

Políticas públicas para jogos digitais no Brasil: percurso histórico e atuação das instituições

Pedro Santoro Zambon

Programa de Pós Graduação em Comunicação

Unesp

Bauru, Brasil

pedro.zambon@unesp.br

Ana Heloiza Vita Pessotto

Programa de Pós Graduação em Mídia e Tecnologia

Unesp

Bauru, Brasil

ana.heloiza@unesp.br

RESUMO

As políticas públicas para jogos digitais no Brasil tem uma jovem história. Utilizando o neoinstitucionalismo histórico e objetivando a conexão do debate teórico com as experiências empíricas reais do processo de evolução do mercado brasileiro, esta investigação apresenta uma breve descrição histórica do desenvolvimento destas políticas. Para isso, utiliza-se da análise da narrativa sequencial e análise interpretativista das ações das instituições que se destacaram como atores de influência nesse setor. São estas: Ministério da Cultura, Apex, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Agência Nacional do Cinema (Ancine). O objetivo é compreender a atuação das instituições e suas contribuições para o atual cenário e possíveis prospecções futuras para ambiente regulatório brasileiro de games.

Palavras-chave: Jogos digitais; Políticas públicas; neoinstitucionalismo;

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo desenvolve uma breve fundamentação acerca da perspectiva analítica usada para observar o cenário atual das políticas públicas para jogos digitais no Brasil. Esta retomada surge para evitar uma incoerência ontológica-epistemológica a exemplo da revisão elaborada por Domingues [1]. Em sua tese o autor busca “ferramentas que permitam a conexão entre o debate conceitual abstrato das estratégias de análise e a realidade empírica do ambiente regulatório da TV aberta”[1]. Com o mesmo objetivo, mas aplicado ao ambiente regulatório dos Jogos Digitais, com base nas reflexões e estrutura de trabalho de Domingues, este artigo utiliza-se das formulações do neoinstitucionalismo histórico. Nesta abordagem se busca “compreender o fenômeno em foco, a partir de uma perspectiva assentada no interpretativismo ou no realismo crítico, com a utilização de métodos e técnicas de coleta e análise de dados marcadamente qualitativos.”[1]. A adoção desta abordagem é estruturada, sobretudo, na análise do comportamento político e sua contextualização no tempo e no espaço.

Segundo Thelen e Steinmo [2], a mirada dos institucionalistas históricos está no modo como instituições moldam as escolhas e interesses dos atores, e principalmente na forma como se estruturam as relações de poder com outros grupos numa perspectiva histórica. O interpretativismo aqui adotado se distancia de uma abordagem economicista, em que os dados e a economia são os parâmetros centrais da investigação. Ao invés

disso, os “teóricos [da perspectiva do interpretativismo] mergulham nos arquivos históricos na busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram” [3]. Faz-se, portanto, uma leitura do encadeamento de decisões consideradas influentes no processo decisório, adotando uma perspectiva tanto racional quanto cultural deste.

Nesta abordagem, as instituições possuem um papel estruturante nas ações dos indivíduos, mas não se descarta a possibilidade de cálculo racional e estratégico na ação dos indivíduos. As políticas públicas são compreendidas como consequência de complexas interações entre os agentes políticos, estas entendidas como a chave analítica imprescindível à compreensão do processo de formação de preferências do agente. Na interação “reside, em grande medida, o poder explicativo do comportamento individual, submetido às restrições contextuais” [1].

Ao negar uma abordagem positivista generalizante, damos ênfase na interação entre as variáveis interdependentes, buscando entender as dinâmicas de gênese, mudança e continuidade institucionais. Portanto, baseado em Domingues[1], adotamos o método da análise processual sequencial e narrativa histórica.

No esforço de contar a história relacionada ao evento em análise – uma política pública ou um fenômeno de outra natureza –, o observador acaba por apontar tramas, protagonistas, momentos de tensão e a resolução do “drama”. E faz isso de maneira sequencial e interpretativa, em que o desenrolar dos fatos possui relevância e potencial poder causal. Pode se afirmar, portanto, que a narrativa enquanto método está intimamente relacionada ao desenvolvimento de análise interpretativa de política pública [1].

Nesta análise interpretativa, descrita por Yanow[1], entendemos os desenhos institucionais, políticas públicas, e as regras formais e informais, como elementos carregados de sentimentos, crenças e valores, e seu entendimento pressupõe uma investigação que leve em conta a perspectiva histórica. Desta forma, elaboramos uma breve narrativa sequencial da formulação de políticas públicas para o setor e a descrição histórica de atuação dos *stakeholders*.

Este artigo foca sua investigação na atuação das instituições nos processos decisórios relacionados às políticas públicas para jogos digitais no Brasil. O artigo divide-se na análise da narrativa sequencial das políticas, com a intenção de rememorar o processo, e na análise da atuação específica das instituições diretamente influentes nesse processo: Ministério da Cultura, Apex, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),

Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Agência Nacional do Cinema.

2 NARRATIVA SEQUENCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JOGOS DIGITAIS NO BRASIL

O início da história nacional dos games remonta a segunda metade dos anos 1970, e está diretamente relacionado às políticas nacionais para a indústria de hardware e software. Como foi narrado em Zambon [4], este percurso foi atrelado à política de reserva de mercado, por meio da qual se proibia a importação de equipamentos eletrônicos, em especial os da área de informática – de *hardware* e de *software*, incluindo os consoles de videogame e jogos. Esta política atrasou em décadas a criação de um mercado formal de videogames no Brasil, que se limitava aos jogos trazidos por brasileiros que vinham do exterior ou por meios de contrabando [5].

