

# Grupos de interesse e políticas públicas: ABRAGAMES versus ACIGAMES

Pedro Santoro Zambon \*

Juliano Maurício de Carvalho

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho, DSCO, Brasil

## RESUMO

Observar a atuação de associações setoriais no processo de formulação das políticas públicas para jogos digitais no Brasil nos permite entender os interesses envolvidos pelos segmentos da cadeia produtiva através do agendamento de suas ações e discursos nas arenas públicas. Identificadas como as principais representantes do setor nos espaços decisórios, ABRAGAMES e ACIGAMES revelam discursos distintos. Este artigo pretende, por meio da análise de documentos, posicionamentos em eventos e entrevistas com os presidentes dessas associações, elucidar qual é a agenda e o foco de cada um desses grupos de interesse.

**Palavras-chave:** políticas públicas; jogos digitais; ABRAGAMES; ACIGAMES

## 1 INTRODUÇÃO

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. [1] As conjecturas formadas para embasar as alternativas formuladas têm nas reuniões, debates e fóruns, seus principais meios de construção. Nesta 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” [2]. 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, hora alinhado com outros grupos de interesse, hora concorrente.

Nessa pesquisa caberá destaque a dois grupos, ABRAGAMES e ACIGAMES, a partir da observação – na descrição das arenas decisórias – que são esses os dois maiores representantes do setor junto aos órgãos governamentais. São também, segundo destaca a tabela acima, as duas principais representantes de empresas de desenvolvimento de jogos no Brasil.

Para subsidiar essas análises foi realizada observação dos discursos da mesa de discussão “Associações de desenvolvimento de jogos: papéis e propostas” realizada no dia 16 de outubro na trilha de Indústria do SB Games de 2013; documentos fornecidos por essas associações; e entrevistas qualitativas semi-estruturadas [3] com seus representantes, Fred Vasconcelos e Juliano Alves, (ABRAGAMES, gestão 2011/2012) Alê McHaddo (ACIGAMES, gestão 2013/2015) e Moacyr Alves (ACIGAMES).

O conteúdo da entrevista subsidiará complementarmente as informações disponíveis ao que não é descrito em documentos públicos e artigos midiáticos acerca da trajetória e agenda de tais associações. Esta sistematização, realizada na pesquisa de mestrado *Entrando na partida: a formulação de políticas de comunicação e cultura para jogos digitais no Brasil entre 2003 e 2014* [4] embasa o conteúdo apresentado neste artigo.

## 2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS CULTURAIS PARA JOGOS DIGITAIS

Recebidos inicialmente como software, as políticas para games trilharam um longo caminho no setor tecnológico, arcando, ainda, com os efeitos de décadas de reserva de mercado imposta durante o período ditatorial. Se enquanto software não haviam iniciativas, enquanto produto cultural, o espaço também era pequeno.

Nos anos 80 e 90, no que cerne a produção de jogos digitais brasileiros, em um mercado tomado pelos produtos importados, as poucas formas encontradas de desenvolvimento envolviam principalmente a criação de jogos para celular, para internet, advergames e de treinamento corporativo. Sobrevivendo com produções para fins publicitários ou educativos, eram raros os produtos de conteúdo original. Este cenário começa a se modificar a partir dos anos 2000, quando inúmeras iniciativas foram tomadas em áreas correlatas de jogos (feiras, cursos, simpósios, etc). Um mercado para atuação no Brasil surgiu, ainda que de forma pequena. [5]. Nesse contexto de emergência, é criada a primeira associação setorial Brasileira, em Abril de 2004, a ABRAGAMES - Associação Brasileira das Desenvolvedoras de Jogos Eletrônicos, uma associação nacional com objetivo de promover a indústria brasileira de desenvolvimento de jogos digitais. Até então, a presença dos jogos digitais como objeto de políticas públicas era inexistente, e as articulações escassas. [6]

A criação da ABRAGAMES coincide com o início da gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, que reformulou a maneira como a cultura era gerida no Brasil. Foi constituída uma agenda pública para a Cultura, preocupada em revelar as múltiplas manifestações culturais brasileiras, articulada com a sociedade

Associações que a empresa é afiliada	Empresas	%
<b>Abragames</b>	41	21,93%
<b>Acigames</b>	18	9,63%
<b>ADJOGOSRS</b> <i>Associação dos Desenvolvedores de Jogos Digitais do Rio Grande do Sul.</i>	14	7,49%
<b>ASTEPS</b> <i>Associação de Startups e Empreendedores Digitais (DF)</i>	3	1,60%
<b>GDA-PB</b> <i>Game Developers Association - Paraíba</i>	5	2,67%
<b>Play Recife</b>	6	3,21%
<b>Tenho profissionais associados ao IGDA</b>	23	12,30%
<b>Não sou associado a nenhuma instituição</b>	66	35,29%
<b>Outras associações</b>	11	5,88%

Table 1. Principais associações do setor [3]

\*email: pedro@faac.unesp.br

civil organizada, beneficiando sobretudo as cadeias culturais marginalizadas, na qual se inclui o setor de jogos digitais. O Ministério da Cultura, ao construir uma proposta da política cultural com viés simbólico e social, para além da dimensão econômica, abre caminho para a formulação de políticas públicas de cadeias produtivas até então desamparadas pelas ações governamentais. Com uma visão mais pluralista de cultura, entendida como atuante nos vários setores que transcendem as artes tradicionais, e incluindo o intenso debate da cultura digital em seu escopo, se privilegia o surgimento de iniciativas dentro do MinC que incorporam o recurso digital.

