



Revista de Políticas Públicas
ISSN: 2178-2865
revistapoliticaspUBLICAS@ufma.com
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

Santoro Zambon, Pedro; de Carvalho, Juliano Maurício
DE SOFTWARE PARA AUDIOVISUAL: as influências da ABrGames
na formulação de políticas públicas culturais para jogos digitais no Brasil
Revista de Políticas Públicas, vol. 22, núm. 1, 2018, Enero-Junio, pp. 111-136
Universidade Federal do Maranhão
São Luís, Brasil

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158843006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



DE SOFTWARE PARA AUDIOVISUAL: as influências da Abragames na formulação de políticas públicas culturais para jogos digitais no Brasil

Pedro Santoro Zambon¹

Juliano Maurício de Carvalho²

Resumo

Observar a atuação de associações setoriais no processo de formulação das políticas públicas permite entender os interesses envolvidos pelos representantes de um setor produtivo cultural através do agendamento de suas ações e discursos nas arenas públicas. Este artigo pretende, por meio da análise de documentos, posicionamentos em eventos e entrevistas, analisar o processo de formulação das políticas públicas culturais para jogos digitais no Brasil, de modo a diagnosticar as influências no processo decisório da Associação Brasileira de Desenvolvedores de Games (ABRAGAMES), principal entidade representativa do setor.

Palavras-chave: Políticas públicas, políticas culturais, jogos digitais, formulação, incrementalismo

¹ Bacharel em Comunicação Social, Doutorando em Comunicação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). E-mail: pezamba@gmail.com / Endereço: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP: Faculdade de Arquitetura Artes e Comunicação de Bauru - Avenida Engenheiro Luiz Edmundo Carrijo Coube, Núcleo Residencial Presidente Geisel - Bauru, SP. CEP: 17033-360

² Jornalista, Doutor em Comunicação Social, Docente dos Programas de Pós-Graduação em Mídia e Tecnologia e Comunicação Midiática da Unesp. E-mail: juliano.mauricio@unesp.br

FROM SOFTWARE TO AUDIOVISUAL: Abragames influences in the formulation of cultural policies for digital games in Brazil

Abstract

Observing the actions of sectoral associations in the process of formulating public policies allows to understand the interests involved by the representatives of a cultural productive sector through the scheduling of their actions and discourses in the public arenas. This article intends to analyze the process of formulating cultural policies for digital games in Brazil, in order to diagnose the influences in the decision making process of the Brazilian Association of Games Developers (Abragames), the main representative body of the sector.

Key words: Public policies, cultural policies, digital games, formulation, incrementalism.

1 INTRODUÇÃO

Abordados inicialmente da mesma forma que um software, os games trilharam um longo caminho nas políticas do setor tecnológico, arcando com os efeitos de décadas de reserva de mercado do período militar. (ZAMBON, 2017). Um diferente cenário surge em 2003, quando a nova abordagem de gestão cultural iniciada pelo ministro Gilberto Gil, à frente do Ministério da Cultura (MinC) do governo Lula, reformula a abordagem de políticas culturais e passa a privilegiar, nesse processo, o surgimento de iniciativas para setores audiovisuais emergentes, como é o caso dos jogos digitais. (ZAMBON; CARVALHO, 2017). Sem um cenário regulatório claro, o setor passou anos pleiteando ajustes incrementais em políticas públicas para softwares - na inclusão de suas demandas em ações de isenção fiscal e estímulo à inovação tecnológica - e no audiovisual, com interesse nos editais de fomento do MinC e do Fundo Setorial do Audiovisual.

Este artigo intenta analisar a influência da Associação Brasileira de Desenvolvedores de Games, principal entidade representativa do setor, no processo de formulação das políticas públicas para jogos digitais no Brasil, de modo a diagnosticar sua atuação na aproximação do setor com o audiovisual.

Entende-se que estudar políticas públicas envolve compreender o processo pelo qual os governos estabelecem suas diretrizes e objetivos, mas também envolve entender o protagonismo e as mo-

tivações na criação dessas políticas. Para isso é preciso estabelecer se elas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou se há influência de atores não estatais.

Pela abordagem estatista (ou estadocêntrica), a política é monopolizada apenas pelo ator estatal, sendo o poder imperativo do Estado o motivador das políticas estabelecidas. Os atores não estatais seriam coadjuvantes no processo. Em oposição, a perspectiva multicêntrica estabelece que o protagonismo está também nas organizações privadas e não-governamentais, e o Estado é apenas mais um dos formuladores. Diferentemente do que prega uma abordagem estatista, estes entes também seriam capazes de liderar e influenciar na constituição da política pública. (SECCHI, 2013).

O ponto de divergência entre as duas perspectivas está na observação do conceito de problema público. Na perspectiva multicêntrica, o que define se uma política é, ou não, pública, está em maior grau relacionado com a intencionalidade de se responder a um problema público, e menos com a natureza jurídica e institucional (seja esta última estatal ou não) daquele que a promove. Esta observação nos leva a uma diferenciação entre as políticas públicas e governamentais, como observa Heidemann (2009, p. 31): “[...] o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, promover políticas públicas”.

Entretanto, na perspectiva desta pesquisa, ainda que seja importante observar a relevância dos atores não-governamentais, tomamos a política pública como um processo protagonizado pelos atores governamentais. Para isso, partimos da abordagem institucionalista proposta por Dye (2010) de que as instituições governamentais – mesmo que não sejam as únicas que as formulem – conferem às políticas públicas a legitimidade governamental. O governo monopolizaria a coerção da sociedade, fazendo com que suas políticas sejam o meio central pelo qual os problemas públicos são atendidos, complementados pela universalidade envolvida nas ações governamentais – cuja atuação buscaria atingir todos os espectros da sociedade. Assim, entende-se que a política pública é influenciada pelos diversos atores não-governamentais envolvidos, mas se faz centralizada no espaço governamental, encontrando nas arenas decisórias de âmbito público o seu espaço de articulação.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS PARA JOGOS DIGITAIS

A primeira etapa deste artigo parte do mapeamento das políticas públicas culturais para jogos digitais no Brasil, de modo que se estabeleça um panorama das iniciativas realizadas para o setor enquanto produto cultural.

2.1 Políticas formuladas pelo Ministério da Cultura

Primeira iniciativa do governo federal que fomentou diretamente o setor de jogos digitais, o JogosBR enquadra-se dentro da categoria dos editais promovidos sistematicamente durante o governo Lula, tendo sido realizado pelo MinC em parceria com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação da Casa Civil (ITI), Financiador de Estudos e Projetos (FINEP), Associação Brasileira de Desenvolvedores de Games (ABRAGAMES) e Associação Cultural Educação e Cinema (EDUCINE).