Como observado em Santos [6], a política de reserva de mercado, que buscava auxiliar na criação e no desenvolvimento de uma indústria nacional de computadores tecnologicamente independente, acabou, na prática, resultando em uma indústria de cópias de computadores e de videogames estrangeiros, “algumas vezes de forma fraudulenta, com qualidade inferior, mais caros e obsoletos na data do lançamento, repercutindo por décadas em veículos populares de imprensa como uma espécie de descaminho estúpido” [7].

A posterior abertura de mercado, no início dos anos 1990, prejudicou a incipiente indústria nacional de clones. Naquela década, em um mercado tomado pelos produtos importados, eram poucos os desenvolvedores nacionais que faziam produtos com propriedade intelectual própria. Muitos destes produtores encontraram espaço para sobreviver no mercado de jogos para celular, internet, *advergames*, educativos e de treinamento corporativo.

A primeira vez que os jogos eletrônicos entram na agenda política de forma específica foi em 2003. Neste episódio, os games são tratados para além do setor de informática, com as articulações do novo Ministério da Cultura (MinC) liderado por Gilberto Gil. O então novo ministro traz um conceito diferente em relação ao dos governos anteriores, ampliando a visão do que era considerado, até então, a área de cultura. Estes fatos são relatados por Zambon e Carvalho [8], que registraram a participação do ministro em fóruns nacionais e internacionais relacionados às tecnologias digitais e às redes. Os autores apontam, como parte deste contexto, a inclusão da Cultura Digital como pauta de discussão no MinC, abrangendo os Jogos Eletrônicos como um tema cultural pela primeira vez [8].

Ao construir uma proposta da política cultural com viés simbólico e social, para além da dimensão econômica, o Ministério da Cultura, abre caminho para a formulação de políticas públicas de cadeias produtivas até então desamparadas pelas ações governamentais. É neste contexto, e com o surgimento de diversos editais de fomento à produção de conteúdo, que surge, em 2004, o edital JogosBR, voltado especificamente para o setor de Jogos Eletrônicos. O JogosBR fez parte da política de editais promovida sistematicamente durante o governo Lula, em substituição a programas de isenção fiscal, que não permitiam ao poder público o direcionamento das ações financiadas. Este programa do MinC foi estruturado em parceria com o ITI (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação da Casa Civil), Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) e Educine (Associação Cultural Educação e Cinema).

FIGURA 1 – BREVE HISTÓRIA POLÍTICA DOS GAMES NO BRASIL



O surgimento do edital é concomitante à fundação da Abragames (Associação Brasileira dos Desenvolvedores de Jogos Digitais) e a instituição foi convidada pelo Ministério da Cultura para a formulação da política dirigida ao setor. No âmbito das ações em curso, foi elaborado o primeiro documento para o desenvolvimento do setor, um Plano Diretor criado pelo Comitê de Promoção da Indústria de Desenvolvimento de Jogos Eletrônicos no Brasil (2004).

Os selecionados para a segunda etapa do edital JogosBR foram divulgados pelo próprio ministro Gilberto Gil no dia 19 de novembro de 2004, na abertura da primeira edição da *Electronic Game Show (EGS)*. O evento é lembrado por ser a primeira manifestação pública de um membro do governo em apoio ao setor: “Estou aqui, em primeiro lugar, para selar a aproximação entre o Ministério da Cultura e o Universo dos Jogos Eletrônicos. Venho dizendo que é preciso reconhecer o mundo dos jogos, dos games, como um universo cultural” [9]. O edital JogosBR ainda teve uma nova edição em 2005.

No ano de 2006, os Jogos Eletrônicos são incluídos no escopo de Games do Programa de exportação de softwares da Apex, gerenciado pela Softex. No mesmo ano, foi lançada a primeira ação da Finep, juntamente com Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Educação, para o desenvolvimento de jogos educativos.

Em 2008, a Abragames divulga um primeiro estudo sobre a indústria nacional, dimensionando seu crescimento nos primeiros quatro anos da entidade. Ainda em 2008, o Ministério da Cultura publica outro edital, o BR Games, para fomentar o setor, agregando algumas modificações em relação ao antecessor Jogos BR.

No ano de 2009, o BNDES entra na arena de discussão, e cria o departamento de Economia da Cultura. Marcelo Goldenstein, representante da instituição, participa do SB Games daquele ano, para discutir o potencial de envolvimento da entidade com o setor.

Em 2010, surge uma outra atividade de articulação que ampliou o escopo das políticas do setor, por meio de um diálogo intersetorial: a Missão Brasileira sobre Produção de Conteúdos Digitais para Multi-Plataformas, sob a organização da Secretaria de Inovação e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). À frente desse movimento estavam João Lanari e Fábio Cavalcanti, do Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior, e Carlos Frees, da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial). Com a presença do pesquisador Cristiano Max, da Feevale, envolvido com a área de games, essa Missão abriu oportunidade para a articulação e para discussões entre o governo e outros órgãos que, até então, não tinham sido envolvidos na formulação de políticas para o setor.

