de jogo;
- O registo prévio para acesso ao jogo online;
- A identificação de uma conta bancária exclusiva para efeitos do jogo;
- A fixação de limites para a prática do jogo e para os respectivos movimentos bancários;
- A proibição do jogo a crédito e a monitorização das transacções.

A lei portuguesa assume, face ao que precede, algum pioneirismo, pois desde os primeiros diplomas que regulamentaram a actividade que o acesso à mesma, fosse para a praticar ou explorar, era sujeito a condições muito restritas. Para além da imposição de que os sujeitos houvessem atingido idade maior, era também obrigatória a identificação prévia à entrada das salas de jogos, norma que foi sendo progressivamente abandonada, primeiro quanto às

salas de máquinas dos casinos e às salas de bingo e depois, no novo quadro operativo em que dominam as salas mistas, às quais é hoje facultado livre acesso sob condição única de detenção da maioridade.

Da mesma forma, foram há muito adoptados mecanismos de monitorização das transacções realizadas para jogar e proibido o jogo a crédito, prática esta sancionada criminalmente como usura para o jogo.

Como também antes salientámos, por não se enquadrarem no que determina a actual *Lei do Jogo*, são proibidas a exploração e a prática de jogo através da *internet*. O actual quadro normativo estabelece o regime de concessões para a exploração de jogo e os casinos localizados nas zonas de jogo, as salas de bingo e os jogos da SCML como referências para a sua prática. É portanto por exclusão que a exploração e a prática do jogo através da *internet* surgem qualificadas e sancionadas como ilícitos criminais.

Contudo, proliferam indiscriminadamente por todo o mundo perante alguma impotência dos Estados para as regulamentar e controlar. Trata-se de assunto em vivo debate no seio da comunidade internacional, não apenas em razão da problemática social, mas também do volume de receitas que envolve, na grande maioria dos casos livre de qualquer tributação.

Surgiram nos últimos anos iniciativas legislativas nos Estados Unidos e em alguns países da UE como a Itália, Eslovénia, Estónia e França visando, embora de modo diverso, a permissão controlada ou o simples impedimento da oferta de jogo através da *internet* e, dessa forma, o controlo e tributação adequados da actividade licenciada. Nos Estados Unidos foram adoptadas medidas restritivas impondo o bloqueio dos sítios onde o jogo é colocado em oferta e a proibição de transacções bancárias para o jogo. A Itália e Eslovénia também mediante bloqueio de sítios mas sem conflitar com as transacções bancárias nos casos de operadores que não disponham de licença. A França instituiu, por sua vez, um modelo de licenciamento de operadores de jogo através da *internet* e medidas sancionatórias aos que operem fora desse quadro. Em Portugal, como referido, não existe regulamentação específica neste domínio facto que, porque desregulados, facilita a oferta e o acesso ao jogo oferecido na *internet*. Não existe qualquer tipo de licenciamento ou registo prévio de operadores, não são identificadas contas bancárias por onde corram as transacções e, obviamente, não é possível enquadrar e estabelecer qualquer limitação à prática do jogo.

Ainda assim, as preocupações formalizadas no relatório de progresso da Presidência sueca, de Novembro de 2009, encontram alguma consagração no ordenamento jurídico interno, muito em razão do que resta do pensamento dominante no século XX, contudo, a evolução tecnológica e a progressiva desmaterialização do jogo, associadas à ausência de regulamentação adequada, colocam definitivamente em causa as razões de princípio, com consequente exposição da população afectada e perdas, por enquanto não mensuráveis mas seguramente muito significativas, para o erário público.

Síntese:

1. *Por Carta Régia de 18 de Novembro de 1783, D. Maria I atribuiu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa uma concessão para a exploração da lotaria anual;*
2. *Pelo Decreto-Lei nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, foi autorizada a exploração e prática de jogos de fortuna ou azar em casinos e criadas zonas de jogo;*
3. *Foram criadas inicialmente oito zonas de jogo, duas permanentes em Estoril, e Madeira e seis temporárias em Santa Luzia-Viana do Castelo, que depois transitou para Póvoa de Varzim, Espinho, Curia, Figueira da Foz, Sintra e Portimão-Praia da Rocha, depois convertida na zona de jogo do Algarve. Em 1969, foi criada a zona de jogo de Portimão, mais tarde do Algarve. Foram criadas ainda as zonas de jogo de Tróia em 1980, de Porto Santo e Vidago-Pedras Salgadas em 1985 e a zona de jogo dos Açores em 1995;*
4. *O Decreto-Lei nº 422/89, de 2 de Dezembro, actual Lei do Jogo, estabelece que o direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado ao Estado e pode ser exercido por concessionários;*
5. *Os contratos de concessão são contratos de direito público em que o Estado reserva para si poderes especiais de superintendência sobre a acção dos adjudicatários por via da regulação e fiscalização da actividade;*
6. *O Estado exerce o monopólio da actividade do jogo mediante concessão da exploração dos jogos sociais, lotarias e apostas mútuas à SCML, para além da exploração dos casinos e salas de bingo;*
7. *O monopólio estatal da exploração de jogos domina o quadro europeu da actividade, suportado em princípios de segurança e ordem pública como a prevenção da marginalidade e das práticas criminais associadas ao jogo e a protecção dos consumidores;*
8. *O jogo é oferecido na internet, em alguns países de modo desregulado, acentuando a problemática social associada à actividade e privando os Estados das receitas inerentes;*
9. *Alguns Estados adoptaram medidas de prevenção mediante bloqueio dos sítios da internet e de contas bancárias usadas para as respectivas transacções financeiras.*

CAPÍTULO II

A envolvente económica do jogo

Como antes referimos, apesar das iniciativas legislativas de pendor repressivo tomadas ao longo dos tempos, nunca o Estado conseguiu conter a exploração e prática do jogo no seu esforço de moralização social e de manutenção da ordem pública. Como mencionámos e expressava o preâmbulo ao Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, *“foi sempre baldado o esforço no sentido de reprimir em Portugal o jogo de fortuna ou azar”*.

O Estado foi assim, em razão disso, conduzido a uma solução legislativa mais tolerante, visando fundamentalmente a permissão controlada da actividade e a obtenção de receitas susceptíveis de compensar a sociedade pelos danos sociais emergentes e, do mesmo modo, contribuir para o erário público em benefício do desenvolvimento económico do país, privilegiando embora algumas actividades de cariz social e as regiões onde se localizavam as zonas de jogo.

A configuração actual da faixa costeira nacional é, em grande parte, resultante da política de jogo então adoptada, dispondo de um tipo de ordenamento e de equipamentos direccionados para uma oferta turística de qualidade, que hoje a diferencia das demais regiões do interior.

Póvoa de Varzim e concelhos limítrofes, Espinho e concelhos limítrofes, Figueira da Foz, Cascais e concelhos limítrofes, Lisboa, Portimão-Praia da Rocha, Loulé-Vilamoura e Vila Real de Santo António-Monte Gordo, são reflexo evidente de uma estratégia política ajustada a fins de natureza económica e de desenvolvimento para essas regiões.

Na ausência de adequado trabalho científico, apela ao nosso imaginário a avaliação e dimensionamento dos danos sociais resultantes da exploração e prática do jogo. O universo de actores e de práticas, assim como as envolventes materiais e sociais, são tão vastos que tornam muito difícil, porventura, impossível a real identificação dos números quer para o problema, quer para uma eventual solução. Em razão disso, procuraremos desenvolver este exercício de modo a obtermos uma resposta minimamente credível para a pergunta de partida, cientes de que com ela sempre daremos um contributo de dramatização ou relativização da problemática do jogo no quadro económico e social nacional.

Começaremos assim, no presente capítulo, generalizando enquanto possível, por uma visão microeconómica da actividade, identificando os volumes de jogo e as fontes geradoras das receitas, dimensionando-as e apontando a respectiva afectação, usando como referência a década precedente.

1. Enfoque microeconómico

Como vínhamos dizendo, o Decreto nº 14 643 veio estabelecer um regime de jogo lícito que ainda vigora e permitiu a manutenção do regime especial que suporta a concessão da exploração de jogo pela SCML. O jogo passou assim a ser também permitido nos casinos localizados nas zonas de jogo e a partir de 1982 em salas de bingo, com a publicação do Decreto-Lei nº 277/82, de 16 de Julho, que instituiu a prática e do Decreto Regulamentar nº 41/82, de 16 de Julho, que regulamentou a sua exploração.

Com a abordagem que segue temos em vista uma leitura integrada dos grandes números do jogo em resultado da oferta disponível no mercado e dos consumos verificados por tipo de exploração. Assim,

O quadro de oferta de jogo em casinos manteve-se relativamente estável até ao virar do século, tendo a partir de então registado um aumento significativo em razão da adjudicação de novas concessões e da alteração do contrato de concessão da zona de jogo do Estoril, que permitiu a abertura de um casino em Lisboa.

Por sua vez, a exploração do jogo do bingo apresentou a partir da segunda metade da década de noventa sinais críticos muito evidentes que conduziram à redução da oferta antes registada.

Os jogos explorados pela SCML evidenciaram sinais diferenciados consoante os tipos de jogos, com perda manifesta para o totobola em razão do lançamento de modalidades mais aliciantes como o totoloto, loto 2 e lotaria instantânea e, mais recentemente, com o lançamento do euromilhões, que representa já mais de metade das vendas registadas.

1.1 Composição da oferta

1.1.1 Casinos

Encontram-se actualmente concessionadas 10 zonas de jogo e 13 casinos, 10 dos quais já em exploração, e ainda duas salas de máquinas, distribuídos geograficamente como reporta o quadro II.01.

Quadro II.01		
Quadro de oferta dos jogos de casino - Unidades concessionadas		
1980	2000	2008
Casino Estoril	Casino Estoril	Casino Estoril
Casino PVarzim	Casino PVarzim	Casino PVarzim
Casino Espinho	Casino Espinho	Casino Lisboa
Casino FFoz	Casino FFoz	Casino Espinho
Casino MGordo	Casino MGordo	Casino Ffoz
Casino Vilamoura	Casino Vilamoura	Casino MGordo
Casino Alvor	Casino Procha	Casino Vilamoura
Casino Madeira	Casino Madeira	Casino PRocha
		Casino Madeira
		Casino PSanto
		Casino S. Miguel
		Casino Chaves
		Casino Tróia
		Sala Máquinas Terceira
		Sala Máquinas Faial

Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria

Através destas unidades o mercado dispõe de uma oferta diversificada de modalidades de jogos de mesa em que dominam roleta, banca francesa, ponto e banca e *black-jack*, aos quais se juntou recentemente o póquer *hold'em*.

Quadro II-02											
Jogos	Bancas instaladas em casinos em 2008										
	Estoril	Lisboa	Espinho	Pvarzim	Vilamou	FFoz	PRocha	Chaves	MGordo	Madeira	Total
Roleta	10	8	12	12	9	7	4	4	4	2	72
Bfrancesa	3	3	5	5	4	3	2	2	2		29
Black-Jack	7	6	3	5	4	2	2	3	2	2	36
Baccará-PB	2	4	1	2							9
Póquer-SD	1	2	1		1		2	2	2		11
Póquer-H'm	4		4	1	1	1	1	4		1	17
Pbanca-M			3	1				1		4	9
Cussec		1		1							2
Total	27	24	29	27	19	13	11	16	10	9	185

Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria

Contudo, em termos numéricos a modalidade de máquinas era em 2008, como se percebe através do quadro II.03, entre os jogos típicos de casino, o elemento dominante da oferta.

Parque de máquinas nacional em 2008	
Casinos	Máquinas instaladas
Estoril	994
Lisboa	939
Espinho	933
Póvoa de Varzim	757
Vilamoura	500
Figueira da Foz	404
Praia da Rocha	336
Chaves	313
Monte Gordo	217
Funchal	173
Total	5.566

Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria

1.1.2 Bingos

A exploração do jogo do bingo foi, como referido, autorizada em 1982. O cenário conhecido à data da legalização e instalação da actividade alterou-se significativamente até ao presente, tendo o volume da oferta decrescido de modo muito persistente, como reflecte o quadro II.04.

Distribuição geográfica salas de bingo			
Regiões	1990	2002	2008
Norte	17	10	8
Lisboa-Alentejo	21	20	15
Sul - Ilhas	6	2	1

Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria

1.1.3 SCML

Por sua vez, a SCML explora as demais modalidades de jogos de fortuna ou azar existentes no mercado, entre lotarias, apostas mútuas desportivas e os designados jogos sociais, que evidenciamos no quadro II.05 em função da sua representação proporcional e em que é perceptível uma clara canibalização dos restantes jogos por parte do euromilhões.

Quadro II-05	
Jogos da SCML	
Peso relativo face à procura	
Lotaria clássica	5,6%
Lotaria popular	2,1%
Lotaria instantânea	3,4%
Totobola	0,7%
Totoloto	9,3%
Loto 2	7,2%
Joker	2,3%
Euromilhões	69,4%
Fonte: Relatório e Contas SCML com elaboração própria	

1.2 Quantificação da procura

1.2.1 Casinos

Apesar de não existir há muito um controlo sistematizado do número de acessos aos casinos e salas de bingo por haver cessado a obrigatoriedade de identificação dos frequentadores, ainda assim, os registos existentes na primeira metade da década precedente apontam, como evidenciamos no quadro II.06, para a venda de um número muito significativo de títulos de ingresso.

Quadro II.06	
Acessos às Salas de Jogos Tradicionais	
Ano	Cartões emitidos
2000	238.032
2001	188.832
2002	172.921
2003	169.212
2004	166.465
2005	105.360
TOTAL	1.040.822
Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria	

Este indicador não reporta às salas de máquinas e de bingo mas apenas às salas de jogos tradicionais, as únicas em que a identificação do frequentador é condição de acesso, tendo por isso um peso relativo na ponderação do volume da frequência.

A oferta de jogo em salas mistas em que, a partir de 2005, foi também dispensada a identificação dos frequentadores, conduziu à redução drástica da frequência das salas de jogos tradicionais e, por conseguinte, do volume emitido dos respectivos títulos de acesso.

1.2.2 Bingos

A dimensão e capacidade das salas de jogo do bingo são muito variáveis em razão da localização e dos consequentes índices de procura. O maior número e as unidades com maior dimensão localizam-se, naturalmente, nos grandes núcleos urbanos de Lisboa e Porto.

À semelhança do que ocorre nos casinos também nas salas de bingo instaladas fora deles não é exigível qualquer título de ingresso sendo esse controlo dirigido fundamentalmente para a detenção de idade maior, pelo que não se encontra disponível informação estatística sobre o número de frequentadores. Nesta medida, os índices de procura vêm sendo ponderados em função do volume da venda de cartões para jogar.

1.2.3 SCML

Pela sua natureza, também os jogos por que responde a SCML apenas permitem quantificar os índices de procura através do volume de vendas, pelo que, aqui como no jogo do bingo e tendencialmente também nos casinos, da análise estatística fica arredada alguma informação importante como o número de acessos ou a ponderação por género.

A SCML identifica, no Relatório & Contas de 2008, 4224 mediadores de venda de apostas mútuas, 4103 mediadores de lotaria instantânea e 802 mediadores de lotaria clássica e popular, a operar por todo o país, factor que pode, de algum modo, contribuir para uma avaliação, ainda que singela, dos índices de procura e da sua distribuição nacional.

Permite ainda o recurso a dispositivos de venda electrónica através da *internet* e por *sms* que, por obrigarem ao registo dos apostadores, garantem um acréscimo de informação com interesse estatístico, embora com peso diminuto na exploração devido ao reduzido volume de vendas (3,07% e 0,2% do total).

1.3 Volume de jogo

As anteriores referências à composição da oferta e a índices eventuais de procura não permitem, também pelas razões expressas, extrair conclusões ou desenvolver meras projecções quanto ao peso global da actividade.

Procuramos no quadro II.07, evidenciar a dimensão aproximada e a configuração proporcional do mercado nacional do jogo no período compreendido entre 2004 e 2008.

Quadro II.07		<i>milhares de euros</i>		
Volume de jogo nacional				
Ano	Casinos	Bingos	SCML	TOTAL
2004	1.322.267	110.893	1.013.741	2.446.901
2005	1.433.426	105.599	1.532.321	3.071.346
2006	1.584.751	100.376	1.654.386	3.339.513
2007	1.733.613	93.294	1.363.303	3.190.210
2008	1.692.000	84.927	1.290.876	3.067.803
TOTAL	7.766.057	495.089	6.854.627	15.115.773

Fonte: Base de dados do SIJ do TP e Relatório e Contas SCCML com elaboração própria

Como se verifica, são assinaláveis os valores despendidos para jogar no período referenciado, perfazendo uma média acima dos 3 mil milhões de euros anuais. Ainda assim, estamos longe dos valores reais se considerarmos, na presente aferição, não apenas os valores mobilizados directamente pelo jogador em razão dos seus auferimentos, que podemos chamar de dinheiro de mão, mas também os valores ganhos no decurso do jogo e que, podendo embora arrecadar, aquele opta por manter em jogo voltando a apostar.

Trata-se de prática recorrente em todos os domínios do jogo, seja ele operado pela SCML, seja em salas de jogos de casinos ou bingos e que, sem risco significativo, poderá estimar-se em valores equivalentes aos que enformam as estatísticas finais da operação.

Temos assim que, não obstante reúna os indicadores numéricos que suportaram o apuramento das receitas do jogo concessionado no período em referência, o quadro II.07 evidencia índices aparentes do volume de jogo, em razão de omitir as quantias ganhas e reutilizadas pelos jogadores para jogar.

1.4 Receitas da exploração

1.4.1 Casinos

A geração de receitas públicas nos casinos foi materializada pelo legislador em contrapartidas iniciais a pagar pelos concessionários aquando da outorga dos contratos de concessão e contrapartidas anuais em função dos resultados de exploração do jogo. As contrapartidas anuais integram, entre outras rubricas, a tributação em imposto de jogo.

No período compreendido entre 2001 e 2008, o Estado arrecadou as seguintes contrapartidas iniciais decorrentes de novas concessões ou da prorrogação das existentes:

Quadro II.08	<i>milhares de euros</i>
Valores pagos pelos casinos	
Ano	Contrapartidas iniciais
2001	149.639
2002	22.277
2003	38.475
2004	30.776
2005	22.367
2006	31.191
2007	8.611
2008	8.558
Totais	311.894
Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria	

E as seguintes receitas anuais em resultado da exploração dos casinos concessionados:

Quadro II.09	<i>milhares de euros</i>				
Valores pagos pelos casinos					
Ano	Impjogo	Ctpartidas	Impselo	Outros	Totais
2001	87.164	7691	782	7.861	103.498
2002	94.522	15.758	752	7.472	118.504
2003	87.137	23.522	988	5.868	117.515
2004	85.948	30.311	761	6.112	123.132
2005	88.953	31.193	519	6.267	126.932
2006	107.909	18.584	303	5.388	132.184
2007	111.703	33.396	277	6.277	151.653
2008	110.569	43.360	238	6.397	160.564
Totais	773.905	203.815	4.620	51.642	1.033.982
Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria					

As receitas geradas pela exploração dos casinos são afectadas, por força dos contratos de concessão e também da legislação e regulamentação que os suporta, nomeadamente, aos seguintes fins:

- Tesouro
- Actividade de formação, fomento, promoção e cooperação, do Instituto do Turismo de Portugal, IP, como entidade responsável pela concretização das metas estabelecidas no PENT.
- Obras com interesse turístico a realizar nos municípios onde se localizam os casinos e adjacentes.
- Subsídios a entidades com relevância social sediadas nas zonas de jogo onde se localizam casinos, que suportam, entre outras, actividades de apoio social e de saúde, desportivas, culturais e de apoio à juventude.
- Protecção e sustentabilidade ambiental.
- Fomento Cultural.