Além de investir no Cultura Viva como programa para capilarizar o acesso à cultura, surgiam em paralelo editais de fomento à produção de conteúdo. Estes editais surgiram principalmente das demandas discutidas juntamente com a sociedade civil, sendo lançado o JogosBR voltado especificamente para o setor de jogos digitais. Foi em consultoria com a recém-criada associação de desenvolvedores de games, que surgiu o edital. Pela primeira vez na história da política cultural brasileira, os jogos eletrônicos foram reconhecidos e receberam fomento enquanto cultura. O edital propôs-se 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. Fred Vasconcelos, presidente da ABRAGAMES entre 2011 e 2012, avaliou os resultados do edital, afirmando que “evidentemente, o primeiro JogosBR não foi nem de longe o que nós queríamos que fosse, por que o que a gente desenha o governo não implementa igual, é diferente. Mas a gente ajudou a desenhar aquele negócio e foi lançado. Querendo ou não era um marco, era um edital inteiro para jogo”[4]

Os selecionados para a segunda etapa do edital foram divulgados pelo ministro Gilberto Gil no dia 19 de novembro, na abertura da primeira edição da EGS – Eletronic Game Show. Esse evento foi marcado como a primeira manifestação pública de um membro do governo em apoio ao setor: “os games foram vistos com desconfiança pela sociedade e isso também aconteceu com outras mídias em seu surgimento. Hoje isso mudou e o Ministério da Cultura leva em consideração todas as formas de audiovisual e isso inclui os games”.

O discurso do ministro também envolveu a inclusão dos jogos eletrônicos no projeto da criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) uma das principais bandeiras de Gil desde que assumiu o cargo. Após transferir a Ancine do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) para o MinC, a pretensão era ampliar a agência para regular o audiovisual como um todo, e não somente o cinema, prevendo apoio à distribuição, exibição e infraestrutura, para além da produção. A ABRAGAMES, que naquele mesmo evento passaria a ter uma representação oficial no Comitê Assessor da Secretaria do Audiovisual, apoiava a criação da nova agência: “a Ancinav tem vocação para se tornar a agência promotora de políticas públicas necessárias ao projeto de reestruturar o mercado, hoje desequilibrado, e alavancar o país como potência emergente na produção de jogos” [5]

Em sucessão, Juca Ferreira, secretário-executivo de Gilberto Gil no ministério, assume a pasta em 2008, tomando para si o papel de liderar as mudanças que vinham sendo realizadas. Em sua gestão, dois anos após a última edição do edital JogosBR, é retomada a política de fomento direcionada ao setor de jogos digitais por meio do edital BRGames de 2008. Embasado no edital anterior, e ainda com apoio da ABRAGAMES, foram promovidas algumas mudanças significativas, sobretudo no valor

do repasse: editais anteriores previam valores de 30 mil reais, para pessoas físicas, e 70 mil reais, para pessoas jurídicas, enquanto o novo edital oferecia, respectivamente, 70 mil para pessoas físicas e 112 mil para pessoas jurídicas.

A atuação da ABRAGAMES, após a realização do edital, em 2009, diminuiu em amplitude de ações, entrando em inércia por articulações de políticas públicas. Neste mesmo momento de diminuição da atuação da ABRAGAMES, surge outra associação em 2011, em consequência da campanha Jogo Justo de 2010, a Associação Comercial e Industrial de Games, a ACIGAMES. Para Fred Vasconcelos “Quando existe vácuo, existe oportunidade, né? Então a ACIGAMES, surge nesse vácuo de oportunidade que a ABRAGAMES gerou”[4].