Um dos resultados desta Missão foi a realização, em julho de 2011, do 1º Workshop para Criação de Projetos para o Desenvolvimento de uma Indústria de Jogos Digitais no Brasil. O evento foi organizado por João Lanari, do MDIC (Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio), e por Cristiano Max, é realizado no prédio do BNDES no Rio de Janeiro. Estiveram presentes representantes de oito ministérios, empresas do setor, lojistas, Abragames e Acigames (Associação Comercial, Industrial e Cultural de Games), além de outras instituições interessadas, como o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

Conforme descrito em Zambon [10], o debate que se seguiu nos dois dias de evento apontou para o desenvolvimento de um projeto estruturante, sugerindo uma categorização da definição de Jogo Digital que serviria como parâmetro de editais e de financiamentos, nos moldes dos que já existiam para o setor de Audiovisual. O Workshop indicou algumas necessidades que

deveriam ser atendidas para impulsionar o setor: a) aproximar as instâncias de governo das empresas e universidades ligadas aos Jogos Digitais; b) articular uma discussão para modificação/desmistificação do processo de classificação etária e incentivo do uso de Jogos Digitais em políticas públicas; c) a publicação de linhas de fomento e editais para pesquisas e produtos de inovação, com caracterização clara para o pedido de Jogos Digitais. Esta última demanda foi assumida pelo BNDES, que lançou em 2012 a chamada FEP Games, chamando a Abragames como cliente para realizar o primeiro estudo, em larga escala, com o objetivo de mapear a indústria de games no Brasil.

Em novembro de 2011 foi lançada a portaria nº116 do Ministério da Cultura, que regulamenta a utilização da Lei Rouanet para financiar Jogos Eletrônicos e abre espaço para institucionalização de games como objeto cultural. Outro resultado da Missão realizada em 2010 e do Workshop de 2011 é o lançamento do documento base da Política Nacional para Conteúdos Digitais Criativos, que inclui o Ministério das Comunicações na formulação de políticas.

Em 2012, é realizada a primeira edição do *Brazilian Independent Games Festival (BIG Festival)*, evento que iria se tornar a principal arena de discussão da indústria com o poder público. Naquele mesmo ano, há o lançamento do Programa *Startup Brasil*, contemplando 7 empresas de games. O Programa está abrigado, agora, no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Em 2013, a Apex lança o Projeto Setorial de Exportação *Brazilian Game Developers (BGD)*, que se torna uma ação importante não apenas por consolidar a internacionalização do setor como também por possibilitar que a gestora do projeto, Eliana Russi, atuasse como articuladora junto à Abragames, abrindo caminho para o diálogo interinstitucional, sobretudo com o BNDES. O ano de 2013 também contou com o lançamento do programa APL Conteúdos, do Ministério das Comunicações. Esse Arranjo Produtivo Local fomentou o desenvolvimento de centros de produção e pós produção de conteúdos digitais criativos em 4 municípios diferentes: Recife, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre.

Em 2014, o Ministério das Comunicações lança um outro edital para o setor, o *INOApps*, para a realização de aplicativos e Jogos Eletrônicos com impacto social e cidadão. No mesmo ano, são lançados os resultados do estudo FEP Games contratado pelo BNDES em 2012, com o I Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais e um documento de Proposição de Políticas Públicas, sendo que este último deveria pautar as instituições para futuras providências de estímulo ao setor. O BNDES também protagonizou o patrocínio principal da segunda edição do *BIG Festival*, algo que se repetiria em anos seguintes.

O ano de 2015 foi marcado pela aproximação da Ancine na formulação de políticas, em um processo de articulação realizado desde 2013 pela Abragames, na gestão de Ale Machado, e consolidado na inclusão dos Jogos Eletrônicos na agenda regulatória de 2015/2016 da Agência [11]. Um outro momento relevante foi a primeira reunião do Grupo de Trabalho de Games, ocorrida na mesa de políticas públicas do *BIG Festival* de 2015. O encontro foi liderado por Eliana Russi, do programa BGD, e provocado por Alfredo Manevy, à época na Secretaria de Cultura da cidade de São Paulo. Este GT realiza encontros semestrais desde aquela época, para atualizar as ações e articulações desenvolvidas, e, ainda, abrigar novos atores interessados em discutir a formulação de ações para Jogos Digitais. Por fim, o ano de 2015 foi marcado pela seleção de mais duas cidades, Belo Horizonte e Florianópolis, para o aporte do edital Usinas Digitais

– sucessor do programa APL Conteúdos, do Ministério das Comunicações.

O relacionamento da área de Jogos Eletrônicos com a Ancine dá origem, no ano de 2016, a uma Análise de Impacto Regulatório para a inclusão de Jogos Eletrônicos no escopo da agência. Ao mesmo tempo, a Ancine também lança a primeira edição do Prodav 14, ação de R\$ 10 milhões do Fundo Setorial do Audiovisual para realização de Jogos Digitais. O ano de 2016 é marcado, ainda, pela inédita utilização de recursos do programa Procult do BNDES, representada pelos R\$ 1,5 milhão de reais emprestados à empresa Aquiris, de Porto Alegre/RS.