1.4.2 Jogo do bingo

O jogo do bingo apresenta, por sua vez e como decorre do quadro II.10, uma persistente tendência de quebra nas receitas brutas de exploração ao longo de toda a década referenciada, vitimado pelo incremento e maior sofisticação da oferta dos jogos de casino, da diversidade e valor dos prémios oferecidos pelos jogos da SCML e, de modo determinante, pela nova oferta de jogo através da *internet*.

Quadro II.10	<i>milhares de euros</i>
Venda cartões bingo - Receita bruta	
Ano	Valores
2000	112.601
2001	112.426
2002	127.992
2003	120.084
2004	110.893
2005	105.599
2006	100.376
2007	93.294
2008	84.927
TOTAL	968.192
Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria	

O bingo integra um tipo de aposta mútua em que, como evidencia o quadro II.11, a receita bruta proveniente das apostas é distribuída entre os jogadores ganhadores, o concessionário, o Estado e entidades do sector público. Da receita apurada da venda de cartões, 55% são destinados a prémios cujo valor é tributado em Imposto de Selo à taxa de 25%.

Quadro II.11	<i>milhares de euros</i>		
Jogo do bingo - Distribuição da receita			
Ano	Prémios	IRS e SPúblico	Concessionários
2004	45.741	28.450	36.705
2005	43.557	27.491	34.551
2006	41.403	25.282	33.692
2007	38.482	23.626	31.186
2008	35.014	21.302	28.610
TOTAL	204.197	126.151	164.744
Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria			

São as seguintes as entidades do sector público beneficiárias das receitas do bingo¹³:

- Instituto do Desporto
- Instituto Português da Juventude
- Entidades Regionais de Turismo
- Instituto do Turismo de Portugal

1.4.3 Jogos da SCML

A procura verificada quanto aos jogos oferecidos pela SCML apresenta, desde a adesão ao euromilhões, um peso relativo equivalente ao dos jogos oferecidos pelos casinos, como se percebe no quadro II.12 face aos que precedem, sendo que os proveitos líquidos a distribuir pelas entidades beneficiárias, deduzidos dos valores dos prémios e dos custos de exploração, representam pouco mais de um terço do volume global de jogo, ali evidenciado como resultados brutos:

Quadro II-12		<i>milhares de euros</i>	
Proveitos dos jogos da SCML			
Ano	Brutos	Dist	Resultados
2004	1.013.741	338.622	
2005	1.532.321	578.430	
2006	1.654.386	634.555	
2007	1.363.302	517.134	
2008	1.291.875	492.797	
TOTAL	6.855.625	2.561.538	
Fonte: Relatório & Contas SCML com elaboração própria			

À semelhança do que ocorre nas demais explorações de jogo, a SCML promove a distribuição dos proveitos líquidos por um número significativo de entidades beneficiárias onde se inscrevem, além da própria, nomeadamente¹⁴:

- PCM - IDP (Actividades Desportivas)
- IGFSS (Desenv. programas, medidas e projectos de apoio - A. Social)
- IGFSS (Cobertura despesas de ISS com Acção Social)
- IGFSS (Apoio para Acção Social FSS - IPSS)
- IGFSS (Prevenção, reabilitação e apoio a def. graves e profundos)
- IGFSS (Combate à pobreza e exclusão social)
- IGFSS (Projectos especiais de apoio a crianças carenciadas e em risco)
- IGFSS (Projectos e acções de auxílio a idosos carenciados)
- IGFSS (Medidas e projectos de apoio à família e à criança)
- INATEL (Turismo social e sénior, organização de tempos livres)
- Ministério Administração Interna (Riscos Sociais)
- Ministério Administração Interna (PED)

¹³ Cf. Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs. 17/96, de 8 de Fevereiro e 179/96, de 12 de Setembro

¹⁴ Relatório & Contas da SCML

- Ministério da Educação (Desporto Escolar)
- Ministério da Educação (Ensino Secundário)
- Ministério da Cultura - Fundo de Fomento Cultural
- Instituto de Desporto da Madeira (Apoio ao desporto escolar)
- Instituto de Desporto dos Açores (Apoio ao desporto escolar)
- Associações de Bombeiros Voluntários – MAI
- Centro de Medicina de Reabilitação do Alcoitão

1.5 Impactos no desenvolvimento económico e social do país e das regiões

O jogo como actividade produtiva apresenta algumas peculiaridades decorrentes não só das iniciativas dos operadores na estruturação da sua acção, manutenção dos meios e gestão corrente, mas também da interacção que estabelecem localmente com os demais agentes económicos, sociais e institucionais, mobilizando e investindo recursos e gerando sinergias com contributos diversificados, mas em regra muito significativos, para as regiões.

No que concerne estritamente à acção individual e à gestão de meios, quer os casinos e bingos quer a SCML, pelo volume de negócio que representam não apenas como consumidores mas também como fornecedores de bens e serviços, constituem factor fortemente impulsionador das economias locais.

Como se evidencia nos quadros que precedem, a distribuição das receitas geradas pela actividade do jogo assenta, fundamentalmente, em dois pilares directores centrados, um no elemento social e o outro no elemento económico. Incluem-se no primeiro caso a requalificação e ordenamento urbano, a requalificação ambiental, a manutenção do património histórico, arquitectónico e cultural, o desenvolvimento do desporto amador e a instalação e manutenção de equipamentos desportivos, o apoio a iniciativas ocupacionais para jovens e a prestação de cuidados de saúde e apoio social. No âmbito económico destacamos a requalificação, ordenamento e desenvolvimento económico do território, assim como a modernização da estrutura produtiva.

Para tanto contribuíram parte dos proveitos líquidos apurados pela SCML, das contrapartidas iniciais e anuais dos casinos, dos impostos de jogo e de selo e dos impostos sobre os prémios do jogo do bingo e dos jogos da SCML que, analisando os dados disponíveis, afectaram no seu conjunto e no período compreendido entre 2004 e 2008, a actividades directa ou indirectamente orientadas para a população e a actividades dirigidas para a estrutura produtiva e para o desenvolvimento económico do país, um valor aproximado a 4 mil milhões de euros, como evidencia o quadro II.13.

Quadro II.13	Milhares de euros
Receita arrecadada em 2004-2008	
Casinos	795.968
Bingos	126.151
SCML - Prov.líquidos	2.561.538
SCML - Imp.s/ prémios	466.618
Total	3.950.275
Fonte: Base de dados do SIJ do TP e Relatório & Contas SCML com elaboração própria	

Como antes referimos, a criação das zonas de jogo e a sua distribuição geográfica encontra-se intimamente associada à preocupação de ordenamento e distribuição harmónica da actividade turística pelo território nacional. A legislação enformadora e o tipo contratual adoptado visaram originalmente obrigar a que uma parcela significativa das receitas permanecesse nas regiões onde houvessem sido geradas.

Daí que 80% do imposto de jogo fosse destinado a financiar a actividade turística e que uma parte dessa verba fosse especificamente consignada a obras com interesse turístico na área dos municípios onde se localizam os casinos.

São, aliás, visíveis os resultados desta política ao longo da orla costeira nacional, nas regiões onde se localizam as zonas de jogo, em que, como antes referimos, o ordenamento urbano, o volume da oferta turística e o número e qualidade de equipamentos a eles associados, diferem visivelmente das existentes nas demais regiões do país, muito em razão de haverem beneficiado das receitas do jogo.

Contribuindo embora para acentuar as assimetrias regionais, a política instituída de jogo permitiu apetrechar o país com um quadro de oferta turística com relativa dimensão e qualidade.

1.6 Emprego

Os casinos que operam nas zonas de jogo constituem ainda pólos geradores de emprego directo e indirecto afectando à sua operação profissionais de jogo, pessoal auxiliar, administrativo e técnico e ainda pessoal associado às áreas de suporte, manutenção e serviços.

No final de 2008 era o seguinte o volume de emprego directo e indirecto gerado nas zonas de jogo concessionadas pelo Estado:

Quadro II.14	
Emprego em casinos	
Zonas de Jogo	Postos de Trabalho
Estoril	3.582
Pvarzim	1.004
Espinho	455
FFoz	462
Algarve	487
Chaves	148
Madeira	151
Total	6.289

Fonte: APC com elaboração própria

Por sua vez, as salas de jogo do bingo, ponderado o pessoal afecto ao jogo e aos serviços de apoio em restauração e limpeza garantiam, no mesmo período, o seguinte número de postos de trabalho:

Quadro II.15	
Emprego em salas de bingo	
Regiões	Postos de Trabalho
Norte	358
Lisboa	597
Sul e Ilhas	15
Total	970

Fonte: ACB com elaboração própria

De acordo com o Relatório & Contas de 2008, a SCML afectou directamente à actividade do seu Departamento de Jogos 392 postos de trabalho, de um total de 3863, em que se integram os demais serviços, DIAS, SPSC, Serviços Centrais, DISSC, DGIP, HOSSA, CMRA e ESSA.

Identifica ainda no mesmo relatório, como antes mencionámos, 4224 mediadores de venda de apostas mútuas, 4103 mediadores de lotaria instantânea e 802 mediadores de lotaria clássica e popular, a operar por todo o país. Porque, na generalidade dos casos, os jogos da SCML se encontram disponíveis em postos multi-venda, onde são oferecidos todos os tipos, consideramos referencial para a presente análise o primeiro indicador, que aponta para 4224 mediadores, susceptíveis de gerar, pelo menos, dois postos de trabalho por cada mediador.

Poderemos, nesta medida, concluir que a actividade de jogo desenvolvida pela SCML é geradora de 8840 postos de trabalho directo e indirecto ($2 \times 4224 + 392$), o que nos permite estimar o impacto global no mercado de trabalho nacional, evidenciado no quadro II.16.

Quadro II.16	
Volume total de emprego	
Casinos	6.289
SCML-Jogo	8.840
Bingos	970
Total	16.099
Fonte: APC, ACB e Relatório & Contas SCML com elaboração própria	

A SCML é ainda responsável pela criação de mais 3471 postos de trabalho em serviços de suporte de gestão, social e de saúde, que não integrámos na presente análise por não reportarem nem directa nem indirectamente à actividade de jogo, não obstante a sua existência e funcionamento dependa também dessas receitas.

Síntese:

1. *Não existe adequado trabalho científico que avalie e dimensione os danos sociais emergentes da prática dos jogos de azar.*
2. *O quadro normativo da actividade está direccionado para a sua permissão controlada e para a compensação material pelos danos sociais que provoca.*
3. *Registam-se actualmente 10 zonas de jogo concessionadas onde se prevê que venham a operar 13 casinos e 2 salas de máquinas, dos quais 10 casinos se encontravam já em exploração;*
4. *A oferta de equipamentos de jogo totalizava em 2008 185 mesas distribuídas por 8 modalidades e 5566 máquinas de jogo;*
5. *Registos do mesmo ano indicam 24 salas de bingo concessionadas em exploração;*
6. *A SCML oferece 8 diferentes tipos de jogos, em que domina o euromilhões com um peso de 69,40% no volume da operação;*
7. *No período compreendido entre 2004 e 2008 o registo do volume de jogo de todos os operadores ascendeu a 15 115 773 milhares de euros;*
8. *No mesmo período os casinos entregaram ao Estado contrapartidas no montante de 795 968 milhares de euros;*
9. *A SCML entregou ao Estado e a entidades beneficiárias o imposto sobre prémios no montante de 466 618 milhares de euros e proventos líquidos no montante de 2 561 538 milhares de euros;*
10. *E as salas de bingo entregaram ao Estado e a entidades beneficiárias do sector público receitas no montante de 126 151 milhares de euros;*
11. *A actividade do jogo financia entre outros e para além do OE, programas específicos de desenvolvimento económico, actividades de saúde, de segurança e apoio social, actividades desportivas e de apoio aos jovens, a segurança, protecção civil e sustentabilidade ambiental e o fomento cultural;*
12. *E é geradora de 16 099 postos de trabalho directo e indirecto;*

2. Enfoque macroeconómico

2.1 A importância das receitas dirigidas para a actividade produtiva

Como antes referido, são direccionados para a administração fiscal parte do imposto de jogo liquidado nos casinos, o imposto de selo e os impostos liquidados sobre os prémios atribuídos nas salas de bingo e nos jogos da SCML verbas que, como vimos sustentando, são usadas pelo Estado para fazer face ao apoio social e de saúde mas que, em parte, são também dirigidas à actividade produtiva. Assume, contudo, particular relevância a afectação de uma parcela significativa das receitas do jogo ao planeamento e programação de políticas direccionadas para o desenvolvimento turístico nacional. Propondo-se o presente trabalho avaliar, nomeadamente, em que medida as receitas geradas pelo jogo constituem uma efectiva compensação para os danos sociais presumidos em razão da sua exploração, faz todo o sentido integrar na análise e garantir maior detalhe ao peso das políticas económicas que, usando estes recursos, promovam o desenvolvimento do país e com ele a qualidade de vida da população.

No Congresso Internacional de Turismo realizado em Lisboa em 1911 foi formulado o seguinte voto:

“O Congresso emite voto de que por razões de moralidade, de interesse geral e para favorecer o desenvolvimento das indústrias do turismo, os jogos de fortuna ou azar sejam regulamentados nas estâncias balneares, termais e de inverno e que parte das receitas do Estado seja aplicada na propaganda e desenvolvimento do turismo.”¹⁵

Embora o preâmbulo não o refira, o corpo do Decreto nº 14 643 que, como dissemos, permitiu a exploração dos jogos de fortuna ou azar em zonas de jogo, acabou por dar forma àquele desiderato ao incluir obrigações de índole turística, como a construção dos casinos e de algumas unidades hoteleiras. Mas como se sabe este desígnio apenas obteve consagração plena no Decreto-Lei nº 295/74, de 29 de Junho, que fez transitar a tutela do jogo do Ministério do Interior para o Ministério da Coordenação Económica, integrando-o na Secretaria de Estado do Comércio Externo e Turismo.

O turismo é uma actividade geradora de trabalho intensivo que contribui directa e indirectamente para a criação de novos postos de trabalho, representando já uma quota significativa da população activa nacional e induzindo à geração de emprego noutros sectores de actividade.

¹⁵ “Turismo em Portugal – Política, estratégia e instrumentos de intervenção”, Direcção-Geral do Turismo, 2002, pp. 104-108

Como temos evidenciado, a exploração do jogo direcciona parte significativa das receitas exclusivamente para o investimento em turismo, embora as áreas de formação e promoção sejam também beneficiárias. No período compreendido entre 2000 e 2008, o montante global decorrente da exploração de casinos e salas de bingo afectado nesse domínio ascendeu a cerca de 887 milhões de euros, como evidencia o quadro II.17.

Quadro II.17		<i>milhares de euros</i>
Receitas do turismo		
Ano	Entidade	Receita
2000	IFT	77.697
2001	IFT	72.582
2002	IFT	86.500
2003	ITP	95.123
2004	ITP	94.803
2005	ITP	100.692
2006	ITP	127.413
2007	TP	117.811
2008	TP	114.362
Total		886.983
Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria		

A exiguidade de recursos minerais, o baixo nível da escolaridade e das competências da população, o reduzido investimento em actividades de *I&D*, contrastando com elevados padrões de beleza da costa marítima e de qualidade das praias, com a amenidade do clima, com a cultura, os locais históricos e monumentos, e com a qualidade da gastronomia, conduziram a que, como refere o corpo do sumário executivo do PENT, o turismo seja hoje um dos sectores da economia portuguesa com maior potencial de crescimento¹⁶.

Sendo uma actividade transversal, o turismo interfere com praticamente todos os sectores da economia nacional e encontra-se, de igual modo, no entrecruzar de políticas governativas com origem central, regional e local. Embora o seu plano ordenador e a legislação que o suporta não o expressem, é previsível a adopção de mecanismos orientadores, designadamente, no âmbito do ordenamento do território que definam, com carácter impositivo, quais as áreas de intervenção turística nacional, qual o seu peso no quadro da actividade face ao resto do país e quais as valências a desenvolver em cada circunscrição regional, de modo permitir um crescimento harmónico e ordenado da actividade em todo o território e, desse modo, prevenir a ocorrência de iniciativas locais, públicas ou privadas, que se sobreponham ou, de algum modo, constringam a implementação de um plano de intervenção estratégica com dimensão nacional, como é o caso do PENT.

Usando do pensamento de Russel Ackoff (1994), poderemos dizer que o PENT constitui um importante instrumento de política económica em que se percebe ter apreendido a rea-

¹⁶ Plano Estratégico Nacional do Turismo

lidade, ter identificado os problemas e antevisto as possibilidades. Um instrumento que tem associado um sistema de ideias susceptível de permitir relacionar os meios com as finalidades.

Sendo um dos seus objectivos operacionais “aumentar o contributo do Turismo na economia, constituindo-se como um dos principais motores de crescimento”, o PENT, à semelhança de outros instrumentos de política, integra um importante capital de esperança e expectativa quanto ao desenvolvimento económico e social do país.

Assim e dispondo o PENT das receitas do jogo como instrumento financiador não apenas do investimento, mas também da formação e da promoção turística, estas constituem um recurso fundamental para o desenvolvimento integrado do território em vista a permitir que a actividade turística, que registou em 2008 um peso aproximado a 2,7% do PIB¹⁷, e em 2005 7,8% do emprego¹⁸, se assuma definitivamente como um dos motores do progresso económico do país.

2.2 Consumo para o jogo *versus* consumo privado

Dentro do quadro de análise que temos vindo a desenvolver, atribuímos alguma pertinência ao estabelecimento de um padrão comparativo entre os valores absolutos despendidos pelas famílias com a aquisição de bens de subsistência e os valores despendidos para jogar.

Em vista disso, propomo-nos desenvolver este exercício, tomando como referência a despesa de consumo final das famílias por ser a que, em termos conceptuais, assume comparativamente maior importância.

Exercício:

De acordo com indicadores do INE, as despesas de consumo final das famílias residentes (incluindo ISFLSF) com bens de consumo não duradouros (alimentar e corrente) ascenderam, em 2008, a 110 689,2 milhões de euros.

Se considerarmos, neste contexto e em termos comparativos, que o volume de jogo registado em toda a actividade concessionada representa a despesa realizada pelos jogadores para jogar, ele atingiu em 2008 € 3 067 803 milhares de euros, como evidenciamos no quadro.