Em sua primeira edição, buscando impulsionar a produção nacional e a indústria de games, o edital se propôs a financiar os projetos vencedores com a condição de que as equipes de desenvolvedores apresentassem, como resultado, uma versão executável do jogo, parcialmente concluído, mas que permitisse aos usuários uma experiência de interação com certos elementos propostos no projeto. Foram investidos, então, 240 mil reais, distribuídos entre oito projetos: 30 mil reais para o desenvolvimento de cada demo (versão de demonstração).

Esse primeiro edital foi dividido em duas etapas: uma primeira, para a Criação de Ideias Originais, visando promover a criação de histórias para jogos por meio de uma descrição sintetizada do roteiro, concepção visual, temas, cenários, situações e personagens. O requisito para a proposição de ideias direcionava-se apenas à pessoa, ou grupo de pessoas físicas, que fosse residente no Brasil. Foram 1066 inscrições de ideias avaliadas por 82 jurados, cujas ideias selecionadas eram enviadas para uma segunda etapa de Proposta de Projeto para a Produção de Jogos e Desenvolvimento de Demo Jogável. Nessa etapa a busca era por fomentar a elaboração de projetos para a produção de jogos e demos jogáveis a partir de uma das ideias originais selecionadas na etapa anterior. A estrutura do concurso foi amplamente criticada, tanto pelos critérios, quanto por questões téc-

nicas. Ao fomentar a produção de um jogo demo, não foi considerada a questão de que tal demo fosse, por conceito, produzido como uma demonstração de um produto finalizado.

Essa problemática causou a entrega de produtos inacabados e com vários problemas de estabilidade “O que se pôde observar é que os jogos “demo” entregues ao final do edital, em sua maioria, não apresentavam estabilidade, e nem coerência com a documentação de usuário (quando havia documentação de usuário, pois na maioria esta não existe), continham elementos inacabados dentro do jogo e diversos outras características que os aproximam muito mais de protótipos do que de jogos demo. Aparentemente os organizadores do concurso não estavam acostumados com a linguagem do meio dos jogos e o termo “jogo demo” foi utilizado de forma equivocada, mesmo este se tratando do principal tema do concurso.” (KERR DE OLIVEIRA, 2012, p.136).

O valor de 30 mil reais, oferecido para a elaboração do demo, também foi considerado insuficiente, ou oriundo de uma falha de comunicação “[...] o que era esperado para o concurso não eram jogos demo, e sim, protótipos de jogo, que têm como finalidade, muitas vezes, conseguir o financiamento para o início da produção, fim este previsto no edital.” (KERR DE OLIVEIRA, 2012, p.137).

Houve mais uma edição do JogosBR entre 2005 e 2006, que seguiu basicamente as mesmas diretrizes de 2004, mas com algumas alterações e ajustes – mantendo, contudo, muitos dos problemas indicados da versão anterior. Dessa vez, além dos concursos de ideias originais e demos jogáveis, surge a categoria para jogos completos. Enquanto os projetos selecionados para o desenvolvimento de demos continuou recebendo R\$30mil, os projetos de jogos completos contemplados receberam R\$80 mil. O concurso para o desenvolvimento de jogos completos foi aberto apenas para empresas atuantes, direcionando seus esforços no apoio ao setor de desenvolvimento de games, entendendo que o objetivo do edital não poderia ser limitado ao fomento de criação de produtos, mas ao estímulo às produtoras desse conteúdo. Ainda assim, o valor de R\$80 mil ainda não era considerado suficiente para a produção de um jogo completo com pretensões de se destacar no mercado. Nenhum dos jogos produzidos, quer pelo edital de 2004 como pelo de 2005, fez sucesso comercial, e grande parte deles não chegou a lançar uma versão completa no mercado.

Em 2009 outro edital nos mesmos moldes foi realizado, dessa vez com o nome de BRGames, em conjunto com a Sociedade Brasileira para Promoção da Exportação de Software (SOFTEX), Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC), Festival Internacional de Linguagem Eletrônica (FILE) e em parceria, novamente, com ABRAGAMES. O objetivo, segundo o edital, era estimular o desenvolvimento da indústria nacional de jogos digitais, aumentar a participação no exterior de jogos produzidos no Brasil e fortalecer o mercado interno de jogos nacionais. Nesse edital foi abandonado o conceito de seleção em duas etapas, selecionando ideias para os jogos contemplados. O modelo adotado foi o de financiar apenas a produção dos demos jogáveis. Seriam sete demos contemplados com R\$70 mil, desenvolvidos por pessoas físicas e três demos desenvolvidos por empresas, que receberiam R\$ 112 mil reais. Os critérios para a escolha dos projetos incentivados foram a criatividade e a originalidade, o detalhamento do projeto e o potencial para sua publicação internacional. Com uma expectativa de 80 inscrições, estas foram superadas chegando a 200 inscrições, sendo 170 de pessoas físicas.

Por duas vezes um novo concurso BRGames chegou a ser anunciado, sem, contudo, se concretizar em um edital. Em 2009 no SB Games, durante a mesa-redonda Políticas estratégicas para a indústria de jogos eletrônicos, o então secretário executivo do MinC, Alfredo Manevy, anunciou uma nova edição para 2010. Um novo concurso também chegou a ser anunciado no início de 2012, durante o 1º Fórum Nacional do Comércio de Games do Brasil, organizado pela ACIGAMES, quando o coordenador geral de inovação da Secretaria do Audiovisual, Thiago Cremasco, declarou uma nova edição para ser lançada ainda naquele ano, previsto para maio, e com uma premiação de R\$ 2 milhões a ser entregue aos vencedores. A nova edição, contudo, acabou não se concretizando.

O MinC só voltou a lançar políticas específicas para o setor em 2017 com o Edital App pra Cultura dentro do Programa Nacional de Fomento ao Audiovisual (nº 06/2017). O edital incluiu a produção de 20 jogos eletrônicos inéditos e originais no valor de R\$ 20 mil reais cada. Em 2018 o MinC lança uma linha de editais do programa Audiovisual Gera Futuro, com aporte de R\$ 2,5 milhões de reais para a produção de 10 jogos eletrônicos, com temática livre para adolescentes e juventude (Edital SAV/MinC/FSA nº 06). Os jogos eletrônicos ainda foram incluídos em outras duas linhas para a

produção de projetos transmídia - com curta-metragem de animação no valor de R\$ 350 mil cada (Edital SAV/MinC/FSA nº 07); e com minissérie de animação no valor de R\$ 1.000.000 cada.

2.2 Lei Rouanet

A Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991) é o principal dispositivo de fomento à cultura no Brasil, valendo-se de incentivos fiscais, os quais estimulam a iniciativa privada a investir no setor cultural. O dispositivo funciona principalmente por meio do mecenato, que possui duas etapas: o projeto e a captação.