Em 2017, há alguns destaques importantes: a Ancine publica uma nova edição do Prodav 14, injetando outros R\$ 10 milhões para o desenvolvimento de jogos; a Finep retorna ao papel de formuladora de ações para o setor, lançando uma categoria própria para Jogos Digitais no Programa Finep *Startups*; o Ministério da Cultura lança um novo edital, após nove anos sem ação política alguma específica para games. Intitulado de App para Cultura, o edital propõe o financiamento de aplicativos para o setor Audiovisual e Jogos Eletrônicos de entretenimento para *smartphones*.

O retorno dos games para agenda do MinC é consolidado em fevereiro de 2018, com a proposta de realização do 2º Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Cultura, a Agência Brasileira de Cooperação e a Unesco. O MinC lança outros três editais em 2018 para Jogos Digitais, dentro do programa Audiovisual Gera Futuro.

Por fim, a última ação relevante realizada para a formulação de políticas públicas para o setor foi o Workshop com Jason Della Rocca, organizado pela Finep nos dias 05 e 06 de julho de 2018. O foco deste Workshop foi a concepção de um modelo de negócio com base em experiências internacionais, que servirá de referência para elaborar, construir e estruturar políticas públicas para a indústria de Jogos Eletrônicos no Brasil. O modelo prevê a discussão sobre aceleração, capacitação, estruturação de empresas, financiamento, propriedade intelectual, e adequação da indústria nacional ao cenário internacional. As atividades deste evento foram acompanhadas por representantes do setor, como a ABrGames e associações regionais, além de entidades públicas como Ancine, Apex, BNDES, Finep, Ministério da Cultura e Spcine. Também participaram do processo os pesquisadores Luiz Ojima Sakuda e Pedro Santoro Zambon, realizadores do 2º Censo e coordenadores da trilha de Indústria do Simpósio Brasileiro de Games.

3 ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

Por meio da análise de atuação nas arenas decisórias, BIG Festival e SB Games, e no GT de Games, destacam-se na formulação de políticas públicas para jogos digitais as instituições Ministério da Cultura, BNDES, Apex, FINEP. Sob o viés do neoinstitucionalismo histórico serão descritas a atuação desses atores.

3.1 Ministério da Cultura

O Ministério da Cultura é foi a primeira instituição pública brasileira, a nível federal, que notadamente encampou os jogos eletrônicos com objeto de políticas públicas. Como já observado em Zambon e Carvalho [8], essa entrada ocorreu a partir de 2003, quando Gilberto Gil assume a pasta. Com o novo ministro, foi

constituída uma agenda preocupada em revelar as múltiplas manifestações culturais brasileiras, articulada com a sociedade civil organizada, beneficiando, sobretudo, as cadeias culturais marginalizadas, na qual se incluíam os games. Rompendo com uma visão de que a cultura se restringe a um conjunto de “belas artes”, Gil discursa já em sua posse o entendimento desta como tudo que possui carga simbólica na ação humana – indo além do instrumental, pragmático e funcional.

As gestões de Gil e Juca Ferreira (2003 – 2010) foram marcadas por uma ampla reformulação da atuação do ministério, com a superação ideológica de uma administração pouco intervencionista dos governos anteriores, para uma política de atuação extensiva e de ampla consulta à sociedade civil. O setor de jogos digitais se beneficiou dessa nova filosofia, passando a ser visto como objeto de políticas culturais com dois editais de fomento criados especificamente para ele.

Na mudança de governo entre Lula e Dilma, em 2010, Juca Ferreira é substituído por Ana de Hollanda, em uma gestão acusada de não dar continuidade às políticas dos antecessores, sobretudo com as questões relacionadas à Cultura Digital. Esse cenário de rupturas impactou negativamente para o setor de jogos eletrônicos, com a ruptura de algumas ações e, principalmente a saída do MinC dos principais agentes que participavam das formulações para o setor. A nova gestão também foi marcada pela substituição da associação representativa junto ao ministério, que deixaria de ser a ABrGames para um maior espaço da Acigames como principal articuladora. Os motivos dessa mudança, como constatado em Zambon [10], se deram por uma lacuna de gestão e inatividade da ABrGames na época, além do ganho de popularidade e visibilidade midiática da Acigames com o projeto Jogo Justo – de diminuição da carga tributária do setor. Apesar de muitas articulações, nada foi implementado nessa gestão. Em setembro de 2012, Ana de Hollanda entra em desavenças com a presidente Dilma Rousseff a respeito de questões orçamentárias do MinC e acaba deixando a pasta para dar lugar à Marta Suplicy. Com a mudança de gestão, segundo Moacyr Alves, “Tudo virou pó a partir do momento que a Marta entrou no meio da gestão.” [10].

O representante da ABrGames 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” [10].

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 afirma que não considera games como uma forma de cultura. Apesar de voltar atrás em sua afirmação durante a *Campus Party* de 2013, também não foi implementada nenhuma política nessa gestão.

Com a reeleição de Dilma Rousseff, o Ministério da Cultura retorna para as mãos de Juca Ferreira em 2014. Voltam a ocorrer articulações, marcadas pela presença de Mario Borgneth (Secretaria do Audiovisual SAV/MinC) no BIG Festival de 2014, mas pouco se avança devido ao contingenciamento orçamentário da pasta no segundo governo Dilma. A situação se paralisa de vez a partir do processo de impeachment da presidente, em dezembro de 2015, até sua conclusão em agosto de 2016.