Quadro II.18		milhares de euros		
Volume de jogo nacional				
Ano	Casinos	Bingos	SCML	TOTAL
2008	1.692.000	84.927	1.290.876	3.067.803

Fonte: Base de dados do SIJ do TP e Relatório & Contas SCCML com elaboração própria

¹⁷ Conta Satélite do Turismo.

¹⁸ Dado de 2005, o mais recente disponibilizado pela Conta Satélite do Turismo em matéria de emprego.

Nestes termos, podemos concluir que os frequentadores dos casinos e de salas de bingo e os apostadores nos jogos da SCML, despenderam para jogar durante o ano de 2008 um montante equivalente a 2,8% da despesa de consumo final realizada pelas famílias residentes com bens de consumo não duradouros de natureza alimentar e corrente.

Poderemos ainda estabelecer um outro cenário, em função do rendimento individual.

Exercício:

De acordo com os índices disponibilizados no Boletim Estatístico de 2010 do GEP do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, a população total atingiu, no 4º trimestre de 2008, o número de 10 631,1 milhares de cidadãos.

Deste número importa expurgar a população com idade maior, uma vez que, apenas a essa parcela é permitido jogar e também, por razão de ordem, a população activa com emprego, na suposição de que apenas essa dispõe de recursos para tanto.

Na análise em curso e usando os mesmos dados, verificamos que a população activa é ali entendida como tendo idade igual ou superior a 15 anos e ascendeu, no mesmo período, a 5 176,4 milhares de indivíduos activos com emprego, como reporta o quadro.

Quadro II-19		Milhares
População activa - 4º trimestre de 2008		
População com emprego 15-24 anos		411,0
População com emprego 25-44 anos		2.653,5
População com emprego 45 e + anos		2.111,9
Total		5.176,4
Fonte: GEP do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social		

*Porque nos interessa aferir da população activa com idade maior e uma das parcelas nos apresenta parte da população abaixo deste nível etário – 411 milhares de cidadãos com idade compreendida entre 15 e 24 anos – propomo-nos distribuir o número proporcionalmente ($24-15=9$), apesar de convictos de que o volume de ocupação tenderá para as idades maiores, portanto entre os 18 e os 24 anos ($411 \setminus 3 * 2$).*

Em vista disso e dando como boa a informação que suporta a análise, teremos um universo de 5 039,4 milhares de cidadãos activos, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos ($274+2653,5+2111,9$).

Se atendermos ao volume global de jogo registado durante o ano 2008 que ascendeu a 3 067 803 milhares de euros, podemos concluir que, em média, cada cidadão activo, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos, despendeu anualmente para jogar o equivalente a € 608,8.

Assim sendo e se, num outro cenário, pretendermos ponderar estes dados em função da remuneração familiar e se considerarmos que, de acordo com a mesma fonte estatística, a remuneração de base média mensal atingiu em Outubro de 2008 € 894,3, poderemos ainda concluir que o valor médio mensal despendido para jogar por cada indivíduo activo, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos, corresponde a 4,9% do seu auferimento médio em termos salariais $[(608,8*100)/(894,3*14)]$.

2.3 Volume e receita de jogo *per capita*

Usando os mesmos indicadores, concluímos ainda que o dispêndio médio anual para jogar, tendo por referência a população total de 10 631,1 milhares de cidadãos, identificada no mencionado Boletim Estatístico do GEP do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, atingiu em 2008 € 288,6 *per capita* e que as receitas geradas no mesmo ano que, como evidencia o quadro II.20, ascenderam a 746 819 milhares de euros, representam um benefício anual médio *per capita* de € 70,2.

Quadro II-20	Milhares de euros
Receita arrecadada em 2008	
Casinos	169.122
Bingos	21.302
SCML - Prov.líquidos	492.797
SCML - Imp.s/ prémios	63.598
Total	746.819

Fonte: Base de dados do SIJ do TP e Relatório & Contas SCML

Contudo, se considerarmos apenas a população que reúne as condições civis e materiais para aceder aos locais de jogo, ou seja a população activa, com emprego e com idade igual ou maior de 18 anos teremos, como antes referido, um dispêndio médio anual para jogar de € 608,8 *per capita*, decorrendo das receitas geradas um benefício médio anual de € 148,2 *per capita*.

2.4 Volume de jogo face ao PIB

Procurando, numa outra perspectiva de abordagem, estabelecer a relação entre o valor despendido para jogar e o produto interno bruto nacional (PIB) concluímos, como evidencia o quadro, que tendo o PIB em termos nominais ascendido, em 2008, a 166 435,3 milhões de euros, poderemos afirmar que 1,8% do total da riqueza gerada no país foi utilizado para jogar.

Quadro II-21		<i>Milhares de euros</i>	
Volume de jogo face ao PIB - 2008			
Volume jogo	PIB	%	
3.067,8	166.435,3	1,8	
Fonte: Base de dados do SIJ do TP e INE com elaboração própria			

2.5 Receitas dos jogos *versus* fundos estruturais

Apresenta igual interesse ponderar o volume da receita pública ou destinada a actividades de interesse público, proveniente da exploração de jogos de fortuna ou azar, comparativamente às receitas oriundas dos quadros de apoio comunitário ao processo de coesão.

Diga-se a propósito que o Tratado da União Europeia instituiu como princípio a coesão económica e social, suportada em quatro fundos estruturais, aos quais os Estados-Membros se podem candidatar para, em regime de co-financiamento, prosseguirem aquele fim. São eles:

- FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FSE - Fundo Social Europeu
- FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
- IFOP - Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca

No âmbito do III Quadro Complementar de Apoio (QCA) e em resultado da reprogramação intercalar de 2004, Portugal dispôs de uma verba aproximada a 24,3 mil milhões de euros de Fundos Estruturais (preços de 2008)¹⁹, prevendo-se que para o período 2007-2013, no Cenário de Reforma, a verba possa ascender a 28,5 mil milhões de euros (preços de 2008)²⁰, o que traduz uma média anual de 4,1 mil milhões de euros.

Se considerarmos que, como reporta o quadro II.13, as receitas provenientes dos jogos da SCML e da exploração de jogo em casinos e salas de bingo, no período compreendido entre 2004 e 2008, ascenderam a 3 950 275 milhares de euros, traduzindo portanto uma média anual aproximada a 790 milhões de euros, podemos concluir que as receitas líquidas geradas pela actividade de jogo para a Administração Central do Estado e entidades beneficiárias do sector público, apenas em quatro anos do período, representam cerca de 19,3% do valor médio anual proveniente dos fundos estruturais previsto beneficiar no período compreendido entre 2007 e 2013.

¹⁹ 22 mil milhões de euros a preços de 2004

²⁰ 25,2 mil milhões de euros a preços de 2003

2.6 As receitas do jogo face à dívida pública

De acordo com dados do Ministério das Finanças e da Administração Pública publicados em 4 de Agosto de 2009, a dívida pública nacional atingiu em 2008 179,6 mil milhões de euros, incluídas as parcelas de dívida das empresas públicas e os encargos futuros assumidos até 2050 com as parcerias público – privadas, o que representa 107,9% do valor do PIB que, ponderado em termos nominais, se situava no 4º trimestre de 2008 em 166 435,3 milhões de euros.

Estes números sugerem que conduzamos a análise para a sua ponderação comparativa quanto aos valores jogados e, bem assim, quanto às receitas geradas pela actividade de jogo, permitindo-nos perceber qual o seu peso relativo.

Assim e tomando como referência o período compreendido entre 2004 e 2008, evidenciado no quadro II.22, verifica-se que os valores então usados para jogar em casinos e salas de jogo do bingo e através dos balcões da SCML atingiram no período um valor superior a 15 mil milhões de euros, que representam 8,4% da dívida pública (1,7% se ponderado apenas 2008).

Quadro II.22		<i>milhares de euros</i>	
Volume de jogo 2004 - 2008			
Casinos	Bingos	SCML	TOTAL
7.766.057	495.089	6.854.627	15.115.773
Fonte: Base de dados do SIJ do TP e Relatório & Contas SCML com elaboração própria			

E que, ponderadas as receitas geradas em razão do jogo realizado no mesmo período, reflectidas resumidamente no quadro II.23, a actividade de jogo, integrando todas as contrapartidas e a tributação, contribuiu com um valor líquido aproximado a 3,5 mil milhões de euros, que equivale a 1,9% da dívida pública (0,42% se ponderado apenas 2008).

Quadro II.23		<i>milhares de euros</i>	
Receitas do jogo 2004 - 2008			
Casinos	Bingos	SCML	TOTAL
795.968	126.151	2.561.538	3.483.657
Fonte: Base de dados do SIJ do TP e Relatório & Contas SCML com elaboração própria			

Síntese:

1. *O turismo é uma actividade económica geradora de trabalho intensivo, contribuindo directa e indirectamente para a criação de um volume muito significativo de postos de trabalho, representativo em 2005 de 7,8% do volume total de emprego, e induzindo à sua geração noutros sectores de actividade;*
2. *O turismo representou em 2008 2,7% do PIB;*
3. *As receitas do jogo constituem um importante recurso financeiro de suporte à programação e implementação da política de turístico, de que o PENT é hoje o principal instrumento;*
4. *Embora afectando verbas às áreas de formação e promoção turística, a actividade de jogo direccionou exclusivamente para o investimento turístico, no período compreendido entre 2000 e 2008, um valor aproximado a 886 milhões de euros;*
5. *A despesa realizada pelos jogadores para jogar atingiu em 2008 3.067.803 milhares de euros, valor que corresponde a 2,8% da despesa de consumo final realizada pelas famílias residentes com bens de consumo não duradouros de natureza alimentar e corrente;*
6. *A despesa média mensal para jogar por indivíduo activo, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos, foi de € 50,73, correspondente a 5,7% da remuneração de base média mensal, em Outubro de 2008;*
7. *O dispêndio médio para jogar, tendo por referência a população residente total, atingiu em 2008 € 288,6 per capita e face às receitas geradas no mesmo ano, o benefício médio per capita foi de € 70,2. Se considerarmos apenas a população activa, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos, os valores ascendem a € 608,8 e € 148,2 per capita, respectivamente;*
8. *Considerando que o PIB em termos nominais ascendeu em 2008 a 166 435,3 milhares de euros, conclui-se que 1,8% do total da riqueza gerada no país foi utilizado para jogar.*
9. *As receitas médias anuais do jogo liquidadas no período 2004-2008 representam cerca de 19,3% do valor médio anual previsto beneficiar proveniente dos fundos estruturais no período 2007-2013.*
10. *Tendo a dívida pública nacional atingido em 2008 179,6 mil milhões de euros, incluídas as parcelas de dívida das empresas públicas e os encargos futuros assumidos até 2050 com as parcerias público - privadas, os valores dispendidos para jogar no período compreendido entre 2004 e 2008 representam 8,4% da dívida registada no 4º trimestre de 2008 (1,7% se ponderado apenas 2008);*
11. *Da mesma forma, consideradas as receitas geradas pela exploração do jogo conclui-se que a actividade contribuiu no mesmo período com receitas líquidas equivalentes a 1,9% da dívida pública (0,42% se ponderado apenas 2008).*

CAPÍTULO III

Envolvente sociológica do jogo

1. O problema social do jogo existe?

Como referimos em termos introdutórios, datam dos primórdios da nacionalidade as primeiras iniciativas legislativas em que o jogo era motivo e todas elas com sentido restritivo da sua prática. Era diversa, consoante as épocas, a razão de tais medidas, porém, sempre o jogo foi visto como um mal social, corruptor de homens e de princípios e desagregador de famílias, cuja prática recorrente conduzia inelutavelmente à ruína e à miséria.

Quando nos propomos reflectir sobre a problemática social do jogo deparamo-nos, por norma, com a dúvida incontornável de sabermos até que ponto vale a pena, ou faz sequer sentido, este tipo de avaliação. Se tudo não passa de uma questão de medida e, por isso, teremos que nos preocupar tanto com o jogo como com outros produtos de consumo corrente e procurar nortear a nossa vida e a daqueles que podemos influenciar por regras tais que conduzam a um consumo equilibrado de tudo. Em suma, ‘tudo quanto baste’ como garantia de uma vida sã.

Lido desta forma, o problema do jogo, não sendo desprezível tal como o não são os consumos exagerados dos demais bens, não assumirá foros de grande dramatismo. Contudo, muita gente dos mais variados quadrantes, nomeadamente do meio académico, tem vindo a interessar-se pelo tema e a dedicar parcelas significativas do seu tempo e esforço para o estudar e proceder ao seu enquadramento científico e institucional, razão que baste para se lhe reconhecer complexidade e pertinência e aí encontrar também fundamento de análise. Nesse quadro poderá também integrar-se a presente abordagem.

Como começámos por referir, perderam-se no tempo os sinais das primeiras práticas de jogo, havendo quem as atribua à própria natureza humana,²¹ tomando como tal os jogos de caça ou de guerra identificados nos primórdios da sua evolução.

Não assume relevo determinante no contexto, mas poderá apresentar algum interesse saber porque se joga, o que leva o homem a conceber tais desafios e a submeter-se a tais provações.

²¹ Como antes referimos, Harris (1964) entende que se trata de um impulso natural para o risco e que está presente em qualquer pessoa, seja um condutor na estrada ou um apostador.

Alguns estudos apontam para razões que variam em função da frequência das práticas e estágio das suas consequências, podendo, de acordo com os mesmos, dever-se a estados desesperados de carência em que o jogo se apresenta como a última escolha, à ambição desmedida e busca incessante da fortuna ou, num estágio mais avançado, a patologias do foro neurológico, nomeadamente, de natureza obsessiva-compulsiva.

Como antes sugerimos, o jogo, à semelhança de outras actividades, pode ser acedido e praticado em termos moderados, como actividade de mero lazer, não envolvendo nessas condições risco significativo. Em vista disso, a generalidade dos contratos de concessão dos casinos integram no seu clausulado a obrigação de os concessionários associarem à exploração de jogo a oferta regular de *'programas de animação de bom nível artístico'*²², propondo-se o Estado compartilhar nesses encargos. O legislador curou assim no texto da lei, e a autoridade administrativa nos contratos, de atenuar a carga negativa subjacente, impondo aos operadores a realização de actividades alternativas de lazer.

Com esta medida introduziu-se no processo um factor que se pretendia ser dissuasor ou susceptível de ser usado como tal. Contudo e não obstante, apontam-se-lhe também razões opostas, identificando a animação como um forte catalisador do interesse por aqueles lugares, na perspectiva de que a presença continuada em casinos ou lugares de jogo, conduz inelutavelmente à sua prática e que esta, quando assumida de modo reiterado acaba, cedo ou tarde, por acentuar fragilidades e gerar casos problema ou mesmo de natureza patológica.

A afirmação de que o jogo é uma actividade de risco fará sentido não apenas por implicar a mera possibilidade de perder, mas porque nela intervêm externalidades negativas, associadas ou não à promoção da actividade, susceptíveis de influenciar o processo de dependência. De acordo com as experiências realizadas por Ivan Pavlov²³, mais tarde continuadas por John B. Watson²⁴, o organismo identifica um estímulo associando-o a um dado ambiente. A constante exposição ao estímulo leva a que o organismo, que antes lhe era indiferente, tenda a responder-lhe gradualmente de modo mais condicionado.

2. Tipologia do jogador

É recorrente perguntar-se se existe um tipo uniforme de jogador. Historicamente houve sempre a tentação de se atribuir ao jogador um tipo específico de indivíduo, não na perspectiva estritamente física como sugeria Cesare Lombroso na sua primeira obra sobre criminologia, *'O homem delinquente'*, publicada em 1876, mas associada à posse do dinheiro ou à sua busca e à volúpia por ele provocada.

²² Artigo 16º nº 1 alínea b) da Lei do Jogo

²³ Em 1903 Ivan Pavlov apresentou em Helsínquia e publicou os resultados do seu trabalho sobre o que chamou de "reflexo condicionado".

²⁴ Em 1913 John Watson publicou um artigo expondo o seu trabalho e estabelecendo as bases do 'Behaviorismo', nova corrente da psicologia que se opunha à 'Psicanálise' de Freud.

A legislação produzida em Portugal em matéria de jogo estabeleceu regras claras quanto a quem e em que condições podia frequentar os casinos e particularmente, quem os não podia frequentar, grupo este em que se integravam para além dos menores, funcionários públicos, empregados bancários e gente de profissões que, pela sua natureza, impusessem contacto ou detenção de valores. Estava em causa prevenir interesses ou meras tentações da parte de quem, em razão do ofício, tinha à sua disposição e guarda bens de terceiro e através da proibição de acesso aos locais de jogo, arredar a hipótese de os mesmos serem ilicitamente utilizados para fins ao tempo tidos como perversos e marginais.

O factor idade pesou também na determinação do legislador ao estabelecer as condições de acesso aos casinos, como previa o Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, nos termos do qual era vedada a entrada nas salas de jogo “*Aos menores de ambos os sexos e aos que viverem sob tutela ou curatela*”²⁵.

Este regime foi alterado no sentido permissivo, sendo os acessos liberalizados para as salas mistas, de máquinas e de bingo, com a ressalva de que os jogadores sejam detentores de idade maior, entretanto, fixada em 18 anos.

O surgimento recente das modalidades de póquer “*hold'em*” e “*Omaha*” e a sucessão de torneios mundiais, com permanente publicitação através dos meios de comunicação social, atraiu para o jogo uma multidão inesperada de jovens que, naturalmente, acaba sendo encaaminhada para as demais modalidades em exploração.

Em razão disso, temos hoje uma nova dimensão na tipologia do jogador, agora centrada na sua extraordinária juventude e buscada, pelas razões expressas, em grande parte, nos meios estudantis. A sofisticada e atractiva componente tecnológica da oferta converte os jovens no público-alvo e as universidades num campo de recrutamento privilegiado.

Mas é no quadro da operação de jogo e em função das reacções individuais que melhor podemos identificar tipos aparentes de jogadores, consoante a natureza da sua participação, mais ou menos emotiva-reactiva, mais ou menos afectada pelas vicissitudes da prática. O jogo representa para o jogador a adrenalina que lhe está associada, nela influenciando a cadênci e, por via dela, o número de jogadas ou de apostas por unidade de tempo.

A permanente expectativa do resultado constitui o elemento catalisador do interesse e por consequência, o factor que determina o grau de afectação de uma determinada modalidade de jogo, o factor que a torna mais ou menos aditiva.

Os jogos explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa apresentam, pela sua natureza, uma grande exposição em razão das fortes campanhas publicitárias, do volume dos prémios propostos e da grande facilidade do acesso. Contudo, factores como a temporização da aposta conduzem a que sejam classificados como mais brandos do que os jogos praticados em casinos e bingos, em que o resultado é conhecido fracções mínimas de tempo após a realização da aposta.

²⁵ Artigo 32º, 1º, do diploma mencionado

Nos jogos oferecidos pela SCML o tempo que medeia entre a realização da aposta e o conhecimento do resultado pode atingir uma semana ou mais consoante se trate, por exemplo, dos lotos, euromilhões ou algumas lotarias. Excepciona-se aqui o caso da lotaria instantânea, cujo resultado pode também ser conhecido no momento imediato à sua aquisição e por isso figura, nesta perspectiva, entre os jogos mais problemáticos.