Com a mudança de governo de Lula para Dilma em 2011, Ana de Hollanda assume o Ministério da Cultura, em uma gestão em que a aproximação da ACIGAMES foi grande. O principal espaço onde ocorreram essas articulações foi na Secretaria de Economia Criativa (SEC), criada com a missão de conduzir a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas para o desenvolvimento local e regional de empreendimentos criativos brasileiros. O destaque é a presença de Moacyr Alves Júnior, presidente da ACIGAMES, como representante do setor na reunião ocorrida em 27 de agosto de 2012 para discutir a formulação do Plano Brasil Criativo. Ao todo estavam presentes 3 ministros (Cultura, Planejamento e Ciência e Tecnologia), 6 secretários executivos e membros da presidência. Moacyr Alves ainda descreve outras parcerias com a SEC:

“Eu fui chamado pela secretaria da economia criativa que a Cláudia Leitão era presidente. Ela também era uma entusiasta, me chamou para as reuniões, inclusive tanto ela quanto a Ana Paula [Santana, secretária do Audiovisual] me pediram projetos. Eu fiz oito projetos. Quatro deles sobre redução da carga tributária, dois deles para a área de ajuda para o desenvolvimento de jogos indie, inclusive teve uma reunião que a gente tentou fazer o GameHub – que era uma incubadora de jogos financiada pelo governo. Eu tive o orçamento de R\$” [4]

Em setembro, Ana de Hollanda entra em desavenças com a presidente Dilma Rousseff a respeito de questões orçamentárias do Ministério, tornando insustentável a já delicada situação de sua gestão. Hollanda deixa a pasta para dar lugar a Marta Suplicy em setembro de 2012. A relação de Marta com o setor de games foi conturbada. Dos projetos articulados dentro do Ministério pela ACIGAMES “Tudo virou pó. A partir do momento que a Marta entrou no meio da gestão”, segundo Moacyr Alves Júnior.

O representante da ABRAGAMES naquele ano também entendeu como negativa a mudança: “Aí começou o problema de fato. [A política de games] voltou para o Ministério da Cultura, e começou uma sequência de secretários e ministros que não colaboravam com essa indústria, que não viam valor nessa indústria”, Avalia Fred Vasconcelos. Juliano Alves, diretor da ABRAGAMES naquela gestão, comenta que “O processo do governo funciona muito assim. A cabeça mudou e para tudo, esperando a cabeça entrar de novo. Se a cabeça muda o Norte, as políticas mudam junto”.

O evento mais icônico desta relação se estabeleceu em 19 de fevereiro de 2013, na Assembleia Legislativa de São Paulo, em uma audiência pública sobre a adoção do programa Vale-Cultura. Ao explicar o programa, que concede 50 reais em forma de um vale para uso em atividades culturais, Marta é questionada o que as pessoas que trabalham com jogos digitais devem esperar da iniciativa:

“No caso dos jogos digitais, o assunto ainda não foi aprofundado o suficiente, mas eu acho que eu seria contra. Eu não acho que jogos digitais sejam cultura [...] Mas a portaria é

flexível. Na hora em que vocês conseguirem apresentar alguma coisa que seja considerada arte ou cultura, eu acho que pode ser revisto. No momento o que eu vejo é outro tipo de jogo. Encaminhem para o ministério as sugestões que vocês estão fazendo. Eu tenho certeza que talvez vocês consigam fazer alguma coisa cultural. Mas, por enquanto, o que nós temos acesso, não credencia o jogo como cultura. O que tem hoje na praça, que a gente conhece (eu posso também não conhecer tanto!) não é cultura; é entretenimento, pode desenvolver raciocínio, pode deixar a criança quieta, pode trazer lazer para o adulto, mas cultura não é! Boa vontade não existe, então, vocês vão ter que apresentar alguma coisa muito boa”

O setor criticou muito a posição da ministra que, nesta ocasião, teria deslegitimado a luta por políticas públicas em seu principal campo de articulação, o Ministério da Cultura. A ACIGAMES publicou uma carta aberta em que divulgava sua posição, afirmando que:

“(…) se games não são considerados cultura por nossa própria ministra, é uma afirmação de grave preconceito e um desrespeito a todos os trabalhos acadêmicos e científicos na área. Games são a nova expressão digital do mundo e nos países desenvolvidos isso é deixado bem claro”

Já a ABRAGAMES afirmaria que “preocupa em perdemos a continuidade de um processo que pode representar a expansão de um setor fundamental da economia criativa do país e que tem enorme capacidade de retratar e povoar o imaginário cultural nacional”. Moacyr Alves destacou que Marta sublinhou especificamente um pedido para que todos os projetos de games fossem fechados [4]. Já Ale Machado, presidente da ABRAGAMES desde 2013, teve outra leitura:

“Foi uma declaração infeliz. A gente precisa ser justo com a Marta, ela retornou nessa declaração, acabou apoiando a gente. Foi num momento específico do Vale Cultura, uma pergunta feita em um momento acalorado sobre quais produtos poderiam ser consumidos com o Vale Cultura. Eu respondi formalmente para o Ministério da Cultura, inclusive citando o Ministro Gil, que tinha feito a primeira declaração de que jogo é cultura sim, numa das falas mais felizes dele, pelo menos para a nossa área. Mas sendo justo com o que foi o ministério da Marta, ela retomou isso. É que isso acabou ganhando espaço mais do que deveria. Então acho que a gente não pode ficar olhando para isso, ela fez muita coisa por nós e a gente retomou isso com facilidade. De certa forma, foi essa declaração que nos aproximou deles quando a gente mandou aquela carta educada, explicando que ali havia um equívoco. Foi exatamente na troca de gestão e ela não tava a par do que havia caminhado em relação aos games dentro do Ministério da Cultura. Aquele ministério já havia promovido uma série de benefícios para o setor que a gente não pode esquecer”.