Inicialmente o produtor cultural submete uma proposta para avaliação junto ao MinC. Em caso de aprovação, o projeto recebe um prazo para captar recursos de pessoas físicas e jurídicas que se interessem em abater do Imposto de Renda o repasse indicado, que não pode passar de 4% para empresas e 6% para pessoas físicas. Essa prática prevê duas modalidades de financiamento: a doação e o patrocínio. Na doação, ocorre a transferência definitiva e gratuita de recursos, bens ou serviços em favor de projetos culturais de pessoa física ou jurídica de natureza cultural sem fins lucrativos, sendo vetado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato. No patrocínio ocorre a transferência de recursos para a realização de projetos culturais com a finalidade de promoção e publicidade para o incentivador.

A utilização da Lei Rouanet para financiar jogos eletrônicos foi regulamentada por meio da Portaria nº 116, de 29 de novembro de 2011. Foi em 21 de setembro daquele ano a aprovação do primeiro projeto de jogos para captação, o Game Comix, visando criar um jogo eletrônico online em sinestesia com história em quadrinhos. O jogo não conseguiu captar os recursos necessários, tal como outros dois projetos cujos nomes não foram divulgados. Uma das dificuldades encontradas na captação está no enquadramento dos jogos eletrônicos ao art. 26º da Lei Rouanet, em que o patrocinador ou doador poderá se isentar em até 64% no imposto de renda do valor investido, o que significa que o restante do valor tem que ser investido pelo patrocinador ou doador. Se enquadrado no art. 18º da Lei, a isenção pode chegar a 100%, como é o caso do patrocínio para artes cênicas, produções cinematográficas de curta-metragem, música erudita e instrumental, artes visuais e museus, eventos literários e livros de valor artístico, literário ou humanístico. Esses setores citados, mais

consolidados como produtivos em nível nacional e pertencendo a uma modalidade patrocínio mais atrativa, acabam por ter menos dificuldade para captar recursos. Apenas um jogo conseguiu a captação do patrocínio: Toren, da desenvolvedora gaúcha Swordtales. Era a proposta:

Finalizar um Jogo Digital inovador, com qualidade sem precedentes na indústria de games brasileira, que contribua com a geração de conteúdo compartilhado (transmídias: vídeo, história em quadrinhos, conto ilustrado e trailer) e que seja um marco, objetivando contribuir com a alavancagem da credibilidade brasileira em produção de games, frente ao mercado mundial. E que esteja acessível ao público a um preço acessível e que difunda a cultura pedagógica oposta aos games de massa. (BRASIL, [20--?]).

O jogo foi concebido em 2011, dentro do curso de pós-graduação em desenvolvimento de jogos digitais da PUCRS, mas a ambição do projeto esbarrou na falta de recursos. Para fazer um jogo com “[...] qualidade sem precedentes na indústria de games brasileira” o jogo acabou orçado em 400 mil reais, um valor irreal para um cenário brasileiro em que 74,4% das Empresas de desenvolvimento possuem faturamento anual de até 240 mil reais (FLEURY; NAKANO; CORDEIRO, 2014, p. 201).

Foi aprovada a captação de 370 mil reais, sendo captados apenas R\$75 mil reais até 2013. O valor foi atingido com a captação, pelo dispositivo de doação, de uma empresa do Mato Grosso, a Eletromar Móveis e Eletrodomésticos Ltda. Outra contribuição fundamental para esse processo final de captação foi o apoio da publisher estadunidense Versus Evil, que assumiu a distribuição do jogo. Lançado dia 11 de maio de 2015, o jogo não despontou como sucesso comercial, vendendo cerca de sete mil cópias e teve avaliação positiva de 81% dos usuários na semana de lançamento da principal plataforma de distribuição digital de jogos, a Steam. Quase três anos após a publicação, foram 50 mil cópias e uma queda na avaliação positiva para 68% dos jogadores. O exemplo do Toren mostra que é possível realizar jogos financiados por meio da Lei Rouanet, mas evidencia que mesmo o único exemplo bem-sucedido teve grandes dificuldades na captação, principalmente ao estar alinhado no artigo 26 – que torna o investimento menos atrativo.

2.3 Dispositivos de fomento para o Audiovisual geridos pela Ancine

A Ancine incluiu os jogos eletrônicos em sua agenda regulatória de 2015/2016, realizando um estudo relativo à sua incorporação no espectro da legislação do setor audiovisual, aproximando as cadeias produtivas e aferindo o efeito potencial de estratégias elaboradas. Em 6 de dezembro de 2016, juntamente com o resultado do estudo, é lançado o primeiro edital para jogos eletrônicos gerido pela Ancine, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) 14/2016. Fazendo parte do Programa Brasil de Todas as Telas, o edital destinou um total de R\$ 10 milhões em recursos do Fundo Setorial do Audiovisual para a produção de 24 jogos eletrônicos em três categorias: categoria A que vai contemplar até 2 projetos com R\$ 1 milhão, cada; categoria B que selecionará até 10 projetos, que receberão R\$ 500 mil; e a categoria C oferecerá R\$ 250 mil a até 12 projetos. No dia 8 de maio de 2017 foi aberto o PRODAV 14/2017 repetindo o aporte anterior para outros 24 jogos.

Em um cenário onde 74,4% das empresas faturam menos que R\$240 mil reais anuais (FLEURY; NAKANO; CORDEIRO, 2014) o aporte das três categorias do PRODAV 14 supera o orçamento das principais produções nacionais. Dessa forma, os editais inauguram uma nova etapa para o setor, com apoios financeiros robustos para produtos mais ambiciosos que os habituais.

Ainda que essas primeiras iniciativas experimentais tenham sido lançadas, há uma demanda de inclusão dos jogos digitais no escopo da Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993), que cria incentivos fiscais para pessoas jurídicas e físicas interessadas em investir em projetos de cunho exclusivamente audiovisual. O Artigo 1º se refere à aquisição dos chamados Certificados de Investimento Audiovisual, títulos representativos de cotas de participação em obras cinematográficas, cujo investimento é até 100% dedutível do Imposto de Renda, limitado a 4% do IR devido. O investidor torna-se cotista da produção a fundo perdido, com participação nos lucros gerados pela obra audiovisual na proporção de seu investimento no projeto.