O factor tempo pesa neste exercício, uma vez que, após realizada a aposta, o jogador dispõe de tempo bastante para rever e regredir na decisão de apostar. A legislação nacional e a europeia em matéria de protecção do consumidor, permitem-lhe desistir e reaver o valor apostado.

Esta margem praticamente não existe nos jogos dos casinos e é muito reduzida no jogo do bingo, porquanto, e como antes sugerido, o resultado de uma aposta numa máquina de jogo ou numa qualquer banca de casino é conhecido numa fracção mínima de tempo após o impulso que a determinou. Como dizem Dombrink e Thompson (1990:3-12), numa abordagem à legalização do jogo nos EUA, não existem relógios nas áreas de jogo dos casinos, o tempo ali não conta na busca incontornável e, por vezes, incontrollável da adrenalina.

Ainda assim, considerando que o prémio constitui elemento determinante da operação e, na mesma medida, da problemática associada ao jogo, não é desprezível a dimensão dos prémios oferecidos em alguns dos jogos da SCML como os lotos e, principalmente, o euromilhões, que constitui, por essa razão, um poderoso contributo para novas asserções quanto à tipologia das práticas de jogo e quanto à tipologia do jogador.

Este quadro suscita a ideia de um tipo diferente de jogador, em busca de um diferente tipo de respostas. Não se trata já da volúpia associada a uma prática, da emoção forte multiplicada vezes sem conta, de um local, de uma variedade de alternativas ou de um ambiente, mas de uma expectativa diferente decorrente do valor do prémio em jogo. Um momento de sorte pode ditar a resolução definitiva de problemas, a realização de todos os desejos, a saída da penúria, em suma e no limite, a retoma da dignidade. Aqui, o tempo que medeia entre a aposta e o resultado, muitas vezes apontado como dissuasor da prática, pode, contrariamente, conduzir à multiplicação dos valores apostados em razão do apelo gerado pelo valor em prémio.

Digamos que as medidas de voluntariedade e de invulgaridade e o prazer gerado pelo jogo no indivíduo, mencionados por Huizinka (1943), sendo elementos referenciais, não pesam neste quadro de abordagem.

Os autores Villa & Canal (1998), citados por Santos (2007:2), defendem a existência de quatro tipos distintos de jogadores. O *jogador social* que procura o jogo por mero entretenimento, de modo controlado e ocasionalmente, sem envolvimento de risco, o *jogador problemático* que, não enquadrando tipos de patologia identificada, apresenta já os seus sintomas e o *jogador patológico* tipificado como o indivíduo mais profundamente afectado pela dependência e objecto das mais diversas descrições no quadro da psiquiatria e da psicologia clínica. Estes autores identificam ainda um quarto tipo de jogador que classificam como *jogador profissional* e caracterizam como indivíduo controlado, que faz da prática

do jogo o seu modo de vida e que, em razão dessa motivação, doseia adequadamente as margens de risco.

Diversos autores discorreram sobre tipos eventuais de jogadores, sendo variadas também as classificações propostas. Recorremos intencionalmente a esta asserção por se afigurar curiosa, na nossa perspectiva, a ideia transcrita de um *jogador profissional*. Consideramos não ser real a figura ou, de outro modo, *os dados* que conduziram à sua concepção *estavam viciados*. Com efeito, também no jogo, à semelhança das demais actividades económicas, as contas estão feitas à partida na perspectiva comercial da actividade. E feitas de tal modo que o jogador até pode, de facto, ganhar. Porém, ocasionalmente. Se, de outro modo, jogar em continuidade, pelo mero cumprimento das regras, ele acabará inexoravelmente por perder.

Exercício:

Exemplificando, no caso do jogo da roleta, o jogador dispõe de um universo de 37 ou 38 números, consoante se trate de uma mesa dotada de um ou de um e dois zeros, sobre os quais pode apostar. Se apostar 1 euro sobre qualquer deles e, feita rodar a bola, vier a acertar, recebe 35 vezes o valor apostado. Ora, como se verifica, 1/37 ou 2/38 avos constituem à partida, numa e noutra circunstância, receita da banca, pelo que, se jogar de modo continuado, o jogador verá os seus ganhos ocasionais diluídos no resultado final, naturalmente em favor da banca.

Sujeito embora às vicissitudes da sorte e do azar, daí o nome, o jogo é também uma actividade de estratégia e oportunidade. Em razão disso, podendo ocasionalmente ganhar, se o jogador não usar a oportunidade e parar, como dissemos e explicam Wiley (1974: 61), e Scarne (1986:14-31), acabará por ser vítima da sua própria estratégia.

Nesta perspectiva e recorrendo ao pensamento de Eigen e Winkler (1989), a figura do jogador profissional não passa de pura ficção por ser simplesmente inexistente.

3. O acesso ao jogo

A problemática do jogo está relacionada predominantemente com a facilidade com que os sujeitos acedem à sua prática, seja por via das salas de jogos dos casinos e bingos, seja através dos postos de venda da SCML, seja também através dos canais de televisão onde proliferam programas de concursos e sorteios e se colocam questões para resposta dos espectadores através de chamadas telefónicas com valor acrescentado, tendo prémios em dinheiro ou bens com valor económico elevado como contrapartida, seja ainda através do acesso a um qualquer sitio da *internet* onde se dispõe de jogos de todos os tipos em casinos virtuais, seja por fim através da parafernália imensa de jogo ilicitamente vendido em estabelecimentos de rua.

Acresce a esta facilidade a comum publicidade hoje disponível nos meios de comunicação social e em painéis de rua, associada ou não à imagem de organizações com cariz social ou

desportivo, que constitui um estímulo acrescido e incontornável à prática dos jogos de azar.

O ordenamento jurídico nacional consagra algum relevo ao uso da publicidade para o jogo, proibindo-a quando este constituir o elemento essencial da mensagem²⁶, contudo, exclui desta condição o bingo e os jogos da SCML que, neste caso e como referimos, representam uma das parcelas mais significativas da actividade. Ao discriminar os casinos sem razão aparente, o legislador instala a dúvida quanto à existência de um *'jogo bom'* e um *'jogo mau'*, inscrevendo neste o jogo oferecido pelos casinos.

Não é caso único e tudo indica tratar-se cópia de outros ordenamentos jurídicos. Nelson Rose (1986:55-67) reporta a luta travada nos anos 80 pelos casinos americanos pelo direito à publicidade. Ainda assim, o regime hoje em vigor nos EUA não passa, em alguns casos, de uma amálgama com as lotarias a poderem anunciar na televisão, rádio e jornais, o bingo, mesmo quando destinado a fundos de caridade, a não poder fazer publicidade e os casinos a ser-lhes apenas permitida a publicidade através da televisão por cabo.

A publicidade constitui factor diferenciador da procura e compreende-se que publicitar jogos de azar ou uma peça de teatro não é exactamente a mesma coisa. Da mesma forma é inverosímil uma ideia de jogo bom e jogo mau como nos é sugerido. A actividade de jogo incorpora genes de alguma problemática social e, nessa medida, a sua publicitação deve ser acautelada e, fundamentalmente, doseada. A regulamentação hoje em vigor em Portugal é para além de desajustada, discriminatória e injusta.

Retomando, verifica-se assim que para além das alterações legislativas liberalizantes da prática e exploração do jogo, alargaram-se também os canais de acesso ao mesmo. E como se trata de um processo complexo onde interagem interesses diferenciados, ao rever-se o modelo de operação de jogo diversificando o acesso à sua prática, alargando-a a camadas da população que aparentemente não dispõem de condições materiais para tal, houve também lugar a uma regeneração do mercado em função dessa factualidade.

E à semelhança do que aconteceu em relação à generalidade da actividade comercial, também o jogo beneficiou da alteração de estratégia das instituições financeiras, aproveitando durante um largo período uma maior facilidade na obtenção de crédito. O legislador proibiu a agiotagem dentro dos casinos e penalizou-a criminalmente como usura, mas a medida acabou fragilizada com a abertura das portas ao crédito, face à acção agressiva das pequenas financeiras e a estratégias facilitadoras da banca tradicional, a coberto da figura genérica do crédito ao consumo.

A alteração de postura dos operadores bancários na concessão de crédito contribuiu para alimentar uma parcela muito significativa da procura do jogo, parte da qual, estamos convictos, foi direccionada para o mercado ilícito.

As alterações legislativas que permitiram uma maior facilidade de acesso aos espaços de jogo, a evolução tecnológica que o tornou mais diversificado, apelativo e próximo por via

²⁶ Artigo 21º n.ºs 1 e 2 do Código da Publicidade

da *internet*, e uma maior capacidade financeira da população, foram ingredientes que conduziram a um significativo crescimento da actividade.

Num quadro devidamente regulado e fiscalizado, a antecipação da idade de acesso à prática de jogo pode não assumir particular dramatismo, mas a nuvem adensa-se quando esse acesso não se encontra adequadamente regulado por manifesta ausência de lei, como é o caso do jogo através da *internet* que hoje funciona em canal aberto, a todos sendo permitido aceder e jogar sem limites, sem qualquer inibição de ordem técnica ou financeira.

Não estão criados os instrumentos legais e os padrões enformadores e delimitadores do acesso à exploração e prática do jogo através da *internet*, sejam de natureza etária, material ou técnica e, em razão disso, resultam infrutíferas as medidas de controlo e prejudicado o quadro de obrigações contratuais e de protecção social que as impõe.

Mas a exploração e prática do jogo não se limita aos locais concessionados para o efeito ou aos sítios disponíveis na *internet*. Desde há muito que a entrada de novas tecnologias de jogo no território nacional passa pelo mercado ilícito, com um volume muito significativo de máquinas e suportes com temáticas de jogos de fortuna ou azar a operar à margem da lei.

Não sendo possível avaliar o peso efectivo de qualquer actividade ilícita de rua em razão dessa natureza e da sua natural ocultação, também o não será quanto às práticas de jogo, hoje oferecidas através da *internet*. Podem, ainda assim, ser desenvolvidos alguns exercícios nesse sentido, suportados nomeadamente em dados estatísticos resultantes da acção repressiva desenvolvida nos últimos anos pelas PSP, GNR e ASAE, em cooperação com a Inspeção de Jogos, como o quadro evidencia.

Quadro III.24			
Acção de repressão do jogo ilícito			
Anos	Operações	Processos	Destruições
2005	35	2.412	357
2006	24	1.192	194
2007	47	1.559	1.095
2008	69	1.368	809
TOTAL	175	6.531	2.455

Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria

Exercício:

*O número de acções realizadas e os processos criminais delas decorrentes permitem, sem risco exagerado, estimar um número de equipamentos de jogo em exploração ilícita em todo o território continental e ilhas não inferior a 50 000 unidades. Neste pressuposto, se considerarmos que cada equipamento ou meio disponível pode gerar em média uma receita diária de € 100,00 e que funciona 280 dias por ano, tendo por referência o tempo de funcionamento dos estabelecimentos onde, em regra, são encontrados em exploração e apreendidos, esta abordagem, obviamente simplista, à oferta ilícita de jogo permitirá estimar um volume de aproximado a € 1 400 000 000,00 (50 000*280*100,00), que*

corresponde a 45,6% do registado em 2008 por toda a actividade concessionada e equivale ao volume de jogo registado pelos casinos no seu conjunto ou pela SCML no mesmo período, como evidencia o quadro II.07.

De salientar que se trata de um tipo da oferta de jogo, centrado em equipamentos físicos ou suportes de jogo, como discos rígidos, placas ou *cd's*, portadores de temas de jogo de fortuna ou azar, que surgem, por norma, instalados em computadores ou dissimulados em máquinas de diversão, num mercado que, no entanto e como referido, continua largamente dominado pelo jogo oferecido através da *internet*.

Esta matéria foi objecto de uma intervenção do Tribunal Europeu de Justiça através do Acórdão nº42-C/07, de 8 de Setembro, em que, questionado sobre se “...o regime de exclusividade concedido à Santa Casa quando aplicado a... um prestador de serviços estabelecido noutra Estado-Membro... constitui um entrave à livre prestação de serviços, ...violando os princípios da liberdade de prestação de serviços... consagrados ... nos artigos 49º (CE)...”, aquele Tribunal claramente reconhece razão à SCML no litígio com a empresa operadora de apostas *online* BWin invocando, nomeadamente, o seguinte entendimento:

“...não se pode excluir a possibilidade de um operador, que patrocina certas competições desportivas sobre as quais aceita apostas e certas equipas que participam nessas competições, se encontrar numa situação que lhe permite influenciar, directa ou indirectamente, o resultado e, assim, aumentar os seus lucros”,

“...a restrição da oferta de jogos através da internet pode ser justificada pelo objectivo de combate à fraude e à criminalidade”.

E ainda

“...o artº 49º (CE) não se opõe à legislação de um Estado-Membro, ... que proíbe que operadores como a BWin, com sede em outros Estados-Membros, onde prestam legalmente serviços análogos, ofereçam jogos de fortuna ou azar na internet, no território do referido Estado-Membro.”

Não obstante e no seguimento, a Betclíc, outra casa de postas *online*, celebrou com 12 clubes da I e II Ligas portuguesas contratos de patrocínio.

Desconhecem-se os valores envolvidos, mas serve à razão, a informação vinda a público de que essa mesma empresa firmou com o clube italiano de futebol Juventus um contrato de patrocínio por duas épocas, envolvendo no negócio uma verba de 16 milhões de euros²⁷.

²⁷ In <http://www.futebolfinance.com/juventus-assina-contrato-com-betclíc>

Perante o facto, permitimo-nos concluir que as receitas geradas pelo negócio das apostas *online* justifica o investimento em patrocínios, mesmo que se trate de um país com poucos recursos como Portugal e de clubes de futebol à sua dimensão.

O valor mencionado de 1 400 milhões de euros, embora extrapolado e não ponderando a oferta de jogo através da *internet*, constitui, conjuntamente com os valores apurados da actividade concessionada, um contributo por defeito mas ainda assim pertinente e credível para a avaliação do peso da actividade ilícita de jogo, para a ponderação dos efeitos sociais inerentes e para a estimação dos custos que, social e materialmente, o Estado e o país têm que suportar, seja com o exercício da acção social e com o apoio de saúde aos jogadores problemáticos, seja com a acção reguladora e fiscalizadora, seja com o suporte das situações de reforma antecipada, desemprego, ausência do emprego e perda de rendibilidade, seja ainda, com a perda das respectivas contribuições sociais e da tributação inerente.

4. Universo populacional afectado

Não obstante, como vem sendo dito, a legalização das práticas de jogo em Portugal date de há muito, apenas recentemente e por influência de políticas adoptadas nesta matéria por alguns dos Estados-Membros da União Europeia, a problemática relacionada com o jogador dependente começou a ser abordada em Portugal e objecto de algum tratamento dirigido. Também por esta razão, não são muitos os trabalhos académicos ou de cariz científico desenvolvidos sobre o tema e os que, quanto a nós, apresentam maior relevância têm a mesma fonte – a Universidade Católica de Lisboa (UCL), por iniciativa da SCML.

Tal não significa que os danos sociais resultantes da prática dos jogos de fortuna ou azar não existissem mas, porventura, que não eram lidos como problemas reais, susceptíveis de integrar um qualquer tipo patológico e de suscitar o correspondente tratamento e acompanhamento terapêuticos. Não se tratava apenas da postura social mas também da postura institucional face ao problema, que conduziam a que, não poucas vezes, fossem mascarados casos problema relacionados com o jogo e os pacientes inseridos em grupos terapêuticos atípicos.

O mais recente trabalho sobre a epidemiologia da dependência do jogo em Portugal coordenado, como referimos, por Lopes (2009), por iniciativa da SCML, não arrisca uma taxa global de prevalência da dependência, considerando-a equivalente à dos restantes países europeus. A Europa a 27 integra hoje uma grande diversidade também neste matéria, quer quanto aos tipos dominantes de jogos, quer quanto à dimensão do problema, quer ainda quanto à posição institucional face ao mesmo, razão por que, surte vaga aquela afirmação.

O estudo realizado fornece, no entanto, alguns indicadores interessantes, nomeadamente, de que a maior incidência em jogadores problemáticos se verifica na faixa etária compreendida entre os 40 e os 50 anos de idade e a maior incidência em jogadores dependentes entre os 26 e os 40 anos de idade.

Dando como boas estas indicações e face à tendência verificada, tudo aponta para que aquela faixa etária sofra um deslizamento e a estatística epidemiológica da patologia do jogo evolua para registos agravados quanto às camadas mais jovens da população.

Aquele estudo alarga também a análise ao comportamento dos grupos de risco em que, de acordo com a composição de género, entre os jogadores afectados por dependência de jogo a dinheiro em Portugal 79% é do sexo masculino e 21 % do sexo feminino.

Tratando-se embora de leitura muito circunscrita, revela valores que, admitindo-se em crescendo, são significativamente baixos comparativamente aos verificados em alguns estudos realizados em datas e regiões geograficamente diversos, o que não deixa de ser sintomático de posturas e culturas enraizadas.

Em estudo realizado a propósito Hraba e Lee, (1996), citados por Lobo (2005: 14), concluíram que metade dos jogadores australianos são do sexo feminino. Welte *et al*, (2001), citados por Martins (2002: 235-242), em estudo realizado sobre a prevalência do jogo patológico nos EUA, concluíram por uma proporção de 1 para 1 entre homens e mulheres. A autora menciona, ainda e por sua vez, que estudos de prevalência do jogo patológico ao longo da vida na população geral, realizados por Sommers, (1988), Ladouceur, (1991), Bland *et al*, (1993), Coman *et al*, (1997) e Shaffer *et al*, (1999), apontaram para uma proporção de 2-3 para 1 entre homem e mulher.

Mas refere ainda o estudo da UCL, que se desconhece a amplitude do fenómeno de dependência de jogos a dinheiro entre os jovens, com particular incidência na faixa etária compreendida entre os 12 e os 18 anos, acrescentando embora que a taxa de prevalência assume aqui níveis preocupantes.

Esta menção assume particular relevância por se tratar de um trabalho de cariz científico e nele se admitir que em Portugal a problemática da dependência neste domínio pode estar já a afectar os níveis etários mais baixos da população, atingindo mesmo adolescentes.

Sendo escassos, como vimos dizendo, os estudos realizados neste domínio, apresenta-se de dificuldade agravada a formulação de qualquer estimativa quanto à taxa de incidência da patologia do jogo em Portugal. Não existe uma estrutura organizada de acolhimento e diagnóstico de casos problemáticos que permita, nomeadamente, a triagem por tipo e grau de afectação e o respectivo enquadramento.

Podemos, ainda assim, recorrendo embora a dados algo distantes no tempo, desenvolver alguns exercícios de suporte à presente análise.