Após esta exposição da articulação das associações na trajetória da formulação de políticas culturais, discutiremos no próximo item a história e atuação de cada uma das Associações.

### 3 HISTÓRIA E ATUAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES

#### 3.1 ABRAGAMES: Associação Brasileira de Desenvolvedores de Games

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 Ministério da Cultura 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 na necessidade de se estabelecer esse diálogo

com o ministério da Cultura, e outro setores do governo. A primeira ação da nova associação foi assessorar a construção do primeiro edital para jogos eletrônicos junto ao Ministério da Cultura, o JogosBR, lançado em 21 de agosto.

No dia 19 de novembro, a ABRAGAMES participa do evento EGS (Eletronic Game Show) 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 Ministério da Cultura (Orlando Senna, Alfredo Manevy, Sorahia Segall e Cláudio Prado) e da FINEP (Alexandre Cabral), institui uma representação oficial da ABRAGAMES dentro do Comitê Assessor da Secretaria do Audiovisual, com objetivo de desenvolver uma versão ampliada desse plano diretor.

No dia 21 de dezembro o documento é lançado [5], 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.

O plano destaca as instâncias governamentais, agências e instituições onde se concentrariam a elaboração desses planos de ação: Ministério da Cultura; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Educação; Ministério do Trabalho e Emprego; APEX-Brasil; Capes; CNPq; FINEP; BNDES; Ibict; INT; ITI e 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”. Assim, o plano da ABRAGAMES 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.” [5]

Estes 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 subordinada 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 também lançaria o primeiro mapeamento sobre a realidade das empresas de desenvolvimento brasileiras, em 2005, com 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”. [7]

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 associação 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”. Foi durante esse período, quando emerge a ACIGAMES fundada em 2010, que a ABRAGAMES deixa de ser a única protagonista enquanto representante organizado dos desenvolvedores.

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 – conhecido também como Ale McHaddo. Para além de desenvolvedor de jogos, Machado também era produtor audiovisual de animação e presidiu, dentre os anos de 2007 e 2008, a ABCA - Associação Brasileira do Cinema de Animação, 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.[4]

Em 2013, como resultado da aproximação entre Apex-Brasil e ABRAGAMES, surge uma parceria definitiva com o setor, no

lançamento do BGD, Projeto Setorial de Exportação Brazilian Game Developers. 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, Ale McHaddo afirma:

“A gente enxerga que sem uma regulamentação local aqui a gente não vai 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” [4]

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. Isso foi em 2007. Então em 2007 a questão existia, e o que eu percebia sobre a questão na época era que muita gente já localizava, mas a maioria das pessoas envolvidas ali no caso, naquele ambiente, se posicionavam contra ou com muita dúvida.” [4]

Lima 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: “Não se conhecia o conteúdo propriamente dito, porque o digital não estava tão presente no cinema, então tudo aquilo que hoje o digital e o software significa para se fazer cinema não era uma coisa tão clara em 2007 como é hoje”. A articulação da ABRAGAMES para a inclusão dos Jogos Digitais junto a Ancine, entretanto, não deve avançar rapidamente, sobretudo pela necessidade de uma lei específica que regulamente o setor:

Tem que ter um valor que corresponda a realidade dele. Esse é o problema do vídeo por demanda hoje. A quantidade de conteúdo que o vídeo por demanda licencia é infinitamente maior. Então a CONDECINE, nesse caso, pode gerar um problema para o desenvolvimento do próprio negócio. Por isso que eu acho que, por mais que demore, é mais inteligente e mais interessante

construir uma coisa no âmbito legal, pensar numa solução de lei para que se tenha uma coisa mais consistente e perpétua.

### 3.2 ACIGAMES – Associação Comercial e Industrial de Games

A criação da Associação Comercial e Industrial de Games tem origem em um projeto pela diminuição da carga tributária para games criado em 2010, o Jogo Justo. A ideia do projeto surgiu durante uma palestra na Microsoft para a comunidade do portal Xbox realizada em outubro de 2009 por Moacyr Alves Junior, reconhecido colecionador de jogos e consoles. Moacyr, além de colecionador, é contador e trabalhava como administrador de empresas, nenhuma delas, contudo, ligada à indústria. Sua motivação para a mobilização está, inicialmente, na sua condição de consumidor de jogos, e não enquanto profissional ou empresário do setor.

Da palestra, criou-se uma lista de discussão no fórum denominada “menos impostos” onde alguns membros da comunidade passaram a contribuir para organizar uma manifestação contrária à alta carga tributária.