Após um processo polêmico em relação à extinção do Ministério pelo novo presidente Michel Temer, o MinC viveu um ano de instabilidade, sem a presença de representantes no ministério nas arenas de formulação do setor de jogos digitais. Passou em primeiro lugar pela pasta o ministro Marcelo Calero, que pediu

demissão após seis meses denunciando tentativas de interferência no Ministério por Geddel Vieira Lima na revisão de uma decisão técnica do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Roberto Freire assumiu em seu lugar e ficou outros seis meses no cargo, pedindo exoneração após divulgação de gravações feitas por Joesley Batista, dono da JBS, de uma conversa que teve com Temer, abordando temas como uma suposta compra do silêncio do ex-deputado federal e ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha.

Em seu lugar, em maio de 2017, assume João Batista de Andrade de forma interina. Foi durante essa gestão que o setor de jogos digitais volta a aparecer em uma ação do ministério, com o edital App pra Cultura, que fomentou a criação de 40 aplicativos e jogos eletrônicos. Em julho assume o novo ministro, Sérgio Sá Leitão, que deu grande destaque para o setor de games em sua gestão. Foi o primeiro ministro que se relacionou pessoalmente com a ABragames, realizando uma reunião em fevereiro de 2018. Em março do mesmo ano, fez parte da delegação que acompanhou o maior evento internacional para produtores de jogos digitais, a *Games Developer Conference*.

O retorno dos games para agenda do MinC é consolidado com a proposta de realização do 2º Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Cultura, a Agência Brasileira de Cooperação e a Unesco. O MinC lança outros três editais em 2018 para Jogos Digitais, dentro do programa Audiovisual Gera Futuro. Na edição do *BIG Festival* de 2018, o ministro da Cultura, Sérgio Sá Leitão, anunciou a inclusão definitiva da área de games dentro da política do Audiovisual, ao lançar uma Política Nacional de Games com expectativa de investir em torno de R\$ 100 milhões no setor. O montante será direcionado para a criação, produção e publicação de games brasileiros, e deverá ser liberado por meio de linhas de financiamento desenvolvidas a partir de diálogo com entidades representativas do setor. Os recursos para criação e produção conjugarão as modalidades seletiva com a modalidade de fluxo contínuo. A política está sendo discutida em um grupo de trabalho dentro do Conselho Superior de Cinema (CSC) e a alocação de recursos foi referendada pelo comitê gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Esta política também inclui ações de apoio a projetos de capacitação e formação; investimento que envolve a colaboração regional com estados e prefeituras; apoio a realização de mostras, festivais e premiações; e financiamento para projetos de infraestrutura de tecnologia.

3.2 Apex

A Apex-Brasil foi criada por meio do Decreto Presidencial nº 4.584, de 5 de fevereiro de 2003, cuja instituição foi autorizada pela Medida Provisória Nº 106, de 22 de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.668, em 14 de maio do mesmo ano.

Constituída como entidade sem fins lucrativos, de direito privado, interesse coletivo e utilidade pública, a Apex-Brasil tem por competência a execução das políticas de promoção de exportações, em cooperação com o poder público. A Agência tem autonomia de atuação administrativa e de gestão para elaboração de suas ações e suas atividades, orientadas por um Contrato de Gestão, firmado com a União, com prestação de contas de seu desempenho ao Ministério das Relações Exteriores.

O foco principal de sua atuação, ampliado pelo Decreto nº 8.788/2016, diz respeito às ações estratégicas que promovam a inserção competitiva das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor, a atração de investimentos, a geração de empregos e o apoio às empresas de pequeno porte. Além disso, a Agência

coordena ações voltadas para a elaboração de estudos econômicos, jurídicos e técnicos e para a prestação de serviços de promoção do comércio exterior, dos investimentos e da competitividade internacional do País. Também é foco de atuação o subsídio às negociações comerciais de interesse da República Federativa do Brasil.

A Apex foi uma das primeiras instituições a executar políticas para o setor de games, por meio da inclusão do setor no âmbito do Projeto Setorial Integrado de *Software* e Serviços (PSI-SW) em 2006, sendo co-gerenciado pela Associação para Promoção da Excelência do *Software* Brasileiro (Softex).

O setor ganhou dimensão dentro do programa, e durante a realização do primeiro *Brazilian Independent Games Festival* (BIG Festival) em 2012, foi realizado o apoio à vinda de 12 compradores internacionais para o fórum de negócios do evento. Em 2013, a Apex identificou oportunidade e maturidade para a realização de um projeto exclusivo para o setor. Neste contexto foi realizada uma parceria com a ABragames para elaboração de um planejamento estratégico, realizado entre maio e agosto daquele ano, dando origem ao projeto setorial *Brazilian Game Developers* (BGD) co-gerenciado pela associação. O programa é realizado em ciclos bianuais, já tendo completado os ciclos de 2013/2014; 2015/2016; 2017/2018 e com renovação aprovada para o período de 2019/2020. As ações realizadas pelo programa envolvem o apoio à participação de desenvolvedores brasileiros em eventos internacionais, como a Gamescom e a *Game Developers Conference*.

O destaque da Apex na arena decisória se dá por sua posição central, por meio do programa BGD, junto à ABragames, associação setorial que responde pelo setor. Além disso, é constatada sua presença frequente em todos os espaços de articulação, por uma política pública interinstitucional.