Exercício:

Como reporta o quadro II.06, no período compreendido entre 2000 e 2005 foram emitidos 1 040 822 cartões de acesso às salas de jogos tradicionais de todos os casinos do pa-

ís. Estes títulos, previstos na legislação do jogo e na Tabela Geral do Imposto de Selo como condição de acesso às ditas salas de jogos distribuíam-se, ao tempo, por três modelos tipo – A, B e C – em função do período de validade. O tipo A válido por 3, 6, 9 ou 12 meses, o tipo B válido por 1, 8 ou 30 dias e o tipo C válido para uma única entrada. De acordo com os registos, a maior procura apontou sempre para o modelo tipo B, mais direccionado para visitantes ocasionais por um dia ou períodos de curta duração. O modelo tipo C, esgotando o direito com uma única entrada, apresenta registos de procura residuais.

O modelo A identifica os jogadores assíduos, a maior parcela dos quais garantindo presença diária nas salas de jogos dos casinos. É dentro deste grupo, com particular incidência entre os modelos com validade anual, que podemos porventura identificar casos graves da patologia do jogo ou casos problema.

Mas é possível, numa primeira análise, isolar dois grandes grupos com recurso à avaliação do número de acessos dos tipos A e B.

Quadro III.25		
Entradas Salas de Jogos Tradicionais		
Ano	Modelo A	Modelo B
2000	11.398	226.634
2001	11.104	177.728
2002	13.284	159.637
2003	26.115	143.057
2004	13.627	142.576
2005	7.708	93.019
TOTAL	83.236	942.651

Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria

E num segundo momento, diferenciar os modelos tipo A com validade anual, ou seja, os emitidos no primeiro trimestre de cada ano, previsivelmente o período onde residem os casos potencialmente mais problemáticos.

Quadro III.26		
Títulos de acesso modelo A		
Ano	Jan/Março	MRestantes
2000	6.575	4.823
2001	6.490	4.614
2002	6.439	6.845
2003	11.711	14.404
2004	8.652	4.975
2005	6.806	2.895
TOTAL	46.673	38.556

Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria

Começamos, com base neste raciocínio, por referenciar e isolar 46 673 títulos de acesso, modelo A, com validade anual, emitidos a frequentadores dos casinos que, nessa medida, eram susceptíveis de integrar com maior probabilidade um tipo de jogador dependente ou caso problema.

Na mesma linha, propomos agora que o número remanescente, reportado aos modelos válidos por 3, 6 e 9 meses, seja, para efeitos do exercício, fraccionado em partes iguais atribuindo-se a cada parcela a pontuação 0,25, 0,5,0,75 e 1, de modo a graduarmos, em termos de probabilidade, o número de títulos de acesso susceptíveis de integrar casos semelhantes aos que imputámos aos emitidos durante o primeiro trimestre. Assim,

Quadro III.27							
Ponderação do tempo remanescente							
Ano	MesesRest	4PIguais	0,25	0,5	0,75	1	TOTAL
2000	4.823	1.206	302	603	905	1.206	3.016
2001	4.614	1.154	289	577	866	1.154	2.886
2002	6.845	1.711	428	856	1.283	1.711	4.278
2003	14.404	3.601	901	1.801	2.701	3.601	9.004
2004	4.975	1.244	311	622	933	1.244	3.110
2005	2.895	724	181	362	543	724	1.810
TOTAL	38.556		3.377	6.755	10.132	13.509	24.104

Fonte: Base de dados do SIJ do TP com elaboração própria

Assim, ponderado o quadro que precede, poderemos concluir que no período circunscrito entre 2000 e 2005, num universo de 83 236 títulos de acesso modelo A às salas de jogos tradicionais dos casinos, com validades diferenciadas entre 3, 6, 9 e 12 meses, 70 777 (46 673+ 24 104) foram, ao longo do período, emitidos a indivíduos que registaram assiduidade diária ou acentuada permanência.

Considerando que os títulos de acesso emitidos nestas circunstâncias são, em regra, atribuídos aos frequentadores habituais estaremos, portanto, a falar de uma mesma população que anualmente repete a prática, razão por que, o número deverá ser dividido pelo período, obtendo-se um registo de 11 796 indivíduos que, de acordo com o presente exercício, no período compreendido entre 2000 e 2005, registaram assiduidade diária ou acentuada permanência nas salas de jogos dos casinos e são, por isso, susceptíveis de integrar um tipo patológico associado à dependência do jogo.

De acordo com os indicadores do INE a população média residente entre 2000 e 2005 foi de 10 427 833, como resulta do quadro III.28, pelo que, o número obtido representa 0,1% da média da população residente no período.

Ano	População
2000	10.256.658
2001	10.329.340
2002	10.407.465
2003	10.474.685
2004	10.529.255
2005	10.569.592
Média	10.427.833

Fonte: INE com elaboração própria

Por sua vez, o número obtido de 11 796 jogadores que registaram assiduidade diária ou acentuada permanência nas salas de jogos dos casinos, susceptíveis portanto de integrar um tipo patológico associado à dependência do jogo, representa 0,2% da população activa, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos, que no 4º trimestre de 2005, de acordo com os dados disponíveis no Boletim Estatístico do GEP do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, registou 4 978 milhares de indivíduos.

Como começamos por dizer, a informação usada no presente exercício reporta apenas ao período compreendido entre 2000 e 2005 e a jogadores que acederam exclusivamente às salas de jogos tradicionais dos casinos, pelo que constitui um indicador de reduzida relevância nesta plataforma de abordagem.

Vale ainda assim para reafirmar a convergência das escassas pronúncias conhecidas quanto a esta matéria que apontam todas para um baixo índice de patologias ou casos problema decorrentes da exploração e prática do jogo.

5. Marginalidade associada ao jogo

Como antes referido, durante largas décadas o acesso aos casinos foi seriamente restringido por força dos dispositivos legais enformadores da actividade e também pelo tipo de gestão adoptado pelos concessionários que, usando dessa prerrogativa e suportados no texto da lei onde se estabelece que “*Os casinos são estabelecimentos que o Estado afecta à prática e exploração de jogos de fortuna ou azar que visam fundamentalmente assegurar a honestidade do jogo, a concentração e comodidade dos jogadores e proporcionar uma oferta turística de alta qualidade*”²⁸, sempre impuseram condições selectivas de acesso e, dessa forma, filtraram e estilizaram as frequências alinhando-as com as respectivas estratégias.

Não obstante o legislador haja acentuado a tónica da qualidade turística, nunca a actividade de jogo assumiu em Portugal tal dimensão e atractividade, uma vez que o turista jogador incorpora um tipo muito específico para cuja captação nunca houve interesse ou estratégia.

²⁸ Artigo 27º nº 1 da Lei do Jogo

Em razão disso, as explorações de jogo foram durante muito tempo sustentadas por uma camada da baixa e média burguesia local.

Durante a década de 80 começou a desenhar-se um novo quadro de oferta de jogo nos casinos, onde até então haviam dominado os designados jogos tradicionais, como a roleta, *black-jack*, banca francesa, *baccara* e outros.

Com o surgimento de novas tecnologias associadas ao jogo, deu-se uma transfiguração da actividade que conduziu ao desvio da procura dos ditos jogos tradicionais para os jogos em máquinas os quais, dominados pelo primado tecnológico, se tornavam mais apelativos pela tipologia dos equipamentos e dos jogos e por terem custos médios por jogada mais moderados. Em razão disto, o volume das receitas gerado pelos jogos em máquinas cresceu exponencialmente com a consequente quebra dos jogos em bancas.

Esta evolução foi contemporânea da entrada em bolsa e da alteração do domínio de algumas das empresas concessionárias de jogo e, com isso, da introdução de novos modelos de gestão que promoveram uma maior comunicação e abertura dos operadores nacionais ao exterior e às experiências gestionárias aí em prática.

Confrontados com outros tipos de gestão e novas alternativas de geração de valor, os concessionários de jogo portugueses deparavam internamente com uma legislação conservadora ao estilo europeu, impeditiva da implementação de estratégias mais arrojadas. A liberdade de acesso às salas de jogo encontrada em locais referenciais como Las Vegas não tinha aplicabilidade em Portugal por força de uma lei que impunha a obrigatoriedade de identificação à entrada das salas de jogos tradicionais, que representavam ainda a parcela mais significativa das receitas de exploração.

Desde então promoveram-se alterações ao quadro normativo no sentido da liberalização dos acessos e recriaram-se os espaços de operação permitindo a instalação de salas de jogo em que se oferecem todos os tipos de jogos e onde, conseqüentemente, passaram a aceder e interagir todos os tipos de jogador independentemente da origem, condição social ou financeira.

A primeira alteração à actual lei do jogo data de Janeiro de 1995 e permitiu pela primeira vez a instalação de salas mistas onde, como ficou dito, podem operar conjuntamente bancas e máquinas de jogo. O novo diploma, contudo, não dispensava ainda a obrigatoriedade de identificação dos frequentadores que aí pretendessem aceder. Apenas em 2005, uma nova revisão da lei permitiu, como referimos, o livre acesso às salas mistas dos casinos a quem dispusesse de idade maior, dispensando-se assim a identificação prévia.

Acentuou-se, com isto, a mudança que já se vinha operando na tipologia da oferta, com conseqüências visíveis também do lado da procura, agora com novos tipos de jogador e alguma marginalidade circulante à mistura. Aumentou significativamente o número de ‘passantes’ pela generalidade das salas de jogos de todos os casinos e alargou-se proporcionalmente a margem de risco quanto à eventualidade de ocorrerem práticas irregulares nos locais de jogo.

Como antes também referimos, o legislador curou de tipificar como crime algumas das práticas associadas ao jogo, como a sua exploração não concessionada, a prática ou mera presença nos locais onde ela ocorra, a coacção à prática do jogo, a prática de jogo fraudulento, o fabrico, publicitação, importação, transporte e transacção não autorizados de material destinado à prática de jogos de fortuna ou azar e ainda a prática de usura para o jogo.

Uma maior facilidade no acesso aos locais licenciados não produziu, contudo e como seria de esperar, uma retracção na exploração e prática ilícitas, antes levando a que outros tipos criminais, como o branqueamento de capitais, se lhes associassem e, por este motivo, haja agora maior probabilidade de aí serem também praticados.

Ainda assim e não obstante admitamos terem sido ampliadas as fragilidades do sistema de controlo e, proporcionalmente, facilitadas as práticas de cometimentos ilícitos associados ao jogo, não partilhamos o entendimento de que os casinos ou salas de bingo sejam espaços potenciadores de tais cometimentos, nomeadamente, do branqueamento de capitais, uma vez que, este tipo criminal está por norma associado a grandes transacções financeiras que, nos tempos que correm, apenas ocasionalmente poderão ter lugar dentro dos casinos e definitivamente não existem nas salas de bingo, onde o volume de jogo é hoje muito repartido. Por sua vez, o modelo fiscalizador implementado prevê um estreito controlo das operações financeiras ali realizadas, fortemente inibidor da sua ocorrência.

6. Políticas de jogo responsável

Não existe em Portugal uma política dirigida à problemática do jogo e à protecção do jogador que vise acautelar as práticas e a eventualidade de ocorrerem danos sociais e, numa outra instância, acolher, tratar e acompanhar os casos de patologia mais agravada. A actividade conhecida neste domínio parte da escassa iniciativa de algumas entidades privadas de apoio social que procuram identificar e enquadrar os indivíduos por tipos e graus de afectação e lhes prestam os cuidados inerentes, integrando-os em grupos terapêuticos de acordo com a patologia diagnosticada.

Dissemos antes e os Estados há muito concluíram que banir o jogo não é solução para o problema, passando a mesma por regular e controlar adequadamente. Trata-se pois de assegurar as melhores práticas, suportadas por adequada solução normativa, como garantes de uma oferta de jogo proporcional aos interesses instalados.

A legislação ordenadora da actividade de jogo a dinheiro praticado em casinos e salas de bingo prevê, como foi dito, mecanismos de protecção ao jogador que integram, nomeadamente, a possibilidade de este requerer a inibição de aceder aos locais de jogo. Trata-se de medida de carácter administrativo que representa, ainda assim, um importante suporte nas iniciativas correctivas do problema do jogo, uma vez que é aplicada pela própria entidade reguladora da actividade e sujeita à sua fiscalização.

Em 2009 foram requeridos pelo próprio e sancionados pela Inspeção de Jogos 359 pedidos de inibição de acesso às salas de jogos de casinos e bingos²⁹, registo este indicado como próximo da média dos últimos anos.

A mesma legislação prevê ainda a possibilidade de aplicação de medidas cautelares que poderão conduzir à proibição, até 5 anos, do acesso às salas de jogos, porém, não há registo de tais medidas haverem sido aplicadas em contexto prático de jogo responsável mas, tão só, como sanções acessórias decorrentes de procedimentos de contra-ordenação, de que se registaram, de acordo com a mesma fonte, 57 casos no mesmo período.

Estes mecanismos não são já aplicáveis, nem praticáveis pela sua natureza, quanto aos jogos oferecidos pela SCML, que não dispõe de legislação nem mesmo de condições materiais para impedir um qualquer cidadão de adquirir os jogos em oferta. Poderá fazê-lo, quando muito e exclusivamente, quanto aos clientes registados no sítio de vendas electrónicas que, ainda assim, não impedirá os jogadores proibidos de jogar no sítio de vendas electrónicas de o virem a fazer em qualquer balcão de rua.

Da mesma forma, não dispõe de mecanismos com eficácia bastante que, por via cautelar ou sancionatória, inibam a prática do jogo.

Alguns países da UE dispõem de soluções avançadas de prevenção e controlo dos casos problemáticos de jogo.

De acordo com o Prof. Tilman Becker numa intervenção em conferência que teve lugar na Universidade de Leuven, Belgica, 2009, a Alemanha que apresenta taxas elevadas de consumo e dependência de álcool e tabaco (estima entre 1,3 e 1,7 milhões de dependentes de álcool e 3,5 e 5 milhões de dependentes do tabaco, para uma população aproximada a 83 milhões de habitantes) regista um número estimado entre 87 e 297 mil indivíduos afectados pela patologia do jogo, que se traduz em cerca de 5 mil novos pacientes entrados em sessões terapêuticas todos os anos. Apesar da significativa diferença entre os números apresentados nas valências mencionadas, a Alemanha dispõe, para além de mecanismos inibidores do acesso ao jogo, de outros meios dissuasores suportados por informação detalhada, por indivíduo, quanto ao número de presenças em locais de jogo, ao volume efectivo de jogo praticado e às quantias despendidas. Este processo integra sistemas de alarme e de bloqueio previamente configurados, que são accionados em função quer da assiduidade, quer dos valores gastos para jogar.

Em Portugal, as políticas de protecção do consumidor neste domínio encontram-se muito aquém do exemplo antes reportado, sendo mesmo impraticável a implementação de medidas de contenção da assiduidade e do volume de jogo nos termos que referenciámos.

Para melhor compreensão, começaremos por evidenciar o peso diferenciado das receitas do jogo na economia de ambos os países, assumindo em Portugal, diversamente da Alemanha,

²⁹ Fonte: Base de dados do SIJ do Turismo de Portugal, I.P..

dimensão e relevo marcantes, designadamente, no delinear de algumas políticas económicas. A actividade de jogo é geradora de receitas muito significativas de que beneficiam o Estado, autarquias e entidades do sector público, factor que faz deles parceiros interessados no negócio mas pode, por isso, fragilizar a sua acção no plano social e na fiscalização da actividade.

Deparamo-nos assim com posturas diferentes face a um mesmo problema, a alemã que pugna pela permissão contida e controlada da actividade de jogo e a portuguesa que em razão de parceria pública na operação e do benefício directo das receitas do jogo, assume as vantagens daí provenientes, porém, com previsíveis reflexos na missão de controlo e de protecção social por parte do Estado.

7. O jogo patológico

O jogo patológico foi considerado na 3ª edição do Manual Diagnóstico e Estatístico das Perturbações Mentais (DSM-III; APA, 1980), entre as Perturbações de Controlo dos Impulsos Não Classificadas em Outro Local. Encontra-se, por sua vez, incluído entre as Perturbações de Hábitos e Impulsos, na Classificação Internacional de Doenças (CID-10, OMS, 1992).

Apenas a partir deste reconhecimento começaram a surgir os primeiros esboços de teorização e desenvolvimento conceptual do problema. Segundo Santos (2007:2), vários autores se debruçaram sobre a matéria buscando explicações para este tipo patológico, ora entendido como uma perturbação aditiva por Jacobs (1986) e Blume (1987), como um conflito intra-psíquico não resolvido por Rosenthal (1992), ou como o resultado de cognições distorcidas por Sharpe e Tarrier (1993), Ladouceur e Walker (1996).

Blaszczynsky (1999), Frost *et al.* (2001), Hollander e Wong (1995), citados por Lobo (2005:14) integram, por sua vez, esta perturbação entre as de natureza impulsiva-obsessiva, em razão da natureza repetitiva das apostas e da constância incontrolável da vontade de jogar.

A edição do DSM-IV, APA, 1994, integra o jogo patológico entre as perturbações de personalidade anti-social. De acordo com estudos realizados, por Blume, 1995, Blanco *et al.* 2001 e Petry, 2001, Lesier e Blume (2003) e Moran (1970), citados por Lobo (2005: 15) e ali reportados, a dependência do jogo apresenta semelhanças com as de algumas substâncias aditivas, nomeadamente quanto à tolerância, traduzida na necessidade de apostar mais vezes e quantias cada vez maiores, quanto ao controlo, traduzida em esforços sucessivos e fracassados para parar de jogar, quanto ao prejuízo pessoal e social, ao arriscar a perda do emprego ou dos elementos relacionais mais marcantes como a família e os amigos e quanto à abstinência, traduzida na inquietude e irritabilidade consequente da redução ou interrupção da prática do jogo.

O jogo patológico continua a ser classificado como uma perturbação do controle dos impulsos na revisão de 2000, a mais recente do DSM-IV, identificada como DSM-IV-TR. De

acordo com este documento, um paciente deve preencher ao mesmo tempo pelo menos 5 dos 10 critérios de diagnóstico ali enunciados e os sintomas da patologia não devem circunscrever-se a uma situação ocasional. São eles:

- Preocupação constante com o jogo;
- Utilização de quantias cada vez maiores para jogar;
- Sucessivas tentativas inconsequentes para parar ou reduzir a prática do jogo;
- Inquietação e irritabilidade nos períodos de paragem ou redução da prática do jogo;
- Recurso ao jogo de fortuna ou azar como forma abstracção ou fuga dos problemas ou do mau humor;
- Tentativas sistemáticas de recuperação do dinheiro perdido;
- Omissão ou mentira sobre a prática recorrente do jogo e a extensão do problema;
- Recurso a práticas ilícitas para financiar a prática do jogo;
- Distanciamento da família e dos amigos como meio natural de acolhimento, com risco de perda do emprego e de progressão nos estudos ou na carreira em consequência da prática do jogo;
- Procura desesperada de ajuda para resolver situações financeiras provocadas pelo jogo.

Há quem procure distinguir as simples práticas de jogo, a que atribuem alguma margem de ingenuidade e motivações de mero lazer de práticas com envolventes patológicas, contudo e como dali se infere, admitem outros que as designadas ‘simples práticas’ podem não ser mais do que parte do trajecto para casos de patologia com gravidade variável mas que, no limite e à semelhança do que ocorre com o consumo de substâncias aditivas, pode gerar consequências graves e, nomeadamente, conduzir ao suicídio.