A ideia toma força e se profissionaliza com um diálogo entre Moacyr, o sócio da UZ Games, Marcos Khalil, e da NC Games, Claudio Costa de Macedo. O lançamento oficial do projeto foi em 14 de julho de 2010, quando uma coletiva de imprensa é realizada, estabelecendo a meta de redução da carga tributária para os Jogos Digitais, com projeção para queda de 80% para 15% o total de taxas que incidem sobre esses produtos. Por meio do deputado federal Luiz Carlos Busato (PTB-RS), presente na coletiva, o Jogo Justo pretendia fomentar junto ao legislativo uma reformulação na regulação, sobretudo apoiando projetos como a PL 300/07. Na ocasião o deputado também sugeriu que o grupo articulasse com a Receita Federal (RF) a reclassificação fiscal dos videogames, algo que possibilitaria a redução dos impostos sem a necessidade da aprovação de uma lei.

Naquele mesmo mês que fundou o movimento do Jogo Justo, Moacyr Alves Júnior participa da primeira edição do São Paulo Game Show, ocorrido entre 15 e 18 de julho. No evento seria realizado um simpósio sobre o mercado de games nacional, e Moacyr entra em contato com Marcelo Martins, membro do conselho administrativo da ABRAGAMES, para definir se a pauta do Jogo Justo entraria na associação. A reunião, adiada diversas vezes segundo Alves Júnior, nunca seria realizada.

A inatividade que decorria na gestão da ABRAGAMES em 2010 acabou por tornar lenta a deliberação a respeito da entrada da agenda do Jogo Justo na associação. Soma-se a ligação de Moacyr com setores da indústria do comércio e distribuição que fugiam do escopo da ABRAGAMES, criando inclusive problemas estatutários, já que o regimento da associação colocava como membros apenas representantes de empresas de desenvolvimento. Moacyr, sem vínculo com qualquer empresa, sobretudo de desenvolvimento, teria que incorrer de uma mudança regimental à medida de exceção, ou vincular-se enquanto Afiliado Individual, o que não daria a Alves Júnior direito a voto e possibilidade de ocupar cargos diretivos.

A demora de uma resposta oficial da ABRAGAMES acaba levando Moacyr a criar a própria associação junto com Khalil. Fundada em setembro de 2010, a ACIGAMES se consolidaria em torno do Jogo Justo, sendo a principal agenda da instituição naquele momento a redução tributária. Para articular um projeto de reclassificação junto a RF, seria necessária a apresentação de dados que subsidiassem o discurso de que essa redução diminuiria a pirataria e o mercado cinza. Para conseguir esses dados, Moacyr começa uma campanha para engajar entidades civis, empresas e principalmente o público consumidor de jogos. O engajamento

culmina em uma grande ação planejada para o dia 29 de janeiro de 2011, quando diversos lojistas diminuiriam o preço dos jogos, de modo a simular o que seria o mercado de jogos no Brasil caso a redução de impostos fosse aprovada.

O primeiro dia do Jogo Justo acabou despertando reações adversas do público quando, em menos de 12h, todos os cinco mil jogos reservados para a promoção haviam se esgotado – incluindo problemas de tráfego e até a inoperância completa de sites como o da rede Walmart, que ficou fora do ar pela quantidade de acessos. Apesar das críticas aos problemas de organização, os números apresentados foram positivos. Ainda que o maior aliado político da associação, Apesar do até então maior aliado político da instituição, deputado Luiz Carlos Busato, ter deixado a câmara dos deputados, a visibilidade ocasionada pelo projeto colocaria a associação em evidência, e atrairia os olhares dos atores governamentais.

Segundo Alves Júnior, os resultados do Jogo Justo chegariam a recém empossada secretária do audiovisual Ana Paula Santana, que convidaria a ACIGAMES para participar do 1º Workshop para Criação de Projetos para o Desenvolvimento de uma Indústria de Jogos Digitais no Brasil em julho. Ana Paula demandaria uma apresentação de números a respeito do projeto e da indústria. Essa demanda acabou motivando o segundo dia do jogo justo em 21 de maio de 2011. Com uma estrutura muito maior que a da primeira edição, seriam vendidas 58 mil unidades de jogos. Com repercussão ainda maior que a primeira edição, o projeto aumentou a visibilidade da associação.

Na semana seguinte ao evento, o Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, defendeu que os benefícios fiscais decorrentes para a montagem de tablets se estendesse também aos consoles de videogame. A afirmação, mesmo sem nenhum apontamento que a relacionasse ao dia do Jogo Justo, demonstrou que a agenda de diminuição da carga tributária começou a ser adotado por atores governamentais. Adotada em setembro de 2011, os benefícios promoveram uma diminuição do preço dos consoles fabricados no Brasil.