A Lei do Audiovisual também substitui a Lei Rouanet para o investimento em Cinema de longa-metragem desde 2007 (art. 1ºA, incluído pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006). Diante da dificuldade apresentada pelos projetos de jogos digitais para a

captação de recursos pelo art. 26º da Lei Rouanet, a inclusão destes no dispositivo da Lei do Audiovisual tornaria o investimento mais atrativo, principalmente ao oferecer cotas de participação nos lucros gerados. Outro dispositivo é o descrito pelo art. 3º, destinado ao investimento de empresas estrangeiras distribuidoras de obras audiovisuais no mercado brasileiro. As produtoras internacionais, que exploram obras audiovisuais em território nacional, podem abater até 70% do imposto de renda devido em contrato de coprodução com produtoras brasileiras.

Esse dispositivo, caso os jogos digitais entrem no escopo da lei, estimularia o investimento e parceria de grandes produtoras estrangeiras com as empresas brasileiras, não só criando mais uma linha de investimento aos desenvolvedores locais, como possibilitando a criação de projetos mais ambiciosos e de maior projeção e alcance que os permitidos pelas condições financeiras e de infraestrutura locais. A Lei do Audiovisual é gerida pela Ancine, agência reguladora criada em 2001, pela Medida Provisória (MP) nº 228-1, de 6 de setembro, que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil.

Inicialmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a Ancine é uma autarquia especial, vinculada desde 2003 ao MinC. A administração da Ancine é realizada por uma diretoria colegiada aprovada pelo Senado e composta por um diretor-presidente e três diretores, todos com mandatos fixos, aos quais se subordinam cinco Superintendências: Análise de Mercado, Desenvolvimento Econômico, Fiscalização, Fomento e Registro, além das Secretarias Executiva, de Gestão Interna e de Políticas de Financiamento.

A missão da ANCINE é desenvolver e regular o setor audiovisual em benefício da sociedade brasileira. Encerrado o ciclo de sua implementação e consolidação, a ANCINE enfrenta agora o desafio de aprimorar seus instrumentos regulatórios, atuando em todos os elos da cadeia produtiva do setor, incentivando o investimento privado, para que mais produtos audiovisuais nacionais e independentes sejam vistos por um número cada vez maior de brasileiros (AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA ^[20-21]).

A entrada da Ancine como reguladora do setor de jogos eletrônicos está em consonância com este desafio de atuar em todos os elos da cadeia produtiva do setor, ampliando o escopo tradicional

da agência para fronteiras que transcendem o tradicional fomento cinematográfico.

O principal aporte de recursos para as políticas de fomento realizadas pela instituição é o Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), criado juntamente com a agência na MP nº 228-1/2001. Esta contribuição incide sobre as obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais. Uma vez que os primeiros editais de fomento foram criados para o setor de jogos eletrônicos, é natural a possibilidade de inclusão dessa contribuição como contrapartida ao uso de recursos do Fundo Setorial, como já ressalta a Análise de Impacto Regulatório realizada pela Ancine.

Cabe ressaltar que avanços no uso do Fundo Setorial Audiovisual podem passar pelo debate de recolhimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE como contrapartida de participação nos recursos do Fundo, com o especial cuidado para que não haja aumento percentual da carga tributária já suportada pelo setor de jogos eletrônicos. Isso porque o FSA é financiado pelos próprios setores envolvidos nos segmentos do audiovisual, havendo então uma retroalimentação da cadeia, cabendo às decisões de política pública garantir que os recursos sejam utilizados em setores menos pujantes como forma de promoção da indústria audiovisual como um todo. (AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA, 2016, p. 93).

Duas formas de contribuição, ou adaptações dela, podem incidir sobre o setor. O CONDECINE Título incidiria sobre a exploração comercial de obras audiovisuais em cada um dos segmentos de mercado (salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura, TV aberta e outros mercados), com o valor da contribuição variando conforme o tipo da obra (publicitária ou não), o segmento de mercado e, no caso das obras não publicitárias, a duração (curta, média ou longa-metragem) e, ainda, a forma de organização da obra (seriada, na qual a cobrança se dá por capítulos ou episódios). Nesse sentido, para incluir os jogos digitais uma regulação específica precisaria ser realizada, tanto para definir como estabelecer os segmentos de mercado explorados, como nos tipos de organização da obra, equacionando valores de contribuição realistas, com as condições do setor produtivo de games, que difere do cinema.

Essa diferenciação pode dificultar a cobrança e fiscalização do dispositivo, que precisa construir uma estrutura própria, alinhada com as demandas do setor de jogos digitais.

Já a modalidade do CONDECINE Remessa constitui uma alíquota de 11% que incide sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação. Estarão isentas do pagamento da CONDECINE as produtoras que optarem por aplicar o valor correspondente a 3% da remessa em projetos de produção de conteúdo audiovisual independente em território nacional, aprovados pela ANCINE.

Em um mercado digital de games que movimentou US\$ 1,3 bilhões no Brasil em 2017 (NEWZOO, 2017), a retenção de parte deste faturamento para a produção de jogos nacionais poderia impulsionar a consolidação da indústria de desenvolvimento. A resistência à adoção do CONDECINE pode estar relacionada com a alta carga tributária que já incide sob os games no Brasil. Com 72% de impostos, a inclusão de mais uma taxa pode encarecer o produto. O alinhamento com o setor audiovisual, entretanto, pode abrir caminho para equacionar a carga tributária dos jogos digitais (a mesma que incide sob jogos de azar) com a do cinema, que é de 30%.

A partir da aprovação da Lei nº 11.437/2006, as receitas da taxa CONDECINE são voltadas para o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), fonte de recursos do edital voltado para o setor de jogos digitais. Regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, ele é destinado ao desenvolvimento articulado da cadeia produtiva do audiovisual, incluindo produção, distribuição/comercialização, exibição, e infraestrutura de serviços. O FSA possui diversos programas voltados aos segmentos da indústria do audiovisual. Na área de produção e distribuição, há linhas de ação voltadas à produção cinematográfica (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro - PRODECINE), produção de conteúdos audiovisuais independentes (PRODAV), além de uma linha dedicada para comercialização de obras cinematográficas (Programa Cinema Perto de Você).

A ausência de recolhimento do CODECINE por parte dos games pode ser uma barreira, a médio e longo prazo, para a manutenção de linhas de editais para o setor, uma vez que ele não contribui para o fundo. Uma solução definitiva, contudo, passaria por um

ajuste regulatório no âmbito legislativo, algo que foge da alçada da Ancine.

3 A NATUREZA INCREMENTAL DAS POLÍTICAS CULTURAIS DE JOGOS DIGITAIS

O Incrementalismo é uma teoria que emerge da crença de que a política pública é uma continuação de decisões anteriores, em que o elemento político é mais relevante que o técnico na elaboração de propostas. Ele entende que as restrições de tempo, informação ou custos impedem que os formuladores analisem todas as alternativas e suas consequências. Portanto, o processo de decisão se dá com base em soluções já implementadas anteriormente em outros contextos. A construção de uma política parte, não da melhor opção possível, mas da construção de consensos e ajustes de interesse mútuo entre os atores envolvidos no processo de formulação. Os problemas e soluções são mutáveis, e se redefinem simultaneamente, de acordo com os interesses dos atores e o contexto em que são aplicados.