Estudos de Lesieur e Anderson (1995) e Thompson, Gazel e Rickman (1996), citados por Santos (2007: 8), apontam registos entre 13 a 20% de suicídios tentados entre jogadores patológicos, parte significativa dos quais acabaram consumados.

No estudo realizado sobre a dependência do jogo a dinheiro em Portugal, Lopes (2009) refere que os indicadores estão em linha com os resultados de outros países do espaço europeu, apontando para 2% a estatística dos casos em que a dependência do jogo teve como consequência última o suicídio. Não prefigura, no entanto, a proporção quanto a suicídios tentados.

Importa também salientar a possibilidade de coexistência de patologias diversas no mesmo indivíduo. A esta ocorrência dão os especialistas a designação de *comorbidade*, em que um mesmo paciente apresenta no momento da avaliação, ou em momentos temporalmente diferenciados, sintomas de duas ou mais perturbações simultâneas.

Petry (2005) e uma equipa de investigadores, referenciados por Oliveira *et al* (2008:545), avaliaram a *comorbidade* do jogo patológico com outras perturbações do foro psiquiátrico

recorrendo à amostra populacional da *National Epidemiological Survey on Alcohol and Related Conditions* (NESARC). O trabalho desenvolvido sugeriu que os jogadores patológicos apresentam um risco seis vezes superior de lhes ser diagnosticado abuso de álcool embora fossem identificadas dependências coexistentes de outras substâncias como sedativos, tranquilizantes, estimulantes e mesmo alucinogénios.

O jogo patológico representa pois um problema transversal que afecta a vida familiar, escolar, profissional, económica e social do jogador e do meio envolvente, a que na generalidade dos casos se associam outras práticas, designadamente de natureza criminal.

Segundo Oliveira *et al* (2008:545), também Lesieur (1998) efectuou vários estudos em que procurou avaliar os custos associados à dependência do jogo nos EUA e refere no relatório produzido que as dívidas contraídas por causa do jogo reflectem-se de modo devastador na vida do jogador e que estas consequências afectam toda família. De acordo com o mesmo relatório, nos casais afectados, sintomas como insónia, depressão, distúrbios provocados pela ansiedade e mesmo tentativas de suicídios, por vezes consumadas, apresentam índices semelhantes entre cônjuges jogador e não jogador, em níveis significativamente mais elevados do que na demais população.

De acordo com o mesmo autor, a patologia do jogo reflecte-se negativamente no trabalho gerando falta de concentração, atraso e absentismo. Nos diferentes estudos que menciona, Lesieur observou que entre 21% e 36% dos jogadores patológicos perderam o emprego devido ao jogo e que entre 18% a 28% dos homens e 8% das mulheres ficaram sem condições materiais de subsistência. Por força disso, refere o autor, envolveram-se em práticas ilegais associadas ao branqueamento de capitais, empréstimos fraudulentos, falsificação e furto.

Assim e em face do que até aqui providenciámos, parece inquestionável que a patologia do jogo não requer mero acompanhamento ou apoio, mas antes um trabalho integrado de suporte que vise atacar todas as vertentes da dependência em razão da *comorbidade* e, porventura, envolva neste processo a família, em razão da proximidade e também, como procurámos evidenciar, da afectação.

8. Despesa associada aos impactos negativos do jogo

8.1 Serviços de saúde

O jogador problemático e, por maioria de causa, o jogador patológico, usam a dissimulação e a ocultação como formas de manter a sua prática. Por esta razão, quando procuram apoio seja familiar seja junto de organizações de suporte social encontram-se, em regra, no estado limite da dependência e não dispõem já de alternativas de subsistência.

O trabalho que vem sendo desenvolvido junto desta população decorre, na maioria dos casos, da iniciativa das famílias afectadas e aproveita, pontualmente, a disponibilidade e voluntariedade de alguns técnicos que a elas se associam em sessões de terapia. Não existe pois uma estrutura organizada de acolhimento de enquadramento do problema e de encaminhamento do paciente, em razão de, em Portugal, a dependência do jogo não se encontrar inscrita como patologia autónoma no Serviço Nacional de Saúde (SNS).

O SNS foi criado em 1974 e visou, fundamentalmente, imputar ao Estado a responsabilidade de assegurar a todos os cidadãos, independentemente da sua condição contributiva, o direito à saúde, nele envolvendo tanto os cuidados integrados de saúde como a promoção e vigilância, a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da doença e a reabilitação médica e social dos doentes.

Não se encontra prevista no diploma que elenca as doenças abrangidas pelo SNS qualquer referência à patologia do jogo. Ao não reconhecer essa especificidade, o SNS recusa à população afectada um tratamento especializado e conduz a que esta se dirija aos postos de atendimento sob invocação da generalidade de efeitos colaterais, como depressões ou outras perturbações do foro neurológico, ou ainda de patologias associadas de que é caso, como falámos, a dependência do álcool, tabaco ou fármacos anti-depressivos.

O jogador patológico acaba assim por, indirectamente, aproveitar o SNS por via de diagnósticos marginais derivados ou associados ao problema, circunstância que tem impedido uma identificação precisa da patologia, a aferição da sua efectiva dimensão social e o adequado encaminhamento terapêutico dos pacientes. Em razão disso e por arrastamento, verifica-se a quase total ausência de investigação e especialização neste domínio, o que conduz ao isolamento da grande maioria dos pacientes ou à sua integração em comunidades terapêuticas desajustadas.

Não há pesquisa e é mínima a aplicação da que, neste domínio, é realizada no estrangeiro. Apenas algumas clínicas privadas mantêm interesse e farão hoje um percurso de relativa especialização dirigido ao tratamento e reintegração social da população afectada. Contudo, tratando-se, na generalidade dos casos, de pessoas destituídas de qualquer património ou com este profundamente exaurido e, como referido, não sendo esta valência qualificada como patologia autónoma pelo SNS, são escassas as perspectivas de mudança em face do seu reduzido interesse económico.

Não existe, também por isso, qualquer base de dados sobre o número de pessoas afectadas que procuraram apoio ou tratamento, sobre o trabalho com elas desenvolvido, sobre os custos suportados pelo Estado e, da mesma forma, não existe qualquer plataforma de tratamento ou controlo de dados pessoais e o respectivo apuramento e análise de resultados.

O Orçamento de Estado (OE) de 2008 afectou ao Ministério da Saúde 8 042 milhões de euros, dos quais, 7 957 milhões de euros foram dirigidos à intervenção da área dos cuidados de saúde. Por sua vez, o orçamento da Segurança Social atingiu, no mesmo ano, 21

323 milhões de euros, de que foram mobilizados 17 329 milhões de euros para Transferências Correntes-Famílias.

Recordamos que em 2008 foram despendidos pela população para jogar cerca de 3 067 milhões de euros, de que resultaram 738 milhões de euros de receita distribuída.

Quadro III.29						<i>milhares euros</i>
OE Saúde - Actividade Jogo						
Ano	OE-Saúde	Volume Jogo	%	Cuidados Saúde	Receitas Jogo	%
2008	8.042.162	3.067.803	38,1	7.957.397	738.261	9,3
Fonte: Base de dados do SIJ do TP e OE 2008 com elaboração própria						

Como evidencia o quadro, o volume do dispêndio para jogar equivaleu a 38,1% da verba afectada em OE ao Ministério da Saúde e gerou receitas correspondentes a 9,3% dos recursos afectados à área dos cuidados de saúde.

Quadro III.30						<i>milhares euros</i>
OE Segurança Social - Actividade Jogo						
Ano	Orçamento-SSocial	Volume Jogo	%	TrCorrentes-Famílias	Receitas Jogo	%
2008	21.323.455	3.067.803	14,4	17.328.939	738.261	4,3
Fonte: Base de dados do SIJ do TP e OE 2008 com elaboração própria						

E usando a mesma base de análise, o volume do dispêndio para jogar equivaleu a 14% da verba afectada em OE à Segurança Social e gerou receitas correspondentes a 4,3% dos recursos distribuídos às famílias.

8.2 Apoio social

Como antes referido, a acção social tem-se desenvolvido por iniciativa da população afectada e suportada por terapeutas das áreas da psicologia e da psiquiatria, em regime de voluntariado, em centros localizados predominantemente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, a coberto de iniciativas de carácter associativo ou de meras referências de motivo e proximidade comunitária.

À semelhança dos serviços médicos, não existe também envolvimento público directo e especializado neste domínio, cabendo às famílias afectadas buscar a sua própria solução e suporte.

No exercício antes desenvolvido a propósito da dependência, identificámos 11 796 indivíduos que registaram assiduidade diária ou acentuada permanência nas salas de jogo, susceptíveis de integrarem um tipo ou grau de dependência associados a essa prática. Este número contém seguramente graus diversos de afectação, incorporando casos de patologia profunda, casos problemáticos de risco acentuado e outros que, evidenciando já sintomas de afectação, se encontram ainda num patamar de regressão.

Todos eles, embora em níveis diferenciados, representam custos sociais significativos em suporte de saúde e de apoio social, acrescentando a estes os custos de produto, ou seja, os decorrentes da ausência ao trabalho ou da baixa produtividade, em razão da patologia instalada. Esta transição da condição de activo e contribuinte para a de inactivo e beneficiário dos recursos públicos de suporte à saúde e à sobrevivência apresenta-se de difícil aferição, nomeadamente, em razão de, insistimos, a patologia do jogo não ser classificada pelo SNS e, por isso, não haver registos de custos com o seu tratamento.

Ainda assim, sempre poderemos desenvolver exercícios por aproximação aos casos de toxicodependência em que os custos *per capita*, admitimos, não serão substancialmente diferentes, considerando apenas os encargos eventuais com o suporte à sobrevivência.

Exercício:

Admitamos pois que 70% da população identificada, portanto, 8 257 indivíduos, é beneficiária do Rendimento Social de Inserção (RSI), instituído pela Lei n.º 3/2003 de 21 de Maio e que, não obstante a sua atribuição se opere em função do agregado familiar, como decorre do artigo 10.º do mesmo diploma legal, cada indivíduo recebe uma prestação de montante igual à pensão social do subsistema de solidariedade, à qual, o RSI se encontra indexado. E que a pensão atribuída se inscreve no Regime não Contributivo e Equiparados, actualmente no montante de € 189,52 de acordo com a informação disponível no sítio da Segurança Social.

Não obstante haja sido usada como referência a pensão social de mais baixo escalão e não sendo considerados os custos decorrentes dos cuidados de saúde o encargo anual representa a este título, como se verifica, € 21 908 milhares de euros.

Quadro III.31			Milhares euros
Encargo com pensão social			
Pensão	Beneficiários	Período/meses	Encargo
189,52	8 257	14	€ 21 908

Fonte: Base de dados do SIJ do TP e OE-SS 2008 com elaboração própria

Exercício:

Por sua vez e quanto ao que designámos de custos de produto, decorrentes da ausência ao trabalho ou da baixa produtividade e estimando, para o efeito, que o número identificado de 11 796 indivíduos apresenta graus diferenciados de afectação neste domínio, sendo que, como referido, 30% não recebe o RSI, não condicionou a sua prestação laboral ou pôs em causa a condição contributiva, admitamos agora que, o número remanescente de 8 257 indivíduos, em parcelas iguais, uma delas mantém uma ligação precária com o posto de trabalho, com quebra de assiduidade e por conseguinte de rendibilidade e a outra perdeu defi-

nitivamente a ligação ao posto de trabalho por motivo de despedimento ou simples abandono.

Com base neste pressuposto, podemos isolar um número aproximado a 3 932 indivíduos que apresenta perda total de rentabilidade e igual número que regista perda parcial de rentabilidade que, para efeito do presente exercício, graduamos em 50% da prestação laboral expectável.

Se ponderarmos o PIB em termos nominais registado em 2005 que, de acordo com dados do INE, ascendeu a 149 123,5, milhões de euros, em função do número identificado de população activa, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos, que atingiu no 4º trimestre de 2005 4 978 milhares de indivíduos, podemos, nesta perspectiva, encontrar um PIB per capita, naturalmente ajustado ao exercício, no montante de 29 957 euros.

Em face disso e tomando por referência as conclusões antes extraídas, em que ponderámos apenas 70% da população identificada para efeitos de RSI e dois terços diferenciados quanto à perda de rentabilidade no trabalho, não considerando despesas de saúde ou a ausência de contribuições ou tributação, conclui-se que o universo identificado de indivíduos afectados com problemas de jogo representou um encargo anual aproximado a 207,5 milhões de euros, como reporta o quadro.

Quadro III.32				euros
Custos	População	Pensão	PIB <i>pcapita</i>	Total
Benefício da RSI	8257	189,52		21.908.133
Perda total de rentabilidade	4129		29.957	123.692.453
Perda parcial de Rendibilidade	4128			61.831.248
Total				207.431.834

Fonte: Bases de dados do SIJ do TP, INE e OE-SS 2008 com elaboração própria

8.3 Segurança e fiscalização

A exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar são objecto de fiscalização distinta consoante se trate da actividade concessionada ou da actividade marginal que, como já referimos integra práticas ilícitas de natureza contra-ordenacional e criminal.

A actividade concessionada é objecto de fiscalização específica por entidade que determina a execução das regras inerentes à exploração do jogo. A fiscalização da actividade ilícita neste domínio integra as competências dos órgãos de polícia e da GNR. Mas também a Inspeção de Jogos e a SCML desenvolvem acções no âmbito do combate às práticas ilícitas de jogo, aquela com uma intervenção de natureza pericial em cooperação com as autoridades policiais e tribunais e a SCML no uso de competências próprias em matéria de natureza contra-ordenacional.

Adivinham-se, por isso, significativos os encargos decorrentes da fiscalização do jogo lícito e da repressão do jogo ilícito. Contudo, a dimensão das organizações envolvidas e a diversidade das suas atribuições torna, mesmo recorrendo aos respectivos relatórios de actividades e de contas, muito complexa a tarefa de os quantificar.

Os encargos decorrentes do exercício da Inspeção de Jogos na fiscalização da actividade concessionada de jogo e, em cooperação, no combate ao jogo ilícito, são dimensionáveis através do seu orçamento que ascendeu, no exercício de 2008, a uma verba aproximada a 5 milhões de euros.

As demais autoridades detêm múltiplas competências sobre actividades diversificadas, intervindo privilegiadamente de modo transversal e podendo, com os mesmos recursos, abranger, além do jogo ilícito, vários tipos criminais ou contra-ordenacionais numa mesma operação.

Nesta medida, qualquer esforço de avaliação do encargo financeiro suportado passará, porventura, por estimar o volume de recursos afectados por tipo e por unidade de tempo. Trata-se, com efeito, de um exercício de grande dificuldade em razão de não ser possível às organizações disponibilizar informação com tal detalhe, nomeadamente, quanto ao número, natureza, abrangência e resultados das operações realizadas.

Contudo, o diploma orgânico do Instituto do Turismo de Portugal I.P. prevê a atribuição à ASAE, de verbas destinadas a suportar a sua intervenção no âmbito do combate às práticas ilícitas de jogo que, no exercício de 2008, ascenderam a € 700 000³⁰.

Nesta medida e dada a dificuldade mencionada, poderemos, na ausência de melhor informação, ponderar como adequado o volume dos recursos afectados pelas demais entidades, GNR, PSP e SCML, no combate ao jogo ilícito usando, para tanto e como referencia, o valor atribuído pelo Turismo de Portugal à ASAE para suporte da sua intervenção neste domínio.

Nessa medida, conclui-se que durante o exercício de 2008 as entidades evidenciadas no quadro, poderão ter afectado recursos de montante aproximado a 7,8 milhões de euros no cumprimento da acção fiscalizadora da actividade de jogo concessionado e na repressão de práticas ilícitas de jogo.

³⁰ Base de dados do SIJ do Turismo de Portugal, I.P.

Quadro III.33	<i>euros</i>
Entidades	Encargos fiscalização
Inspecção de Jogos	5.000.000
SCML	700.000
ASAE	700.000
PSP	700.000
GNR	700.000
TOTAL	7.800.000

Síntese:

1. *O jogo pode ser acedido e praticado em termos moderados, por mero lazer, não envolvendo nessas condições risco significativo;*
2. *As novas modalidades de póquer e a sua publicitação na comunicação social, associada à sofisticada e atractiva componente tecnológica da oferta, atraiu os jovens para o jogo convertendo-os no público-alvo.*
3. *Os jogos de casino e em certa medida o jogo do bingo são qualificados como mais problemáticos do que os jogos oferecidos pela SCML, em razão do tempo que medeia entre a realização da aposta e a obtenção do resultado. Exceptuam-se, os casos da lotaria instantânea pela mesma razão e do euromilhões pelo excepcional volume dos prémios;*
4. *Alguns autores distinguem entre jogador social, jogador problemático, jogador patológico e jogador profissional. É duvidosa a existência do tipo de jogador profissional;*
5. *A postura dos operadores bancários na concessão de crédito pessoal ao consumo acompanhou e contribuiu para alimentar uma parcela muito significativa da procura do jogo, parte da qual foi também direccionada para o mercado ilícito;*
6. *Os valores envolvidos na oferta ilícita de jogo podem rondar os mi e quatrocentos milhões de euros;*
7. *A maior incidência de jogadores problemáticos verifica-se na faixa etária 40-50 anos e a maior incidência em jogadores dependentes localiza-se na faixa etária 26-40 anos. De acordo com a composição de género, o comportamento dos grupos de risco entre os jogadores afectados é em Portugal de 79% do sexo masculino e de 21 % do sexo feminino;*
8. *A problemática da dependência do jogo pode estar já a afectar os níveis etários mais baixos da população em Portugal, atingindo mesmo adolescentes;*
9. *Extrapolando com recurso a dados de 2000-2005, foram identificados 11796 indivíduos com assiduidade diária ou acentuada permanência em locais de jogo, susceptíveis de integrar um tipo patológico associado à dependência do jogo, o que representa 0,1% da média da população residente para o período e 0,2% da população activa, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos;*
10. *Com a liberalização dos acessos aos locais de jogo fragilizou-se o modelo fiscalizador e acentuou-se o risco de práticas marginais ou ilícitas;*
11. *Não existe em Portugal uma política dirigida à problemática do jogo e à protecção do jogador que acautele os danos sociais, acolhendo, tratando e acompanhando os casos de patologia mais agravada;*
12. *Não há registo, em casinos e bingos, da aplicação de medidas cautelares de proibição em contexto prático de jogo responsável. A SCML também não dispõe de mecanismos impeditivos da aquisição de jogo por jogadores problemáticos, a não ser através de registo no sítio de vendas electrónicas;*
13. *Em Portugal, diversamente de outros países da UE, as receitas do jogo assumem relevo significativo, designadamente, no financiamento de actividades públicas de índole social e no delinear de algumas políticas económicas, o que converte o Estado em parceiro interessado no negócio e pode fragilizar a sua acção no plano social e na fiscalização da actividade;*
14. *O jogo patológico foi considerado na 3ª edição do Manual Diagnóstico e Estatístico das Perturbações Mentais entre as Perturbações de Controlo dos Impulsos Não Classificadas em Outro Local e encontra-se incluído entre as Perturbações de Hábitos e Impulsos, na Classificação Internacional de Doenças, mas essa condição não lhe é reconhecida pelo Serviço Nacional de Saúde;*

15. *O estudo de 2009 da UCL em parceria com a SCML aponta para 2%, em linha com a média verificada nos EM da UE, a estatística dos casos em que a dependência do jogo teve como consequência última o suicídio, afectando tanto os cônjuges jogadores como os não jogadores;*
16. *O volume de jogo registado em 2008 representou 38,1% do OE para a Saúde e 14% do OE para a Segurança Social e as receitas de jogo representaram, no mesmo ano, 9,3% da despesa realizada com Cuidados de Saúde e 4,3% das Transferências Correntes – Famílias previstas no orçamento da Segurança Social;*
17. *Não sendo estimável a despesa pública com apoio social e cuidados de saúde em razão do problema do jogo, admite-se que no mesmo ano o Estado tenha despendido com as actividades de fiscalização do jogo concessionado e do combate ao jogo ilícito uma verba aproximada a 7,8 milhões de euros.*

Conclusão

A questão de partida buscava saber em que medida as receitas geradas compensam os danos sociais decorrentes da exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar. A análise desenvolvida visou, tanto quanto possível, perceber da efectiva existência de danos, qual o seu grau e pertinência e estabelecer uma relação de custo-benefício susceptível de responder àquela questão.