Com a participação no Workshop realizado no BNDES, e com os números relatados aos atores políticos presentes, estreitaram-se relações sobretudo no Ministério da Cultura com destaque para a Secretaria do Audiovisual. No final de 2011, em novembro, seria anunciada a inclusão dos jogos eletrônicos na Lei Rouanet através da portaria 116. Em janeiro de 2012, durante o 1º Fórum Nacional do Comércio de Games do Brasil, o coordenador geral de inovação da Secretaria do Audiovisual, Thiago Cremasco anunciaria uma nova edição do edital BRGames.

Em abril de 2012 a aproximação com a secretaria acabou se concretizando na criação do Conselho de Jogos Eletrônicos e Conteúdos Digitais, cargo assumido por Moacyr Alves na condição de titular e Fred Vasconcelos (ABRAGAMES) como suplente. Thiago Cremasco descreveria que a função do conselho seria de estabelecer a ponte de diálogo entre o ministério e as informações a respeito do que ocorre no mercado e na indústria de games.

“Moacyr é o ‘cara’ que está mais atuante. Todo mundo precisa se ligar disso, há uma abertura forte no Estado para essa questão. Vários ministérios, várias instituições governamentais estão de olho nesse mercado e querem estimular isso. A gente precisa de uma contrapartida da população. Ele é o cara que está saindo na frente disso... Ele é o que se organiza e diz 'olha, esse é o cenário, os números são esses, aqui é um gargalo, aqui é um problema'. Ele é o cara que está se articulando bem, passando essas informações.” [8]

Em parceria com a secretaria, Moacyr afirmou que seriam formulados oito projetos, quatro deles relacionados à redução da

carga tributária, dois focados no setor de desenvolvimento de jogos, uma nova edição do edital BR Games, e um focado na criação do GameHub, incubadora de empresas de jogos digitais patrocinada pelo governo, com orçamento aprovado de R\$ 1.500.000,00.

Moacyr também representaria o setor em duas reuniões de programas estratégicos do governo. A primeira, do Plano Brasil Maior, demandando a inclusão dos games na segunda fase de desoneração fiscal do programa. Durante o 2º Fórum Nacional do Comércio de Games, em janeiro de 2013, Moacyr Alves Júnior chegaria a alardear que os games seriam incluídos, algo que acabou não acontecendo.

Na segunda reunião, para discussão do Plano Brasil Criativo em agosto de 2012, Alves Júnior relata via Twitter que a secretária executiva do Ministério da Cultura teria dito: “Games é a nossa prioridade”. Após uma exposição de todos os problemas do setor de Jogos Digitais, também seria declarado um veredito de 95% dos votos foram favoráveis ao fomento da área de games do Brasil. “27 minutos falando sobre a tributação de games no Brasil e foi demais escutar de todos presentes que o Jogo Justo é um modelo para o Brasil”. Por fim, viria a confirmação final pelo secretário executivo do ministério do planejamento “Os impostos nos games serão os primeiros a caírem”. Apesar do entusiasmo no anúncio, pouco se avançou nessas matérias dentro do ministério. Moacyr justifica que a divulgação precipitada ocorreria somente após Thiago Cremasco confirmar que o projeto estava aprovado e que o anúncio poderia ser feito. “Eu sou um cara bem empolgado sabe, e o que você acha que eu fiz? Na hora eu tweetei. E até hoje isso repercute. E aí eu aprendi a ser muito mais criterioso com isso também, principalmente falando de governo, que nada sai” [4]

Todos os projetos em curso, incluindo os já aprovados internamente no ministério, seriam suspensos com a saída de Ana de Hollanda e a entrada de Marta Suplicy em julho. “O que desanimou muito depois de todos esses projetos aprovados, tudo isso caminhando, entrou a Marta e tudo isso deixou de existir” [4]

A pauta tributária foi levada em 2013 para Receita Federal, mas esbarrou em dificuldades de negociação pelo desconhecimento dos formuladores daquele campo em entender o funcionamento da Indústria de Jogos Digitais:

A gente foi até a Receita Federal para falar sobre a questão da importação de jogos que estão no canal cinza, a questão da tributação, que é um absurdo, e o responsável pela área olhou para mim e disse: “Moacyr, é o seguinte, nós estamos tributando o cartucho direitinho”. Cartucho? Aí, eu sou meio brincalhão, não é? Eu disse: “Eu acho que a gente está na era do DVD, a gente está na era do blu-ray” — para os senhores verem como é tratada a área de games no Brasil. É assim, totalmente nonsense. (ALVES JÚNIOR, Reunião nº0706/14)

Dos avanços indicados por Alves Júnior na luta para reduzir a tributação está a inclusão de jogos digitais no capítulo 15 da Nomenclatura Brasileira de Serviços, junto ao MDIC. O capítulo 15, voltado para Serviços de tecnologia da informação, aproximaria a definição de jogo digital enquanto software, possibilitando uma reclassificação tributária, sobretudo de importação.