É o que Lindblom (1959) conceitua como sucessivas comparações limitadas, entendendo que os formuladores se veem obrigados a buscar um método que permita a criação de soluções para problemas complexos, não por meio da observação de todas as variáveis, mas como um processo de ajustes simultâneos, entre problemas e soluções. “Formular políticas é um processo de sucessiva aproximação a alguns objetos desejados, em que o próprio objeto desejado continua a mudar sempre que é reconsiderado.” (LINDBLOM, 1959 p. 86). O autor contrasta o método racionalista, o qual chama de método raiz, com a chamada Ramescência:

O primeiro por pressupor que a decisão deve ser iniciada cada vez de novo a partir dos fundamentos, edificando-se sobre o passado apenas à medida das experiências incorporadas nas teorias; o segundo, por admitir que a decisão deve ser construída continuamente a partir da situação presente, passo a passo, em pequenas etapas. (LINDBLOM, 1959, p. 81).

O Incrementalismo é politicamente conveniente na medida em que os acordos se apresentam mais facilmente alcançados, quando o processo decisório consiste apenas de acréscimos nos orçamentos ou nos programas de políticas já existentes. “Assim, o Incrementalismo é importante para diminuir conflitos, manter a estabilidade e preservar o próprio sistema político.” (DYE, 2010, p.117). Essa

perspectiva de análise torna-se relevante do ponto em que a indústria de jogos digitais, sendo emergente, ainda não se apresenta como um setor prioritário na agenda governamental - ainda que tenha ganhado crescente destaque.

Nesta pesquisa, entendemos que o incrementalismo nos ajuda a compreender o processo de formulação para o setor de jogos digitais, pois a teoria de Lindblom (1959) nos apresenta um modelo de tomada de decisão que leva em consideração a complexidade do processo. Ela também explica uma situação comum na formulação de políticas para a área, que é a adaptação de soluções já implementadas em outros contextos, em detrimento da criação de novas soluções específicas para o setor. “Formular políticas é um processo de sucessiva aproximação a alguns objetos desejados, em que o próprio objeto desejado continua a mudar sempre que é reconsiderado.” (LINDBLOM, 1959, p. 86).

Esse processo fica muito claro nas políticas públicas para jogos digitais, na medida em que se observa que as políticas não partem de uma análise detalhada de como solucionar os problemas do setor, mas de uma adaptação de diversos programas e políticas de outros setores análogos, como o de software e o do audiovisual. Portanto, analisamos sob duas possíveis características: se a política é específica ou incremental. Considera-se específica toda política em que o setor de games estava incluído desde a sua concepção inicial, e incremental aquela que incluiu os games em seu escopo.

Apesar de seu fracasso em gerar impacto efetivo no setor, observamos que os editais JogosBR e BRGames não possuíram origem incremental, surgindo como iniciativas experimentais de fomento. Descontinuados e sem uma avaliação efetiva do poder público, os editais foram incapazes de se transformar em uma estratégia contínua e consolidada. O Edital App pra Cultura também não é considerado aqui uma política incremental, mas seu valor baixo, de R\$ 20 mil reais por projeto, também não institucionaliza uma ação com efetivo impacto no setor.

As demais iniciativas do MinC, da Lei Rouanet e dos dispositivos de fomento ao audiovisual fazem parte de um ajuste incremental para incorporação ao setor de games. O Audiovisual Gera Futuro e a linha PRODAV 14, apesar de incluir um fomento específico para o setor de jogos eletrônicos, ainda se utiliza muito da lógica de fo-

mento do audiovisual, realizando uma transposição do modelo do cinema.

Ao entender, principalmente, que as políticas para jogos digitais estão em construção, o método da ramescência supera a demanda por uma proposta consolidada que explique as necessidades do setor. Para a formulação de uma política que combata determinado problema identificado, o formulador não precisaria conhecer todas as consequências e aspectos de cada uma das propostas possíveis, nem tampouco se embasar por uma teoria consolidada e completa sobre o objeto tratado. Ele precisa apenas comparar as consequências e os aspectos que diferem essas propostas: as comparações sucessivas limitadas conceituadas por Lindblom (1959).

Para essa ambição, mais modesta, ele não precisa de uma teoria (embora ela possa ser útil, se existir), porque pode proceder no sentido de isolar diferenças prováveis, ao examinar as diferenças de consequências em conexão com as diferenças observadas em políticas passadas, o que é um programa viável, pois ele pode fazer suas observações a partir de uma longa sequência de mudanças incrementais. (LINDBLOM, 1959).

Se Lindblom (1959) afirma que a análise de alternativas da formulação se dá de forma incremental por meio dessas comparações sucessivas limitadas, e a modalidade de decisão é o ajuste mútuo de interesses, a análise de formulação das políticas públicas para jogos digitais parte da identificação de influência dos grupos de interesse envolvidos e dos atores políticos com quem eles se articulam.

Portanto, o processo de formulação de uma política pública, além do seu caráter técnico e de gestão, envolve a relação de diversos atores sociais. O problema central do processo decisório está no reconhecimento de quem está envolvido nele, pois é com base no embate de interesses entre esses atores que culminam as tomadas de decisão. (ANDERSON, 2014).

As conjecturas formadas para embasar as alternativas formuladas têm nas reuniões, debates e fóruns, seus principais meios de construção. Nessa relação, observar os grupos de interesse e sua atuação na formulação de políticas públicas é fundamental para compreensão do agendamento estabelecido. Um grupo de interesse “[...] é um grupo de pessoas organizadas voluntariamente que utiliza

recursos para influenciar decisões e políticas públicas.” (SECCHI, 2013, p. 108).

Também conhecidos como grupos de pressão, eles influem como representantes de determinada categoria interessada no objeto das políticas públicas. Cada categoria, no seu interesse, representa um agendamento distinto, ora alinhado com outros grupos de interesse, ora concorrente.

Como o foco deste estudo está no setor produtivo de jogos digitais, caberá destaque para a associação setorial dos produtores de jogos digitais brasileiros, a ABRAGAMES a partir da observação – na descrição das arenas decisórias – que esta entidade é a principal representante do setor junto aos órgãos governamentais, sobretudo na formulação de políticas públicas culturais. Para subsidiar essas análises foi realizada observação dos discursos da mesa de discussão Associações de desenvolvimento de jogos: papeis e propostas realizada no dia 16 de outubro na trilha de Indústria do SB Games de 2013; documentos fornecidos por essa associação; e entrevistas qualitativas semiestruturadas com seus representantes, Fred Vasconcelos e Juliano Alves, (ABRAGAMES, gestão 2011/2012) e Alê McHaddo (ABRAGAMES, gestão 2013/2015) realizadas em Zambon (2015).