3.3 BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública federal, é hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia. Fundado em 1952, o BNDES oferece condições especiais de crédito para micro, pequenas e médias empresas, por meio de financiamentos reembolsáveis a projetos de investimentos, aquisição de equipamentos e exportação de bens e serviços. Desde 1995, o Banco atuou na área cultural com apoio ao restauro de patrimônio histórico arquitetônico, preservação de acervos e no apoio à produção cinematográfica. Ao longo dos 10 primeiros anos de atuação, esse apoio se deu primordialmente sob uma ótica de patrocínio, utilizando-se basicamente os mecanismos de dedução fiscal para esses setores (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual).

Desta forma, surge, em 2006, o Departamento de Economia da Cultura, ampliando a visão de apoio ao setor, que era focado inicialmente no setor audiovisual. As primeiras articulações mais intensas com games se deram em 2008, sendo marcada pela participação de Marcelo Goldenstein como representante do departamento no Simpósio Brasileiro de Games daquele ano, em Belo Horizonte.

O BNDES acabou se tornando um dos *players* mais importantes na arena decisória, sendo estratégico desde a realização do 1º Workshop para a Realização de Projetos da Indústria de Jogos Digitais, ocorrido na sede do banco no Rio de Janeiro. Do Workshop surge a demanda do primeiro estudo setorial mais amplo, financiado no âmbito do Fundo Estruturador de Projetos (FEP) na Chamada Pública BNDES FEP nº 02/2011. O estudo é lançado em 2014 em três volumes: 1º Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais, Proposição de Políticas Públicas

Direcionadas à Indústria Brasileira de Jogos Digitais e Mapeamento da Indústria Brasileira e Global de Jogos Digitais.

Ainda no campo institucional, desde 2013, o BNDES atua de forma relevante ao patrocinar o *Brazil's Independent Games Festival* (BIG). A partir de 2015, o evento passou a contar entre suas premiações com dois Prêmios BNDES: o de melhor jogo de entretenimento e o de melhor jogo educacional, ambos de R\$ 20 mil. O objetivo é garantir espaço não necessariamente a jogos prontos para serem levados a mercado, mas a narrativas, novos modelos e pilotos para que estes possam passar por um primeiro teste antes de serem desenvolvidos com base em uma lógica comercial. Em 2015, o Prêmio BNDES foi viabilizado como piloto no âmbito do patrocínio. Segundo a avaliação de Mello e Zendron [12] “tal iniciativa mostra-se válida como experiência, mas ainda não tem o volume e a perenidade necessários para atingir os objetivos propostos”.

O principal instrumento de apoio do BNDES ao setor foi Procult, uma linha de crédito que permitia financiamentos a partir de R\$ 1 milhão para investimentos e planos de negócio. A primeira operação realizada para o setor foi em 2016, para a Aquiris Games Studio S.A., de Porto Alegre/RS, que recebeu o financiamento de R\$ 1,5 milhão para desenvolvimento de produtos, investimentos corporativos e marketing. Outras três empresas foram contempladas posteriormente, de um total de 102 operações no período.

O Procult financia projetos de investimento e planos de negócios de empresas de todas as cadeias produtivas da economia da cultura, citando especificamente jogos eletrônicos entre os setores apoiados. Esta linha de financiamento contempla as empresas que já atingiram certo patamar de desenvolvimento e que podem cumprir as exigências de estrutura e faturamento mínimo estabelecidas pelo dispositivo. Com o aporte mínimo nessa linha de crédito sendo de R\$ 1 milhão e 80,6% das empresas brasileiras com faturamento inferior a R\$ 360 mil, o valor mínimo não é acessível à maioria dessas empresas.

Com a expiração da validade do Procult, está sendo elaborado um novo instrumento que deverá agregar melhorias como a diminuição do processo burocrático para avaliação e liberação dos recursos, e a redução do valor mínimo, estimado desta vez em R\$ 500 mil reais.

O apoio à criação de fundos de investimento privados e de aceleradoras tem o BNDES como principal articulador. No entanto, o apoio não se consolidou na criação de uma política pública própria para o setor, embora existam articulações em andamento. O desenvolvimento de fundos dedicados exclusivamente a empreendimentos de games, capazes de atrair capital privado, está em discussão, mas não existe ainda perspectiva para a formação de nenhum mecanismo deste tipo. O Criatec II é o único fundo existente com características semelhantes. Conta com apenas três operações realizadas no setor de games, com destaque para a ação com a empresa pernambucana Joy Street, que, focada no desenvolvimento de soluções educacionais, recebeu aporte de R\$ 2,5 milhões. Ainda assim, o papel do fundo é limitado como canal de acesso a recursos porque também atende setores mais tradicionais. Acrescenta-se a isso o fato de haver pouco conhecimento na área de games por parte de investidores.

Outra iniciativa do Banco é o BNDES Garagem, iniciativa de apoio às *startups* que possui duas vertentes: o Programa de Desenvolvimento de *Startups* e a estruturação de Centro de Inovação e Empreendedorismo no Rio de Janeiro.

Com essa iniciativa, o BNDES pretende ir além do apoio financeiro para usar sua capacidade de articulação e conexão com clientes, investidas e investidores no auxílio de *startups*. O

objetivo é conectá-las com potenciais clientes e investidores, fornecer os serviços necessários para seu crescimento e fomentar a criação de novos negócios inovadores.