Como se verificou não é fácil alinhar respostas em domínios tão complexos quanto o que nos propusemos abordar, nomeadamente, por se tratar de uma área da actividade com um peso significativo na economia do país que, ao mesmo tempo, impõe ao Estado e aos operadores uma abordagem cuidada, em razão da sua envolvente social.

Ainda assim e apesar da escassez de estudos precedentes quanto à realidade interna, os dados disponíveis e o recurso a alguns exercícios permitiram extrair conclusões que pretendemos úteis e aqui nos propomos sintetizar.

Como começámos por dizer, quando determinou o caminho a seguir quanto à exploração do jogo em Portugal, o poder então constituído teve como prioridade ordenar a actividade e integrá-la no regime contributivo em vista dos valores que já então envolvia visando, igualmente e dessa forma, pôr termo à sua prática ilegal.

Retomando o preâmbulo do Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, a consciência da incapacidade do Governo para controlar a actividade clandestina acabou por determinar a sua regulamentação e permitir a sua exploração comercial.

Mas ao admiti-lo o legislador reconhecia também, de forma explícita, a existência de gente afectada ou em estado de carência. A legislação então produzida não sendo precedida ou seguida de um quadro normativo garante do enquadramento e acompanhamento desta população, integrava já mecanismos de protecção social, alguns dos quais ainda hoje permanecem.

Em vista disso, centrámos a análise na dicotomia, volume de jogo e receitas geradas - custos sociais e materiais associados à sua prática, procurando dimensionar um e outro aspecto e desse modo apreender, nomeadamente:

- Qual a real dimensão da actividade de jogo em Portugal;
- Qual o peso das receitas que gera na economia do país;
- Qual a natureza e resultados da sua afectação;

Numa outra perspectiva,

- Em que medida a designada patologia do jogo constitui um problema de saúde pública;
- Qual a dimensão do problema em Portugal;

E por fim, a questão de partida,

- A política de geração e afectação das receitas do jogo à causa pública e ao desenvolvimento económico e social do país poderá suprir os danos sociais dele emergentes?

Assim e em face do que ficou dito, podemos concluir:

■ Volume da oferta e índices de procura - Receitas geradas

A análise e pesquisa desenvolvidos ao longo do II Capítulo, que trata da envolvente económica do jogo, permitiu-nos aferir a real dimensão dos números do jogo e tratá-los de modo comparativo em vista a melhor apreender, como se pretende, o seu significado enquanto elemento gerador de riqueza ou, de outro modo, enquanto factor de problemática social.

O volume médio dos valores transaccionados no âmbito da actividade de jogo assume hoje um peso muito significativo, se atendermos a que se inscreve numa pequena economia onde os recursos e as suas fontes são escassos.

Do trabalho e pesquisa realizados resultaram os seguintes registos de oferta reportados a 2008:

- 13 casinos e 2 salas de máquinas concessionados
- 10 casinos em exploração;
- 185 mesas de jogo distribuídas por 8 modalidades;
- 5566 máquinas de jogo;
- 24 salas de jogo do bingo em exploração;
- 8 tipos de jogos explorados pela SCML;

E os números da operação no período compreendido entre 2004 e 2008,

- 15 115 773 milhares de euros de volume total de jogo;
- 795 968 milhares de euros de contrapartidas entregues ao pelos casinos;
- 2 561 538 milhares de euros de proventos líquidos gerados pela SCML;
- 466 618 milhares de euros de impostos sobre prémios entregues pela SCML;
- 126 151 milhares de euros de receitas públicas geradas pelas salas de bingo;

■ Afectação da receita

As receitas do jogo são afectadas, além do OE, a actividades diversas em que se incluem designadamente:

- O Plano Estratégico Nacional do Turismo com particular incidência na formação, promoção e investimento em novos equipamentos e obras com interesse turístico;
- Actividades de apoio à saúde pública;
- Actividades de apoio social;
- Fomento e suporte de actividades desportivas;
- Fomento e suporte de actividades de apoio aos jovens;
- Segurança e protecção civil;
- Fomento e suporte de actividades relacionadas com a sustentabilidade ambiental;
- Fomento da actividade cultural;

A política que instituiu a criação e localização das zonas de jogo e a afectação das receitas respectivas, contribuiu para acentuar as assimetrias já existentes, permitindo que as regiões onde se localizam os casinos apresentem hoje um superior grau de desenvolvimento face às demais.

■ Emprego

A actividade de jogo não reflecte nos índices de emprego o peso que evidencia em termos económicos ao registar, em 2008:

- 16 099 postos de trabalho directo e indirecto
 - 6 289 em casinos
 - 8 840 na SCML
 - 970 em salas de bingo

Este número representa 0,3% do volume de emprego nacional apurado no 4º trimestre de 2008 que, de acordo com dados do INE publicitados no Boletim Estatístico do GEP do MTSS, reporta 5 176,3 milhares de cidadãos;

■ Análise comparativa e de proporção

Ainda no âmbito da envolvente económica, os números evidenciados permitiram-nos realizar alguns exercícios e deles extrair as seguintes conclusões:

- O volume global do dispêndio realizado pelos jogadores para jogar atingiu em 2008 € 3.067.803, o que corresponde a 2,8% da despesa de consumo final realizada pelas famílias residentes com bens de consumo não duradouros de natureza alimentar e corrente;
- O valor médio mensal despendido para jogar por cidadão residente activo, com emprego, com idade igual ou maior de 18 anos, foi de € 50,73, o que corresponde a 5,7% da remuneração de base média mensal reportada a Outubro de 2008;
- O dispêndio médio anual para jogar, tendo por referência a população residente total, atingiu em 2008 o montante de € 288,6 *per capita* e face às receitas geradas no mesmo ano, o benefício médio anual *per capita* foi de € 70,2.
- Se considerarmos apenas a população activa, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos, os valores ascendem a € 608,7 e € 148,2 *per capita*, respectivamente;
- O PIB em termos nominais ascendeu, em 2008, a 166 435 milhões de euros pelo que 1,8% do total da riqueza gerada no país nesse período foi utilizado para jogar.
- As receitas médias anuais do jogo liquidadas no período 2004-2008, que ascenderam a 790 milhões de euros representam cerca de 19,3% do valor médio anual previsto beneficiar, proveniente dos fundos estruturais, no período 2007-2013.
- A dívida pública atingiu, em 2008, 179,6 mil milhões de euros, incluídas as parcelas de dívida das empresas públicas e os encargos futuros assumidos até 2050 com as parcerias público-privadas. Os valores despendidos para jogar em 2008 representam 1,7% daquele valor;
- Consideradas as receitas geradas no mesmo período, a actividade de jogo contribuiu com receitas líquidas equivalentes a 0,42% da dívida pública.

■ A envolvente social do jogo

A análise presente permitiu também olhar a exploração e a prática dos jogos de fortuna ou azar numa perspectiva estritamente social e extrair as seguintes conclusões:

- O jogo pode ser acedido e praticado por mero lazer, moderadamente, sem envolver risco significativo;
- Uma oferta tecnologicamente mais diversificada e sofisticada atraiu para o jogo população muito jovem;
- Os jogos de casino, o bingo, a lotaria instantânea e o euromilhões apresentam-se como os jogos mais problemáticos;
- A facilidade na concessão de crédito pessoal ao consumo contribuiu para alimentar uma parcela muito significativa da procura do jogo, parte da qual foi direccionada para o mercado ilícito;
- Os valores envolvidos na oferta ilícita de jogo sem considerar o designado *jogo online* podem rondar 1 400 milhões de euros;
- A maior incidência de jogadores problemáticos verifica-se na faixa etária 40-50 anos e a maior incidência em jogadores dependentes localiza-se na faixa etária 26-40 anos.
- De acordo com a composição de género, o comportamento dos grupos de risco entre os jogadores afectados é em Portugal de 79% do sexo masculino e de 21 % do sexo feminino;
- A problemática da dependência do jogo pode estar já a afectar os níveis etários mais baixos da população, atingindo mesmo adolescentes, por via da facilidade de acesso através da *internet*;
- Dados reportados à primeira metade da década em função dos acessos titulados às salas de jogos tradicionais dos casinos permitiram concluir que pelo menos 11796 indivíduos registaram assiduidade diária ou acentuada permanência nos locais de jogo, susceptíveis de integrar um tipo patológico associado à dependência do jogo;
- O número evidenciado representa 0,1% da média da população residente para o período e 0,2% da população activa, com emprego e idade igual ou maior de 18 anos;
- Os valores estimados de receitas para o jogo ilícito sugerem um número proporcional de jogadores afectados, sem considerar a parcela, não ponderada numericamente na análise, da oferta de jogo através da *internet*;
- A maior liberdade do acesso aos locais de jogo fragilizou o sistema fiscalizador e acentuou o risco de práticas marginais e ilícitas;
- Não existe em Portugal uma política dirigida à problemática do jogo e à protecção do jogador que acautele os danos sociais e providencie o acolhimento e tratamento dos casos de patologia identificada;

- O processo de comercialização dos jogos pela SCML não dispõe de mecanismos impeditivos da sua aquisição por jogadores problemáticos, a não ser através de registo no sítio de vendas electrónicas;
- A relevância das receitas do jogo no financiamento de actividades públicas de índole social e no suporte de políticas de desenvolvimento económico converte o Estado em parceiro interessado no negócio e pode fragilizar a sua acção no plano social e na fiscalização da actividade;
- O jogo patológico encontra-se classificado entre as Perturbações de Controlo dos Impulsos Não Classificadas em Outro Local e incluído entre as Perturbações de Hábitos e Impulsos, na Classificação Internacional de Doenças;
- Essa condição não lhe é reconhecida pelo Serviço Nacional de Saúde;
- A UCL aponta para 2% a estatística dos casos em que a dependência do jogo teve como consequência o suicídio, afectando tanto os cônjuges jogadores como os não jogadores;
- O volume de jogo registado em 2008 representou 38,1% da previsão em OE para a Saúde e 14% do previsto para a Segurança Social;
- As receitas do jogo representaram, no mesmo ano, 9,3% da despesa realizada com Cuidados de Saúde e 4,3% das Transferências Correntes – Famílias, previstas no orçamento da Segurança Social;

■ A perspectiva europeia

A leitura do que, neste domínio, se vem produzindo na União Europeia permite evidenciar profundas diferenças de perspectiva e abordagem entre os diversos EM. Alguns defendem políticas de absoluta contenção da oferta e doseamento da procura através da imposição de sucessivos patamares de acesso e prática aos jogadores, enquanto outros manifestam uma plena abertura ao alargamento à actividade do princípio da livre-circulação de pessoas, bens e serviços.

Os Estados que, à semelhança de Portugal, mantêm regimes de monopólio no exercício da actividade e outorgaram contratos de concessão por períodos prolongados, têm mantido posições de grande reserva quanto à iniciativa legislativa da UE neste domínio pois que, a eventualidade de uma abertura do regime no sentido da liberalização acarretará elevados custos em indemnizações aos concessionários. Também por esse motivo persiste a ausência de acordo entre os EM, com a regulamentação da actividade de jogo a manter-se no âmbito estrito dos ordenamentos jurídicos internos.

A dimensão em crescendo da oferta de jogo através da internet e o desregramento instalado vêm acentuando as clivagens entre os EM e justificam, porventura, a adopção de medidas, se não de carácter impositivo, com recurso a instrumento legislativo, pelo menos de natu-

reza orientadora, de harmonização ou um código de ética, que permita ordenar o relacionamento institucional no plano interno e reponha normas no plano transfronteiriço.

■ A questão de partida

Conforme exposto, surge evidente a enorme dificuldade de estabelecer rácios de custos neste domínio face à ausência de especialização e de envolvimento explícito das instâncias públicas na prevenção e tratamento dos efeitos sociais do jogo e, por outro lado, à tipificação generalista da acção repressiva. Apenas ocasionalmente as intervenções policiais são dirigidas exclusivamente a esta temática em cooperação com a Inspeção de Jogos, sendo as demais de natureza estritamente generalista, o que acentua a dificuldade de avaliação dos encargos suportados.

Ainda assim, podemos concluir que existem custos directos e indirectos decorrentes do problema do jogo ou das patologias associadas, os quais provêm fundamentalmente de:

- Prestação de cuidados de saúde e medicação;
- Programas de apoio social e tratamento;
- Ausências temporárias do trabalho;
- Perda de produtividade;
- Desemprego;
- Pensões de sobrevivência;
- Reforma antecipada;
- Danos decorrentes de práticas criminais derivadas ou associadas ao jogo;
- Intervenção dos tribunais e das entidades fiscalizadoras.

E que os encargos suportados ascendem a um valor não inferior a 215 milhões de euros, sem ponderar as despesas realizadas, exclusivamente neste domínio, com cuidados de saúde e com o funcionamento dos tribunais.

Em face disso e atentando nos montantes apurados das receitas do jogo e na importância estratégica da sua aplicação, podemos também, com segurança, concluir que a actividade é geradora de recursos financeiros que claramente excedem o volume dos custos materiais associados à prevenção e tratamento da problemática social do jogo.

Contudo, podendo embora elaborar-se detalhados exercícios de análise económica e financeira e concluir-se até pela excelência dos rácios, entendemos não dever subestimar-se o impacto social da actividade. Sejam quais forem os resultados dos estudos epidemiológicos

sobre a dependência do jogo, consideremos ou não desprezíveis os valores encontrados, constitui incumbência do Estado providenciar os meios para o minorar.

Como antes referido, a Alemanha apresenta entre 87 000 e 297 000 casos de patologia identificada, com cerca de 5000 novos pacientes a entrarem anualmente em sessões terapêuticas, num universo populacional de 83 milhões de habitantes. Aqueles números, representam entre 0,1 e 0,3% do total de população residente e são próximos dos obtidos para Portugal nos exercícios precedentes, confirmando de algum modo o entendimento também avançado no estudo da UCL para a SCML de que, neste domínio, Portugal se encontra em idêntico patamar senão da generalidade, pelo menos de alguns, dos países da UE, no caso, um dos mais representativos. Diferem contudo a postura do Estado e as políticas sociais adoptadas.

Propostas

Assim, sendo a presente análise centrada na dicotomia: receitas do jogo – consequências sociais da sua exploração e prática, e tendo-se concluído que a problemática associada não atingiu em Portugal patamares elevados de afectação, entendemos, também em razão disso, que o futuro e sustentabilidade das concessões passam, como vimos dizendo, pelo estabelecimento de uma nova política de jogo, suportada num profundo trabalho de análise em que se tenham em conta, nomeadamente, aspectos como:

1. O índice demográfico

Embora o jogo integre a tutela do Turismo e surja em regra associado a essa actividade, é meramente residual o benefício que extrai dos fluxos de procura externa neste domínio. Como antes acentuámos, o turista estrangeiro não joga e as suas deslocações aos casinos são em regra motivadas pela oferta de animação.

Em vista disso e sendo o elemento económico determinante no processo de licenciamento do jogo, dada a sua condição de suporte de uma parcela importante da actividade produtiva, a densidade populacional e a sua distribuição por região constituem factor determinante, como garantia de uma oferta ajustada à procura e da sustentabilidade das concessões de jogo.

Este factor não é dominante quanto aos jogos oferecidos pela SCML e não o será também quanto ao eventual licenciamento da oferta através da *internet*, devido à ausência de delimitações físicas, daí que assumam particular pertinência uma concepção integrada das concessões de jogo para os casinos físicos e para os casinos virtuais que oferecem o dito jogo *online*, garantindo-se, também dessa forma, a estabilidade do mercado e o respeito pelos contratos de concessão ainda em vigor.

2. Os índices de empregabilidade e de conforto da população

Na mesma perspectiva, haverá que garantir a existência de uma procura sustentada na geração local de riqueza prevenindo, também e desse modo, a eventualidade de desequilíbrios na economia e subsistência das famílias e o acentuar das assimetrias sociais, com o aparecimento ou agravamento de casos de indigência e penúria.

Não se trata apenas de garantir a harmonização entre o volume da oferta e o índice de procura por região, uma vez que, tratando-se de uma actividade associada a problemas de dependência sugere sempre um tratamento cauteloso, mas sim de aferir e permitir, tanto quanto possível, apenas a oferta ajustável a cada caso.

Ainda assim, os níveis apurados de despesa *per capita* para jogar na actividade concessionada e a crescente procura de jogo através da *internet* sugerem, sem descurar critérios de equilíbrio e racionalidade, que a actividade dispõe ainda de margem de crescimento. Nesta medida, uma política de abertura controlada a esta nova vertente de jogo poderá providenciar uma maior diversificação da oferta como alternativa eficaz às práticas marginais e ilícitas, poderá estimular a geração de emprego com substituição de actividades em declínio e poderá garantir um sério contributo para o incremento da receita pública.

3. A oferta ilícita de jogos de azar

Retomando a parte do preâmbulo do Decreto nº 14 643, de 3 de Dezembro de 1927, em que se diz que “... *foi sempre baldado o esforço no sentido de reprimir em Portugal o jogo de fortuna ou azar*” e que “*Afigurou-se aos poderes constituídos a necessidade de regulamentar o jogo; como sendo o meio de reduzir ao mínimo os abusos que se estavam cometendo*”, percebemos que também o legislador de então considerou que a forma mais eficaz de prevenir as práticas e os efeitos nocivos do jogo passava pela sua regulamentação e permissão controlada.

A legalização dos jogos de fortuna ou azar contribuiu, no início do século precedente, para atacar dois importantes objectivos ao tempo visados pelo legislador – primeiro retirar o jogo da rua e depois convertê-lo numa actividade contributiva mediante adjudicação da sua exploração. O volume e constância evidenciados na geração de receitas são demonstrativos, neste ponto, da eficácia da medida. Por sua vez, a criação de um quadro legal de acesso à prática e exploração do jogo e a adopção de uma moldura sancionatória para as práticas ilícitas nesse domínio, constituíram também instrumento determinante para a sua redução.