4 ATUAÇÃO DA ABRAGAMES

A ABRAGAMES surge em 6 de abril de 2004, mas suas raízes remontam ao ano 2000, quando cinco empresas envolvidas com mobile se reuniram no Rio de Janeiro para discutir os avanços da indústria brasileira. Sua fundação ocorre em um momento onde, com a mudança do MinC no ano anterior, o diálogo com a sociedade civil representada se intensificava como alicerce para a articulação de políticas culturais da gestão Gil. Foi criada justamente pela necessidade de se estabelecer esse diálogo com o MinC e outros setores do governo. A primeira ação da nova associação foi assessorar a construção do primeiro edital para jogos eletrônicos junto ao MinC, o JogosBR, lançado em 21 de agosto.

No dia 19 de novembro, a ABRAGAMES participa do evento Eletronic Game Show (EGS) em São Paulo, onde são anunciados os classificados para a segunda fase do concurso JogosBR, e é reafirmado pelo ministro Gilberto Gil o interesse do MinC fomentar o setor. Durante um painel que discutia políticas públicas, realizado na

cerimônia de abertura, a ABRAGAMES entregou uma versão preliminar de um plano diretor, para promover o setor, ao Secretário do Audiovisual, Orlando Senna. Ainda naquele dia, uma reunião com representantes do MinC (Orlando Senna, Alfredo Manevy, Sorahia Segall e Cláudio Prado) e da FINEP (Alexandre Cabral), instituiu uma representação oficial da ABRAGAMES dentro do Comitê Assessor da Secretaria do Audiovisual, com objetivo de desenvolver uma versão ampliada desse plano diretor. (INTERNET ARCHIVE WAYBACK MACHINE, [20--?]).

No dia 21 de dezembro o documento é lançado, estruturando um plano que enumera ações norteadas segundo quatro estratégias: Aperfeiçoamento do ambiente de negócios e infraestrutura da indústria de desenvolvimento de jogos; Criação de um cenário favorável à cultura e à economia dos jogos no Brasil; Aumento da competitividade internacional das desenvolvedoras brasileiras; e Incentivo à inovação e ao desenvolvimento de talentos. As diretrizes apontadas no plano miravam subsidiar os agentes públicos a desenvolver políticas que suprissem as demandas do setor. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVEDORES DE GAMES, 2004).

O plano destaca as instâncias governamentais, agências e instituições onde se concentrariam a elaboração desses planos de ação: MinC; MDIC; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); Ministério da Educação (MEC); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); FINEP; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT); Instituto Nacional de Tecnologia (INT); Instituto Nacional de Tecnologia da Informação da Casa Civil (ITI) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Ainda é evidenciada a transversalidade do setor, afirmando a demanda de um núcleo para a formulação dessas políticas “[...] onde irradiariam as ações para as demais instâncias do governo.” (ABRAGAMES, 2004, p. 18). Assim, o plano da ABRAGAMES (2004, p. 19) indica:

O Ministério da Cultura (MinC) é um candidato natural, e pode-se elencar aqui três razões básicas. Primeiro porque o próprio MinC

tomou a iniciativa de reconhecer o caráter cultural e a importância estratégica dos jogos, ao lançar o concurso “JogosBr”. Em segundo lugar, este ministério já sinalizou o interesse em cuidar de todos os aspectos da “economia da cultura”. E por último, o MinC é o cenário ideal para explorar a sinergia decorrente da proximidade de outros segmentos do audiovisual, como cinema e TV.

Esses espaços citados, sobretudo a centralidade do MinC, seriam onde as articulações da associação se intensificariam. Parceira no segundo edital JogosBR, a ABRAGAMES continuaria muito próxima ao MinC. Além do MinC, outro espaço que renderia frutos para a ABRAGAMES seria a Apex-Brasil, agência subordinado ao MDIC. Em um acordo firmado em 2006, a ABRAGAMES intermediou a inclusão de empresas brasileiras de jogos no projeto setorial integrado de software e serviços (PSI-SW) co-operado pela Softex, para subsidiar a ida dessas empresas a eventos internacionais de negócios do setor.

Além do Plano Diretor, a ABRAGAMES (2004, p. 4) também lançaria o primeiro mapeamento sobre a realidade das empresas de desenvolvimento brasileiras, em 2005, com o objetivo de “[...] mostrar a situação atual das empresas brasileiras que trabalham nesse mercado e levantar dados precisos, que possam ser utilizados para fins acadêmicos, comerciais e de divulgação”.

O próximo estudo desenvolvido pela associação seria lançado em 2008, na gestão de André Penha, que sucederia a Marcelo Carvalho (2005/2006). O estudo mapeou o crescimento do setor após quatro anos de associação, com objetivo de utilizar seus resultados para atualizar o plano diretor de 2004. Além da pesquisa, foi na gestão de Penha que seria lançado o BRGames, sucessor do edital JogosBR, em parceria com o MinC. Outro avanço nas articulações foi junto ao BNDES, com as primeiras participações do banco em discussões públicas sobre o setor, como no SB Games 2009, representado por Marcelo Goldenstein.

Penha renunciaria pouco antes do fim de sua gestão dando espaço para um curto período de transição que se encerraria com a eleição de Winston Petty para a gestão de 2009-2010. Esse período foi marcado por uma diminuição na atividade da associação, fruto da necessidade dos associados em dedicar-se às atividades de suas empresas, em detrimento da associação, cuja dedicação era voluntária. Como avalia Fred Vasconcelos, presidente da gestão seguinte a ABRAGAMES passou “[...] por um processo natural de uma as-

sociação que se forma sem recursos, sem braços, e com gente que precisa mostrar serviço e ganhar dinheiro para sobreviver, então eu acho que essa é a razão pela qual ela entra em inércia.” (VASCONCELOS apud ZAMBON, 2015, p. 134).

Em 2011 é iniciada a gestão de Fred Vasconcelos, com o principal objetivo de reestabelecer a atividade e o protagonismo da ABRAGAMES. Uma das estratégias envolveu a capilarização da associação em núcleos regionais, incluindo apoio a associações locais, de modo que a participação se torne mais ampla. Além da ampliação do número de associados, surgiram as primeiras conversas junto ao Ministério da Comunicação com o delineamento da Política Nacional de Conteúdos Digitais Criativos e a participação no 1º Workshop para Criação de Projetos para o Desenvolvimento de uma Indústria de Jogos Digitais no Brasil. Deste workshop se estreitou a parceria da associação com a Apex-Brasil e com o BNDES – que assinaria no final de 2012 a ABRAGAMES como cliente do estudo financiado pelo edital FEP Games.