3.4 FINEP

Criada em 1967 com o objetivo de ampliar a capacidade de geração do conhecimento e estimular sua aplicação na produção de bens e serviços, a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) é uma empresa pública que atua no fomento de projetos de pesquisa voltados à inovação tecnológica. Vinculada ao MCTI, a entidade atende a institutos de pesquisa, empresas privadas e públicas, agências internacionais, investidores e organizações de Terceiro Setor. Em 1971 passou a gerir, com base no decreto nº 68.748/71, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) cuja regulamentação recente é dada pela Lei do FNDCT (Lei nº 11.540/07) e do Decreto nº 6.938/09. Segundo a regulação, os recursos destinados às operações reembolsáveis, oriundos de empréstimos do FNDCT, podem ser aplicados pela Finep, devendo o produto das aplicações ser revertido à conta do Fundo. Assim, foi garantido ao FNDCT a acumulação de ativos e patrimônio com receitas próprias e com maior abrangência de atuação de projetos.

As operações da FINEP estão concentradas em quatro diferentes tipos de programas: 1) as chamadas públicas; 2) o fomento direto a empresas e instituições de pesquisa e extensão; 3) o atendimento à demanda espontânea e 4) os estudos e projetos de desenvolvimento tecnológico relacionados às políticas governamentais. Um destaque é a linha de financiamento reembolsável, que garante empréstimo de recursos em condições de prazos e taxas compatíveis com o apoio às atividades inovadoras das empresas brasileiras. Alinhados com a categoria de inovação pioneira no eixo de Tecnologias da Informação e Comunicação, podem ser financiados projetos de *hardware* para jogos eletrônicos. Empresas brasileiras já foram contempladas com o incentivo, como a Overplay e a Meantime.

A FINEP também se destaca no fomento a pesquisas por meio de editais, podendo criar chamadas públicas que respondam a demandas estabelecidas, como é caso da Chamada Pública MCT/FINEP/MEC 02/2006 voltada para apoiar projetos de pesquisa que visam à produção e disseminação de jogos eletrônicos educacionais. O edital, realizado em parceria do Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Educação, responde à demanda do Protocolo de Cooperação das Estatais pela Educação originado no Fórum das Estatais pela Educação, realizado em 2006. Foram selecionados 13 projetos de até 200 mil reais, em um total de 2,5 milhões de reais, se tornando uma importante experiência de pesquisa relativa ao potencial educativo dos jogos eletrônicos.

Constatamos em observações iniciais, com os coordenadores dos projetos, que, ao iniciarem o processo de desenvolvimento dos jogos, começaram a surgir os primeiros impasses que se traduziram nas seguintes questões: Como desenvolver um jogo eletrônico educativo? Existem jogos que não educam? Como poderiam ser abordados os conteúdos curriculares sem que os jogos perdessem o caráter lúdico e de entretenimento? Os jogos eletrônicos devem ser somente ferramentas de aprendizado ou possuem outras possibilidades? [13].

O edital teve papel de estimular a pesquisa na área de jogos eletrônicos e educação, na observação que apenas uma das equipes contempladas possuía pesquisas diretas na área. Isso se refletiu na execução dos jogos, à medida que as principais dificuldades encontradas se polarizaram na gestão do projeto e na relação do roteiro com a jogabilidade. Segundo Júnior [13], equilibrar a proposta educacional com a lógica de entretenimento

dos jogos digitais foi o desafio central no desenvolvimento. Os jogos resultantes do edital cumpriram os objetivos propostos, menos na criação de produtos que geraram um inovador impacto educacional, mais ao fomentar pesquisas nesta área. “O processo desencadeado pela FINEP ao financiar esses projetos de jogos eletrônicos voltados para educação contribuiu para o crescimento de uma emergente comunidade acadêmica que tem os jogos eletrônicos como objetivo de pesquisa” [13]. Dado seu impacto verificado, outros editais para esse mesmo escopo podem continuar a fomentar pesquisas na área.

A principal política da FINEP para o setor até agora é o Programa Finep *Startups*, iniciado em 2017, que irá oferecer até R\$ 400 milhões a empresas inovadoras até 2020. A chamada pública para *startup* apoia 50 empresas por ano em duas rodadas de investimentos – em cada uma, 25 empresas são selecionadas.

A Finep já apoiava *startups* via fundos de investimento em participações (FIPs), aos quais associa-se como cotista. Com o Finep *Startup*, a financiadora passa a investir diretamente nas companhias, com objetivo de aportar conhecimento e recursos financeiros por meio de participação no capital de empresas em estágio inicial com faturamento anual de até R\$ 3,6 milhões.

Alocado dentro da área de economia criativa, o setor de games divide o programa com startups das áreas de educação, cidades sustentáveis, fintech, Internet das Coisas, energia, defesa, mineração, petróleo, manufatura avançada, biotecnologia, tecnologia agrícola, química e modelagem da informação da construção (BIM, na sigla em inglês).

Para contribuir para que as empresas cheguem ao mercado, o Finep *Startup* prioriza companhias com protótipo, Produto Viável Mínimo (MVP, na sigla em inglês), prova de conceito ou, preferencialmente, já realizando suas primeiras vendas.

Esse tipo de contrato transforma a Finep em uma potencial acionista da empresa. A opção de se tornar sócia da *startup* terá prazo de até três anos, prorrogável por mais dois anos. Se a empresa for bem-sucedida, a agência pode escolher essa opção. Caso a empresa não seja bem-sucedida no plano de crescimento e não alcance o estágio de maturidade esperado, a Finep não exercerá a prerrogativa.