O passar do tempo e as novas realidades instaladas neste domínio impõem ao Estado completar aquela figura já integrada pelo elemento económico e pelo elemento jurisdicional, adicionando-lhe agora o elemento social, mediante adopção de políticas de acolhimento e tratamento dos casos problemáticos associados à prática do jogo, em vez de endossar aos operadores titulares das concessões a iniciativa em matéria de jogo responsável.

Como dissemos, constitui desígnio do Estado afectar recursos e promover a criação dos mecanismos e garantias adequados a esse fim.

Porém, com a evolução tecnológica e o surgimento do jogo através da *internet* foram de algum modo restauradas as circunstâncias que conduziram à legalização da actividade no início do século passado. O Estado não dispõe hoje de meios para pôr termo a este tipo de

oferta e vemos, em razão disso, instalar-se precocemente a dependência, fragilizar-se o país no plano social e perder-se receita pública.

A evolução da actividade e a progressiva desmaterialização do jogo, justifica hoje, porventura, que se revejam os princípios enformadores da regulação, que se retire de novo o jogo da rua como forma de protecção social e de respeito dos contratos de concessão, restabelecendo padrões de equilíbrio no acesso quer à exploração quer à prática.

A proliferação da oferta e a facilidade em aceder ao jogo através da *internet* recriou o mercado de procura, mobilizando camadas sociais muito jovens, contribuindo para acentuar a sua fragilidade natural e desviando-as dos seus desígnios temporais de aprendizagem e profissionalização.

4. Enquadramento das práticas ilícitas

Apresenta também elevada pertinência, ainda neste domínio, a questão da distinção entre jogos de fortuna ou azar e modalidades afim dos jogos de fortuna ou azar, porquanto, tem sido factor de polémica e objecto de alguma jurisprudência de diferentes sentidos, com incontornável transtorno do exercício da acção fiscalizadora e da decisão no foro judicial.

A questão passa fundamentalmente por estabilizar o modelo e adoptar-se uma solução que sirva o interesse público. A exploração e prática ilícitas dos jogos de fortuna ou azar são qualificadas como crime e, portanto, punidas como tal com penas que podem ir até prisão efectiva, enquanto que as irregularidades cometidas no âmbito das modalidades afins dos jogos de fortuna ou azar são qualificadas como contra-ordenação, portanto, no quadro do direito de mera ordenação social, e penalizadas com coima. A questão da qualificação das práticas num ou noutro sentido conduz a que a decisão recaia sobre os tribunais ou sobre a autoridade administrativa com as necessárias consequências.

A figura do ilícito de mera ordenação social, originária do direito alemão, consiste fundamentalmente no desrespeito de regras protectoras de valores colectivos de menor relevância e foi consagrado no ordenamento jurídico português em 1979, integrado num processo de gradual descriminalização de infracções antes qualificadas como contravenções ou crimes. Visava-se na génese também aliviar os tribunais daquilo que vulgarmente é apelidado de ‘bagatela penal’, imputando à autoridade administrativa tal desiderato.

Fruto de alguma rigidez interpretativa associada por vezes a rigorismo excessivo, são recorrentemente qualificadas como jogos de fortuna ou azar práticas de jogo porventura cabimentáveis nas modalidades afins encaminhando, por isso, para os tribunais avalanches de processos despidos de dignidade penal mas que, tendo que ser apreciados, vêm dando sérios contributos para a morosidade da decisão que todos sistematicamente lhes apontamos.

Sem questionar a justeza das razões técnicas e materiais que têm suportado o diferendo, vemos também como muita reserva a qualificação como crime de algumas das práticas que a este título hoje são remetidas para decisão dos tribunais. Não exageramos na comparação

se afirmarmos que não se apresentam no mesmo patamar de gravidade a prática de ofensas corporais ou a venda, através de um expositor, de senhas ou cromos em que o comprador se candidata a um prémio em dinheiro ou a um bem com valor económico determinado, apesar de cominadas com a mesma moldura penal.

Importa pois uma revisão do regime jurídico, também neste domínio, de modo a que, com recurso a redacções claras, se demarquem inequivocamente os jogos de fortuna ou azar das suas modalidades afins, qualificando como crime apenas as práticas com tal dimensão e dignidade sem recurso a interpretações duvidosas sempre susceptíveis de controvérsia e, dessa forma, se libertem os tribunais das ditas ‘bagatelas’ para que, em tempo próprio, façam mais e melhor justiça.

5. A harmonização das políticas de jogo e de suporte social

Como antes referimos, a legislação de jogo hoje em vigor integra alguns mecanismos de protecção ao jogador, nomeadamente, a possibilidade de se auto-excluir mediante requerimento dirigido à entidade fiscalizadora. Ao contemplar esta possibilidade, o legislador demonstra, pelo menos, que não ignora os malefícios que a prática do jogo levada ao limite pode acarretar para os indivíduos. Deixa, contudo, a decisão exclusivamente ao critério individual, na perspectiva de que os visados estarão em condições de discernir sobre a sua condição de dependência ou sobre o grau da patologia instalada e, em vista disso, de adoptar as medidas correctivas adequadas.

À semelhança de outras, também a patologia do jogo impõe uma permanente monitorização dos efeitos sociais decorrentes da actividade, não apenas como meio de identificação e encaminhamento dos pacientes mas, numa perspectiva mais alargada, como resultado de uma estratégia global que suporte, nomeadamente, o dimensionamento da oferta por via das licenças ou concessões a adjudicar, a definição das condições de adjudicação e também, do seu ajustamento ao mercado de procura.

O estabelecimento de uma nova política de jogo deverá, nos seus instrumentos enformadores, de modo explícito e em articulação com políticas de suporte social, começar por reconhecer a dependência do jogo como uma patologia autónoma, com especificidades próprias, que determinam o tratamento e medidas terapêuticas dirigidas. E, nessa medida, prever também de, modo explícito, medidas de protecção ao jogador afectado que permitam a identificação precoce dos casos problemáticos e a adopção isolada ou integrada de instrumentos de filtragem, impedimento ou acompanhamento ajustados a cada caso, para além de, não menos importante, formas sustentáveis de financiamento à implementação destes meios.

A classificação e enquadramento da patologia podem constituir um contributo importante para a sustentabilidade e credibilidade do jogo concessionado como actividade idónea,

geradora de emprego e de receitas fundamentais para o desenvolvimento económico do país e das regiões, por oposição à actividade marginal e ilícita.

Também por isso se impõe a produção de normas que prevejam práticas de jogo responsável, ponderando no conceito não apenas a patologia associada, mas também a legalidade e a segurança dirigidas aos novos meios em exploração. E que integrem mecanismos para a detecção, filtragem e bloqueio dos exercícios marginais, tendo em vista, nomeadamente:

- Identificar jogadores que apresentem problemas de dependência ou associados a práticas ilícitas;
- Implementar mecanismos limitadores do acesso ao jogo para jogadores identificados;
- Implementar mecanismos de controlo dos valores transaccionados por jogador identificado;
- Implementar meios tecnológicos de controlo da oferta de jogo através da *internet*;
- Monitorizar transacções bancárias para o jogo;
- Estabelecer regras harmónicas delimitadoras do uso da publicidade para o jogo.

Como antes frisámos, não se pretende significar que haja um jogo bom e um jogo mau consoante seja oferecido por um concessionário ou por alguém desprovido da respectiva licença, mas tão só sugerir que, integrando a prática do jogo alguma margem de risco, a protecção do jogador passa necessariamente pela solução de menor risco, em que os processos são aferidos e mensurados de modo controlado.

Bibliografia

Ackoff, Russell, (1994), *The Democratic Corporation*, Oxford University Press, New York

Aninat, E, Hardy, D, e Johnston, R, “Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism”, *Finance & Development*, September 2002, Vol. 39, Nr. 3
[<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/09/aninat.htm>]

Ascensão, J, (1978), *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, Lisboa, p. 285

Ascensão, J, “Parecer sobre as concessões de jogo”, Conselho de Inspeção de Jogos, Lisboa, 1980, pp. 1-27

Becker, T, (2009), *Recent developments in German Gambling Law*, Conference on Gambling Regulation in Europe, University of Leuven, Belgium,

Birley, D, (1993), *Sport and the making of Britain*, Manchester University Press, p. 204

Blume, S, (1987), “Compulsive gambling and the medical model”, *Journal of Gambling Behavior*, pp. 3, 237-247

Cabral, A, (1990), *Teorias do Jogo*, Editorial Notícias, Lisboa

Calhau, L, (2009), *Resumo de Criminologia*, 4ª edição, Impetus, Rio de Janeiro

Calhau, L, *Cesare Lombroso e a escola positiva do direito penal*, disponível em:
[<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4538>]

Castellani B, (2000), *Pathological gambling: the making of a medical problem*, Albany, NY: State University of New York Press

Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal, II e IV, p.758

CE, “Evalsed, Guia para a Avaliação do Desenvolvimento Socio-económico”, 2004, Comissão Europeia (versão portuguesa, [www.observatorio.pt])

TP, *Conta Satélite do Turismo*, Turismo de Portugal
[<http://www.turismodeportugal.pt/Portugu%C3%AAs/Proturismo1/estatisticasdoturismo>]

Delors, J, (1993), *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*, (COM [93] 700 final)

Deus J e Lé J, (2001), *O jogo em Portugal*, Minerva, Coimbra, pp. 129-137

APA, *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, 3. Ed., American Psychiatric Association, Washington DC, 1980

APA, *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, 4. Ed., American Psychiatric Association, Washington DC, 1994

APA, *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, 4 ed. TR, American Psychiatric Association, Washington, DC, 2000

DGT, *Turismo em Portugal – Política, estratégia e instrumentos de intervenção*, Direcção-Geral do Turismo, 2002, pp. 104-108

Dombrink, J e Thompson, W, (1990), *The Last Resort – Success and Failure in Campaigns for Casinos*, Nevada Studies in History and Political Science, nº 27, University of Nevada, Reno, 1990, pp. 3-12

Duarte, R, (2001), *O Jogo e o Direito*, Themis, Ano II, nº 3, pp.69-93

Eigen, M e Winkler R, (1989), *O jogo e as leis naturais que regulam o acaso*, Gradiva, Lisboa, pp. 12-13

CNJ, *El Libro Blanco del Juego*, Comisión Nacional del Juego, Ministerio del Interior, 1986, pp. 67-70

Global Gaming Bulletin 25th Anniversary Edition, 2007, Ernst & Young

Reviewing the Market. The 2008 Global Gaming Bulletin, Ernst & Young

CE - *Study of gambling services in the internal market of the European Union - Final Report*, 4 June 2006, Swiss Institute of Comparative Law, Comissão Europeia, www.isdc.ch, accessed September 2007

Frost R, Meagher B, Riskind J, (2001) “Obsessive-Compulsive features in pathological lottery and scratch-ticket gamblers”, *Journal of Gambling Studies*, pp. 5-19

Gaming Act, London: printed by George E. Eyre and Andrew Pottiswoode, Printers to the Queen’s most Excellent Majesty, 1845

Harris, H, (1964), *Gambling addiction in an adolescent male*, Psychoanalytic Quarterly, pp. 33, 513-526

Huizinka, J, (1943), *Homo Ludens. El juego como elemento de la historia*, edição em espanhol da Editorial Azar, Lisboa

Jacobs, D, (1986), “A general theory of addictions. A new theoretical model”, *Journal of Gambling Behavior*, pp. 2, 15-31

Ladouceur R, Ferland F, Poulin C, Vitaro F e Wiebe J, (2005), *Concordance between the SOGS-RA and the DSM-IV criteria for pathological gambling among youth*, Psychology of Addictive Behaviors, pp. 19, 271

Ladouceur, R e Walker, M, (1996), *A cognitive perspective on gambling*. In P. Salkovskis Ed. *Trends in cognitive and behavioral Therapies*, John Wiley and Sons, UK, pp. 89-120

Lesieur H, Blume S. (1987), “The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers”, *American Journal of Psychiatry*, pp. 144, 184

Lesieur, H, (1998), “Costs and treatment of pathological gambling”, *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, pp.153-171.

Livro das Leis e Posturas, versão publicada em 1971 pela Faculdade de Direito de Lisboa, prefaciada pelo Prof. Nuno Espinosa, pp. 84;400-401

Lobo, D, (2005), *Características de personalidade e jogo patológico*, Tese de doutoramento em Psiquiatria, Faculdade de Medicina, S. Paulo, pp. 14-15

Lopes, H, (2009), *Epidemiologia de dependência de jogo a dinheiro em Portugal*, CEA Universidade Católica Portuguesa; Apresentado em conferência internacional sobre o tema, Lisboa

Martins, S, (2003), *Jogo patológico no género feminino – Características clínicas e de personalidade*, Universidade de S. Paulo, pp. 235-242

Neumann, J e Morgenstern, O, (1953), “Theory of games and economic behavior”, Catálogo da Produção Científica Portuguesa em Ciências Sociais e Humanas, edição do Observatório das Ciências e Tecnologias, 1989-1998

Neves, P, (1984) *Lotaria Nacional – Subsídios para a sua história, 1783-1983*, SCML, Lisboa

North America Think Tank on Youth Gambling Issues, Harvard Medical School, Division on Addictions, Final Report, 1995

Oliveira, M, Silveira D e Silva M, (2008), *Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública*, Revista Saúde Pública, S. Paulo, pp. 544, 545

Overview of Gaming Worldwide, Casino City, Global Gaming Almanac, 2007, [<http://www.casinocitypress.com/GamingAlmanac/globalgamingalmanac>] Accessed 5 July 2008.

Patacas, A, (1976), *Jogos de Fortuna ou Azar*, Ciência e Técnica Fiscal, pp. 66-67

Petry, N e Armentano, C, (1999), *Prevalence, assessment and treatment of pathological gambling: a review*, Psychiatry Services, , 50 (8), 1021-1027. In Santos, T, (2007), *Jogo patológico, uma revisão de literatura*, O Portal dos Psicólogos, [www.psicologia.com.pt]

- Petry N, Stinson F, Grant B, (2005), *Comorbidity of DSM-IV pathological gambling and other psychiatric disorders: results from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions*, J Clin Psychiatry 66(5):564-74. In Oliveira, M, Silveira D e Silva
- Pinheiro, J, (2006), *A Lei do Jogo*, Almedina, Coimbra, pp. 27-125
- Pinto, CAM, Monteiro, AP, Silva, JC, (1982), *Jogo e Aposta*, CEEE da Faculdade de Ciências Humanas e Empresariais da Universidade Católica Portuguesa - SCML, pp.25-31
- Potenza, M, (2007), *Impulsivity and compulsivity in pathological gambling and obsessive-compulsive disorder*, Problem Gambling Clinic, Yale University School of Medicine, New Haven, USA
- PricewaterhouseCoopers., *Economic Crime: People, Culture and Controls*, 2007
- Quivy,R e Campenhoudt, L, (1995), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva, Lisboa
- Relatório de Actividades da ASAE de 2008*
- Relatório de Actividades da GNR de 2008*
- Relatório de Actividades da PSP de 2008*
- Relatório & Contas da SCML de 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008*
- Rose, N, (1986), *Gambling and the Law*, Gambling Times Incorporated, California, pp.55-67
- Santos, T (2007), *Jogo patológico, uma revisão de literatura*, O Portal dos Psicólogos, [www.psicologia.com.pt], p. 2
- Scarne, J, (1986), *Scarne's New Complete Guide to Gambling*, Simon & Schuster, Inc., New York, pp. 14-31
- Sharpe, L & Tarrier, N, (1993), *Towards a cognitive-behavioral theory of problem gambling*, British Journal of Psychiatry, pp. 162, 407-412
- Siu, R, *Formal Rules, Informal Constraints and Industrial Evolution - The Case of the Junket Operator Regulation and The Transition of Macao's Casino Business*, UNLV Gaming Research and Review Journal, Vol. 11, Issues 2, February 2007.
- Skolnick, J, (1978), *House of Cards, The Legalization and Control of Casino Gambling*, Little, Brown and Company, Boston, Toronto
- Vasques, S, (1999), *Os Impostos do Pecado*, Livraria Almedina, Coimbra, pp. 17-25

Villa, R e Canal, A, (1998), *El juego patológico. Prevencion, evaluacion y tratamiento en la adolescência* Madrid, Ediciones Pirámide, SA.

Volberg, R, Abbott, M, Ronnberg, S, Munck, I, (2001), *Prevalence and risks of pathological gambling in Sweden*, Acta Psychiatr Scand, pp. 104, 250

Wiley, Dean, (1974), *Understanding Gambling Systems*, Casino Press, New York, p. 61

Wittgenstein, (1987), *Tratado Lógico-Filosófico e Investigações Filosóficas*, Edição Gulbenkian, Lisboa, p. 227 seg.

World Health Organization. *International Statistical Classification of Disease and Related health Problems*, 10 Revision. 2006 [cited; 2006 Dec, 4] Available from:

[\[www.who.int/classifications/apps/icd/icd10online/\]](http://www.who.int/classifications/apps/icd/icd10online/)

Abreviaturas

ACB	- Associação dos Concessionários de Bingo
APA	- American Psychiatric Association
APC	- Associação Portuguesa de Casinos
ASAE	- Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica
CE	- Comissão Europeia
CID	- Classificação Internacional de Doenças
CMRA	- Centro de Medicina de Reabilitação do Alcoitão
DGIP	- Departamento de Gestão Imobiliária e Património
DSM	- Diagnostic & Statistical Manual of Mental Disorders
EM	- Estados-membros
ESSA	- Escola Superior de Saúde do Alcoitão
EUA	- Estados Unidos da América
FEDER	- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	- Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FSE	- Fundo Social Europeu
GEP	- Gabinete de Estratégia e Planeamento
GNR	- Guarda Nacional Republicana
HOSSA	- Hospital de Sant'Ana
I & D	- Investigação & Desenvolvimento
IDP	- Instituto do Desporto de Portugal
IFOP	- Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IFT	- Instituto de Apoio e Financiamento ao Turismo
IGFSS	- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INE	- Instituto Nacional de Estatística
IRS	- Imposto sobre o rendimento S
ISFLSF	- Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias
ITP	- Instituto do Turismo de Portugal
MAI	- Ministério da Administração Interna
MTSS	- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NESARC	- National Epidemiological Survey on Alcohol and Related Conditions
OE	- Orçamento de Estado
OMS	- Organização Mundial de Saúde
PCM	- Presidência do Conselho de Ministros
PENT	- Plano Estratégico Nacional do Turismo

PIB	- Produto Interno Bruto
PJ	- Polícia Judiciária
PSP	- Polícia de Segurança Pública
QCA	- Quadro Complementar de Apoio
RSI	- Rendimento Social de Inserção
SCML	- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SIJ	- Serviço de Inspeção de Jogos
SNS	- Serviço Nacional de Saúde
SPSC	- Saúde de Proximidade Santa Casa
TP	- Turismo de Portugal
UCL	- Universidade Católica de Lisboa
UE	- União europeia