Em 2013 inicia a gestão de Alexandre Machado, que além de desenvolvedor de jogos, também é produtor audiovisual de animação e presidiu, dentre os anos de 2007 e 2008, a Associação Brasileira do Cinema de Animação (ABCA) -, atuando em projetos como AnimaTV, e atuando com grande proximidade com a Ancine. Seu perfil acaba refletindo no enfoque da ABRAGAMES em sua gestão:

Encontrei uma diretoria que vinha focando em outras coisas no começo de 2013. O foco da ABRAGAMES tinha sido outro, mais para atrair outros associados, acho que principalmente esse. Era uma outra gestão e na minha gestão eu quis trazer um pouco da minha experiência do audiovisual e criar a pauta dos investimentos públicos, da regulamentação do setor, compreender como Estado poderia colaborar para o mercado se desenvolver, não só fomentando, mas também regulando, tentando entender o funcionamento dele, que é um mercado grande e pela correlação com o audiovisual que eu já identificava de fora. Então eu acho que na minha gestão eu tentei imprimir essa visão e tem sido a principal pauta desde então e tem surtido bons efeitos, como editais da prefeitura a regulamentação que vai ser estudada pela Ancine, a possibilidade de existir um fundo setorial para jogos e assim por diante. (MACHADO apud ZAMBON, 2015, p.135).

Em 2013, como resultado da aproximação entre a Apex-Brasil e ABRAGAMES, surge uma parceria definitiva com o setor, no lançamento do Projeto Setorial de Exportação Brazilian Game

Developers (BGD). Seguindo a estratégia de financiar a participação de empresas brasileiras em eventos internacionais, o projeto tem objetivo de capacitar e criar novas oportunidades de negócios para estas empresas no mercado internacional. A parceria partiu de um planejamento estratégico, que contou com a participação dos polos identificados como os mais importantes do país (São Paulo, Brasília, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro), para definição do perfil das empresas e o escopo de atuação. Apesar de não se limitar aos associados da ABRAGAMES, as empresas que fazem parte da associação são isentas da mensalidade. Outra parceria consolidada foi o patrocínio máster do BNDES a partir de 2014 para a realização do BIG – Brazilian Independent Games Festival, organizado pela ABRAGAMES.

A agenda da ABRAGAMES na gestão Machado orbitou principalmente a inclusão dos games em dispositivos de fomento para o audiovisual. Isso envolveu bandeiras como a mudança no dispositivo da Lei Rouanet que abarca os Jogos Digitais, tirando do artigo 26 para o artigo 18, além do foco da aproximação com a Ancine – na luta por uma regulamentação para o setor. Durante um debate sobre políticas públicas no SB Games de 2013, Machado afirma:

Nós enxergamos que sem uma regulamentação local nós não iremos crescer. Hoje game é terra de ninguém. Hoje Microsoft, Sony vem pra cá, vendem os jogos e não existe – tirando o Ministério da Justiça com a classificação indicativa – nenhum tipo de contribuição ou estão sujeitos a nenhum órgão específico de nenhum tipo de agência. (MACHADO apud ZAMBON, 2014, p. 143).

A articulação envolveu advogar pelo recolhimento taxa CONDECINE de modo que os games acessem o Fundo Setorial do Audiovisual e os demais dispositivos de fomento da agência. Esse agendamento e articulação culminou na inclusão dos jogos eletrônicos na agenda regulatória de 2015/2016 da Ancine, envolvendo a promoção de um estudo relativo à inclusão dos jogos no espectro da legislação do setor audiovisual. Não foi a primeira vez que a Ancine avalia a inclusão dos Jogos Digitais na agenda, como observa o diretor da Ancine, Roberto Lima:

Apareceu na minha frente, na minha mesa, para que eu pudesse manifestar em nome da diretoria que eu estava assessorando, um processo questionando justamente se game era audiovisual e se, portanto, poderia ter acesso às leis de incentivo. Por acaso a minha opinião foi que sim, mas não foi uma opinião da casa na época.

DE SOFTWARE PARA AUDIOVISUAL: as influências da ABragames na formulação de políticas públicas culturais para jogos digitais

Isso foi em 2007. A maioria das pessoas envolvidas ali no caso, naquele ambiente, se posicionavam contra ou com muita dúvida. (LIMA apud ZAMBON, 2015, p. 136).

Lima, em Zambon (2015), ainda destaca o desconhecimento como principal motivo para a resistência da inclusão de Jogos Digitais na agência, mas avalia que a crescente utilização de tecnologias digitais na produção cinematográfica aumentou a receptividade.

James Anderson (2014) identifica que o problema central do processo decisório está no reconhecimento de quem está envolvido nele, pois é com base no embate de interesses entre esses atores que culminam as tomadas de decisão. As conjecturas formadas para embasar as alternativas formuladas têm nas reuniões, debates e fóruns, seus principais meios de construção. (SECCHI, 2013). Portanto é na observação destes espaços que são identificados os atores envolvidos, além do entendimento de que é analisando estes fóruns de discussão que se verifica o encaminhamento das agendas de cada um dos policy makers.

Observa-se que o enfoque da ABragames está em articular por políticas públicas culturais de fomento ao setor de desenvolvimento de games. Outra pauta colocada pela associação é o gargalo na distribuição, como se verifica no pronunciamento do representante da associação na Audiência pública conjunta com a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados:

Nosso problema, aqui levantado, mais do que financiamento, é que não conseguimos chegar ao público. Talvez, se a tivermos um fundo setorial do audiovisual voltado para games ainda teremos problemas, porque não vamos ter como distribuir. Distribuição é um problema de todas as cadeias. Quando falamos de cinema, televisão, sempre se reclama da distribuição. Mas acho que está em tempo de corrigir esse mercado, diferentemente do que aconteceu com o cinema, que demorou muito para se corrigir. Vale lembrar que a produção de games não acaba na venda do jogo. A gente tem a possibilidade da criação de IP — propriedade intelectual. É disso que estamos abrindo mão. (BRASIL, 2014, p. 57).

A ABragames, em suas articulações, buscou advogar por uma classificação política para jogos digitais que se aproximasse do conceito de audiovisual interativo. O movimento foi realizado como forma de se aproximar das leis de fomento para o cinema e de uma

regulação que lhe permitiu acessar os dispositivos do Fundo Setorial do Audiovisual.