#### 4 DIFERENÇAS DE AGENDAMENTO ENTRE OS GRUPOS DE INTERESSE

Ao descrever a trajetória das duas associações que representam os principais grupos de interesse do setor na articulação governamental, observamos a diferença de enfoque entre as duas. Enquanto a ABRAGAMES se situa na articulação por fomento ao setor de desenvolvimento de games, o enfoque da ACIGAMES é

na redução da carga tributária. Isso se reflete nos projetos e discursos apresentados por seus representantes nas diferentes arenas decisórias. Na Audiência Pública na Câmara dos Deputados, a pauta de Moacyr Alves Júnior foi a tributação:

A questão é que o mercado, o comércio, se continuar da forma como está, vai entrar em colapso. Há tanto imposto, substituição tributária, ICMS, IPI, II, “i” não sei das quantas, fica quase completamente inviável trabalhar no Brasil com isso. O imposto come tanto porque é em cadeia, é uma reação em cadeia, então o produtor lança o jogo a “x”, o distribuidor tem que lançar a “y”, o lojista tem que lançar a “z”, e chega a 200 reais. [...] estão vindo para cá, levando nossos melhores desenvolvedores, o nosso comércio está sendo usurpado, porque não damos valor para esse comércio. Lembrem-se: carga tributária de 72% não dá! É muito grande. O.k.? É o que a gente está sofrendo aqui. E esse é, digamos, o empresário do Brasil. Ele vende o almoço para fazer a janta, não é? A gente tem de ter preço e serviço. A gente tem serviço, mas não tem preço. Essa é a grande verdade. [9]

Já Alexandre Machado, representante da ABRAGAMES, teve a criação de propriedade intelectual, fomento e acesso a conteúdo nacional como o centro de seu discurso:

Às vezes, parece esquisito a gente falar. Nosso problema, aqui levantado até por ele, mais do que o financiamento, é que não consegue chegar ao público. Talvez, se a gente tiver um fundo setorial de audiovisual voltado para games ainda vai ter problema, porque não vai ter como distribuir. Distribuição é o problema de todas as cadeias. Quando a gente fala de cinema, televisão, sempre 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. Juliano poderia até ter falado mais de licenciamento. A gente tem a possibilidade da criação de IP — propriedade intelectual. É disso que a gente está abrindo mão. [9]

O principal ponto de conflito entre as duas agendas está na categorização do que é jogo digital. Enquanto a ACIGAMES prima por uma aproximação ao software, como parte da articulação por uma reclassificação tributária que se alinhe aos produtos de TI, sobretudo na importação; a ABRAGAMES busca uma classificação mais próxima ao conceito de audiovisual interativo, como forma de se aproximar das leis de fomento para o cinema e a uma regulação que lhe permita acessar os dispositivos do Fundo Setorial do Audiovisual. Na mesa de nominada “Associações de desenvolvimento de jogos: Papeis e propostas” durante o SB Games de 2013, Alexandre Machado destacou essa aproximação.

“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, a gente vai apenas consumir, só como um país colonizado do ponto de vista de produção de games. A gente tem 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.”

A ACIGAMES, por outro lado, demonstra distanciamento da Ancine, com uma visão temerária em relação a agência:

“Se a ABRAGAMES colocar na Ancine, ela vai matar o mercado de games no Brasil. Porque, eu não conheço o trabalho da Ancine, ok, mas nas reuniões da Secretaria do Audiovisual, quando você falava da Ancine era a mesma coisa de falar de um demônio, porque a Ancine regulamenta tudo isso e virava um caos. [...] Eu acho que essa questão da regulamentação, principalmente para essas áreas, parece que fica muito panelinha. Eu senti nas reuniões do audiovisual que tudo que mexia com a Ancine nunca participou das reuniões, nunca. Então, como empresa regulatória de game nunca participou de uma reunião dessa? Para mim é a mesma coisa de ter o maior sindicato de cultura e ele não ir nos eventos do Ministério da Cultura. Então, isso já via que trazia uma antipatia dos participantes muito grande. E não só de mim, de todos. Então, assim, a única coisa que parece que a Ancine foi criada, foi para cobrar um X de alguém que faz alguma coisa.”

Este afastamento da ACIGAMES na classificação como audiovisual é sublinhada em um documento lançado pela associação em julho de 2013. Intitulado de “Videogames e Perspectivas de Mercado Nacional”, é proposta uma classificação com intuito de mudança tributária. [10] Nesse documento é citado o Regulamento Aduaneiro (Acordo de Valoração Aduaneira, Artigo 18, parágrafo 1 - Decreto nº 1.355/1994).