Para mim fica muito claro que se não houvesse uma política pública para que o game fosse entendido como uma peça fundamental da estética da cultura local, nós apenas iríamos consumir, como um país colonizado do ponto de vista de produção de games. Temos bons produtores, que conseguem com muito pouco investimento lançar seus jogos, e eu acredito que com uma injeção pequena, esse mercado vai dar um salto enorme. Outros setores compartilham dessa minha visão. Temos conversado muito com a Ancine, entendendo que jogo é audiovisual. É um audiovisual interativo. Não quer dizer que ele deixa de ser software, mas ele é sim audiovisual. E a Ancine tem também o projeto de entender, sempre do viés cultural, que existe uma produção local com design brasileiro, que é importante que a nossa comunidade consiga absorver essa produção local. Do mesmo jeito que se entendeu que cinema era estratégico há dez anos. Do mesmo jeito que a gente entendeu que a produção de televisão também precisava chegar ao consumidor com o sotaque e com a cara brasileira. (MACHADO apud SB Games 2013).

A associação articulou pelo alinhamento com a definição usada pela Ancine na Instrução Normativa (IN) nº 104, de 10 de julho de 2012, que caracteriza jogo eletrônico como “[...] conteúdo audiovisual interativo cujas imagens são alteradas em tempo real a partir de ações do(s) jogador(es);” (AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA, 2012) Foi esta articulação que permitiu a emergência dos editais PRODAV 14 da Ancine.

O papel da ABRAGAMES como articuladora do setor culminou com a criação, em setembro de 2015 do GT-Games, espaço de articulação com um conjunto de instituições públicas e ministérios, reunidos para discutir políticas para o setor. Neste espaço de articulação, cabe destaque para a presença constante do MinC, MDIC, do BNDES, FINEP, Apex-Brasil, além de instituições do setor audiovisual como Spcine, Rio Filme e Ancine. Instituído nesses espaços e sendo tratado nos campos da Economia da Cultura dentro do BNDES e do FINEP, o caminho de articulação por políticas públicas ao setor de jogos digitais se consolidou como uma fronteira da política cultural.

Desse processo surgiram várias políticas, com articulação direta da Abragames – o PRODAV 14 (Ancine); aplicação do PROCULT a empresas de games (BNDES); inclusão no programa

de startups como setor de Economia Criativa (FINEP); e linhas de editais dentro do programa Audiovisual Gera Futuro (MinC). No campo regulatório, em 2017 foi aprovada a inclusão de games produzidos de forma independente na Medida Provisória que prorroga a vigência do Recine (MP nº 796, de 24 de agosto de 2017). Em Abril de 2018 é realizada a primeira reunião do GT de Jogos Eletrônicos do Conselho Superior de Cinema (CSC), com participação do ministro da Cultura, Sérgio Sá Leitão, além de representantes da Ancine e do projeto de exportação Brazilian Game Developers. O objetivo do encontro foi a formulação de um programa de investimento para o setor, com propostas apresentadas ao CSC e ao Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual.

5 CONCLUSÃO

Em perspectiva mais ampla, notamos que a Abragames demonstrou uma atuação relevante no processo de formulação de políticas públicas para jogos digitais no Brasil, ficando evidente o efeito de suas articulações nas aproximações com o setor audiovisual. Observamos como a participação de uma associação setorial é capaz de direcionar as políticas públicas formuladas para as demandas evocadas pela entidade.

Todavia, pela articulação de políticas incrementais, apenas incorporam-se ações voltadas para outras cadeias produtivas tangenciais, incorrendo o risco de deformações no setor. As comparações sucessivas limitadas evocadas por Lindblom (1959) podem explicar esta estratégia na facilidade dos agentes públicos em formular ações com base no conhecimento acumulado de outros setores. Entretanto é essencial um acompanhamento dos resultados destas políticas para que os ajustes pertinentes se estabeleçam para a formulação de um marco regulatório próprio para o setor. Sem isso a existência de políticas públicas culturais ainda se limita a iniciativas fragmentadas, à mercê das flutuações das diretrizes de gestão do poder público. A consolidação de uma ação de longo prazo depende do estabelecimento de uma tipologia própria que escrutine e defina indicadores específicos para as demandas do setor. Este seria o próximo passo de atuação da associação setorial nesse processo de formulação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA. Análise de Impacto Regulatório nº. 1/2016/SEC. Rio de Janeiro, 2016.

_____. Apresentação. Rio de Janeiro, [20--?]. Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/ancine/apresentacao>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Instrução Normativa nº 104, de 10 de julho de 2012. Dispõe sobre o Registro de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira, a emissão de Certificado de Produto Brasileiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-104-de-10-de-julho-de-2012>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

ANDERSON, J. E. Public Policymaking. 8. ed. Australia: Wadsworth Publishing, 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVEDORES DE GAMES. Plano Diretor da Promoção da Indústria de Desenvolvimento de Jogos Eletrônicos no Brasil. [S. l.: s. n.], 2004.

BRASIL. Ministério da Cultura. Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura. Toren - Desenvolvimento de Jogo Digital. Projeto nº129977. Brasília, DF, [20--?].

_____. Reunião nº 0706, de 27 de maio de 2014. Audiência Pública. Plenária 13 das Comissões. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/notas-taquigraficas/2014/nt-2014-05-27-apc-jogos-eletronicos-e-digitais>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2010. p. 97-129.

FLEURY, A.; NAKANO, D.; CORDEIRO, J (Org.). Mapeamento da Indústria Brasileira e Global. São Paulo: BNDES, 2014.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: _____; SALM, J. F. (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2.ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.

INTERNET ARCHIVE WAYBACK MACHINE. Abragames conquista representação dentro da Secretaria do Audiovisual. San

DE SOFTWARE PARA AUDIOVISUAL: as influências da ABRAGAMES na formulação de políticas públicas culturais para jogos digitais

Francisco, CA, [20--?]. Disponível em:<<http://web.archive.org/web/20050206002505/http://www.ABRAGAMES.org/docs/release1.html>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

KERR DE OLIVEIRA, J. Uma análise crítica do edital JogosBR 2004 para a compreensão do mercado brasileiro de jogos eletrônicos. Revista GEMInIS, São Carlos, SP, ano 3, n. 2, p. 121-153, 2012.

LINDBLUM, C. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2010. [1959] p. 161-180.

NEWZOO. Brazil Insights. Amsterdam, 2017. Disponível em:<<https://newzoo.com/insights/infographics/the-brazilian-gamer-2017/>>. Acesso em: 15 maio 2018.

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

ZAMBON, P. S. Entrando na partida: a formulação de políticas de comunicação e cultura para jogos digitais no Brasil entre 2003 e 2014. 2015. 212 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/136759>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____; CARVALHO, J. M. DE. Origem e evolução das políticas culturais para jogos digitais no Brasil. Políticas Culturais em Revista, Salvador, v. 10, n. 1, p. 237-260, dez. 2017.