O Fisco federal conceitua o jogo eletrônico equivocadamente como se fosse obra audiovisual, que está na exceção do artigo 18 do RA, parágrafo 3º, o que faz com que o software tenha tributação alta na entrada da mercadoria. Em verdade a solução está no próprio artigo 18 do Regulamento Aduaneiro, jogo eletrônico é software, e não obra audiovisual, logo, bastaria que o Fisco aplicasse corretamente conceito técnico, fazendo com que o software de jogo eletrônico fosse menos onerado na entrada.

A classificação proporia uma aproximação à norma especial de propriedade intelectual para programas de computador da Lei nº 9.609/98, em detrimento da norma geral de direitos autorais regida pela Lei nº 9.610/98. É diferenciado, enquanto perspectiva jurídica, a natureza de um programa de computador como um “conjunto organizado de instruções” (Lei nº 9.609/98, art. 1º), contrastando com “fixação de imagens com ou sem som, que tenha a finalidade de criar, por meio de sua reprodução, a impressão de movimento” (Lei nº 9.610/98, art. 5º, inciso VIII, alínea “i”).

O argumento é que, sendo um programa de computador, a interatividade inerente dos games se alinharia com o conceito técnico de software na operação de um “conjunto organizado de instruções”. O audiovisual seria relegado ao consumo passivo de “imagens com impressão de movimento”, como em mídias como o cinema e a música. Apesar de facilitar a reclassificação tributária, a definição afastaria o conceito do audiovisual interativo propagado pela ABRAGAMES, e dificultaria o processo de regulação via Ancine – e o consequente acesso aos dispositivos de fomento do Fundo Setorial do Audiovisual.

A definição usada pela ABRAGAMES se aproxima com o que é conceituado pela Instrução Normativa nº 104, de 10 de julho de 2012 da Ancine, que caracteriza jogo eletrônico como “conteúdo audiovisual interativo cujas imagens são alteradas em tempo real a partir de ações do(s) jogador(es);” (IN nº104/2012)

Diante dessas visões, as associações articularam com os diferentes atores governamentais a formulação de políticas para o setor.

## 5 CONCLUSÃO

Em perspectiva mais ampla, notamos que os grupos de interesse demonstram uma atuação relevante no processo de formulação de

políticas públicas para jogos digitais no Brasil e fica evidente o efeito de suas articulações. Todavia, o entusiasmo com que tratam o jogo de poder com os atores governamentais muitas vezes sobrepôs uma articulação mais madura, visando um marco regulatório. Tal postura se deve a imaturidade de uma indústria emergente que desbrava de maneira inédita sua articulação política. Ainda que o diálogo tenha rendido frutos, para além das iniciativas fragmentadas que foram conquistadas, é tempo das agendas das associações culminarem em proposições claras de uma regulação específica para o setor. Bandeiras, como a da necessidade de fomento, levantada pela ABRAGAMES, ou da redução da carga tributária, levantada pela ACIGAMES, são importantes mas conquistas desses objetivos por si só não resolvem sozinhas as demandas da indústria.

Ao invés de articularem um ajuste incremental [11] das leis existentes para software ou audiovisual, os grupos de interesse, analisando o panorama aqui disposto, devem focar no estabelecimento de uma tipologia própria que os escrutine e defina, conceituando sua atuação e seu campo de trabalho, abrindo caminho para uma Política Pública específica. Enquanto a busca se limitar aos ajustes realizados sobre políticas para setores análogos, que tangenciam os games em apenas algumas características pontuais, as iniciativas não vão resolver as necessidades de um setor complexo e único como este.

## REFERÊNCIAS

- [1] J. E. Anderson, *Public Policymaking*, 8 edition. Australia: Wadsworth Publishing, 2014.
- [2] L. Secchi, *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, 2010.
- [3] E. J. Manzini, “Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros.”, in *Anais...*, Bauru, 2004.
- [4] P. S. Zambon, “Entrando na partida: a formulação de políticas de comunicação e cultura para jogos digitais no Brasil entre 2003 e 2014”, 2015.
- [5] Atragames, “Plano Diretor da Promoção da Indústria de Desenvolvimento de Jogos Eletrônicos no Brasil”, 2004.
- [6] J. Kerr de Oliveira, “Uma análise crítica do edital JogosBR 2004 para a compreensão do mercado brasileiro de jogos eletrônicos.”, *Rev. GEMInIS*, vol. 0, nº n.2 Ano 3, p. 121–153, 2012.
- [7] Atragames, “A Indústria de Desenvolvimento de Jogos Eletrônicos no Brasil”, 2005.
- [8] Arena IG, “O trabalho de um Conselheiro Titular de Jogos Eletrônicos”, *Arena IG*, 10-abr-2012.
- [9] CÂMARA DOS DEPUTADOS, “Reunião nº0706/14”. COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INF ORMÁTICA COMISSÃO DE CULTURA, 27-mai-2014.
- [10] Acigames, “Videogames e perspectivas de mercado nacional”. ACI Games, 2013.
- [11] C. Lindblom, “Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental”, in *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*, 2. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, p. 161–180.