3.5 Ancine

As aproximações da Ancine (Agência Nacional do Cinema) com o setor de jogos digitais se deram desde a fundação da Abragames, quando ela assume representação oficial no Comitê Assessor da Secretaria do Audiovisual em 2004. Segundo Roberto Lima em Zambon [10], a primeira vez em que a questão aparece de forma mais intensa é no ano de 2007, mas o entendimento na época era contrário. A questão evolui apenas com o lançamento da Instrução Normativa 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)”.

Em 2014, a Agência incluiu os jogos eletrônicos oficialmente em sua agenda regulatória de 2015/2016, demandando a realização de 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 10 de novembro de 2016 é lançada a Análise de Impacto Regulatório Nº. 1/2016/SEC que traz como desafio indicar perspectivas que avancem debates no território nacional quanto aos desafios enfrentados pela indústria nacional de jogos eletrônicos e em qual medida, se em alguma, é possível ao Estado brasileiro atuar de forma mitigar tais desafios ou induzir o mercado a uma dinâmica própria de ciclos virtuosos. [...] As formulações, dados e informações agregadas a esta Análise de Impacto Regulatório

possuem como propósito, em primeira instância, identificar causalidades e correlações que possam indicar as razões de tal descompasso entre valor circulado pelo setor de games no Brasil e aquele gerado pela atividade de produção nacional de jogos; e em segunda instância, a elaboração de indicativos e insumos a serem debatidos e estudados entre todas as partes interessadas no processo de desenvolvimento da indústria de jogos eletrônicos no Brasil, sem prejuízo de outros estudos já realizados ou de outras abordagens a serem realizadas.

Em 06 de dezembro de 2016, logo após o resultado do estudo, é lançado o primeiro edital para jogos eletrônicos gerido pela Ancine, o 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 (FSA) 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 08 de maio de 2017 foi aberto o PRODAV 14/2017 repetindo o aporte anterior para outros 24 jogos.

A primeira edição do edital contou com 123 projetos inscritos, com 167 inscrições na edição de 2017, valor aproximadamente 36% acima do que o edital anterior. No edital PRODAV 14/2016, 77,3% das inscrições possuem orçamentos totais de até R\$ 500 mil. No edital PRODAV 14/2017, este índice manteve-se mais ou menos estável, em 77,46%. Enquanto no edital PRODAV 14/2016, todos os projetos solicitaram investimento ao FSA para cobertura de mais de 80% do orçamento total de seus respectivos projetos, o edital PRODAV 14/2017 apresentou 8% de projetos solicitando investimento em valor inferior a 80% do orçamento total. Entretanto, o edital 2017 apresentou um aumento significativo de projetos que estão solicitando cobertura integral do orçamento total pelo investimento do FSA, em claro contraste com o edital anterior. Em 2016, eram apenas 9 projetos (7% do total) enquanto em 2017 foram 130 projetos (78% do total).

Em um cenário onde 80,6% das empresas faturam menos que R\$360 mil reais anuais (Sakuda et al, 2018) o aporte das três categorias do PRODAV 14 supera o orçamento das principais produções nacionais. Desta forma, os editais inauguram uma nova etapa para o setor, com apoios financeiros robustos para produtos mais ambiciosos que os habituais.

Ainda que estas primeiras iniciativas experimentais tenham sido lançadas, há uma demanda de inclusão dos jogos digitais no escopo da Lei do Audiovisual (Lei 8.685/1993), 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 de 2007 (Artigo 1ºA, incluído pela Lei nº11.437/2006). Diante da dificuldade apresentada pelos projetos de jogos digitais para a captação de recursos pelo artigo 26 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 Artigo 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.

Este 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 228-1, 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 Ministério da Cultura. 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.

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 CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), criado juntamente com a agência na MP 228-1. 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 desta contribuição como contrapartida ao uso de recursos do FSA, como já ressalta a Análise de Impacto Regulatório realizada pela Ancine.

Cabe ressaltar que avanços no uso do FSA podem passar pelo debate de recolhimento da 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.

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). Neste 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, 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 FSA, fonte de recursos do edital voltado para o setor de jogos digitais. Regulamentado pelo Decreto nº 6.299/2007, 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 (PRODECINE), produção de conteúdos audiovisuais independentes (PRODAV), além de uma linha dedicada para comercialização de obras cinematográficas (Programa Cinema Perto de Você).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso elaborado neste artigo evidencia o surgimento de diversas iniciativas públicas para o desenvolvimento do setor de jogos digitais no Brasil. Tais ações, elaboradas de forma central pelas instituições Apex, BNDES, FINEP, Ancine e Ministério da Cultura, demonstram a maior centralidade dos games enquanto objeto de política pública na última década. A articulação interinstitucional tem sido fundamental nesse processo, organizado no GT de games, com forte presença da entidade setorial representativa, a ABrGames. Esta trajetória evidencia, ainda que a elaboração de políticas públicas acaba se relacionando diretamente com a presença de atores, burocratas ou políticos dentro destas instituições, que pautam a agenda no processo de formulação. A dependência destes atores é demonstrada, por vezes, na interrupção de ações por mudanças de gestão, caso clássico do Ministério da Cultura. Este aspecto também é demonstrado pela proeminência de instituições como BNDES, FINEP e Ancine, que possuem menor ingerência política que os

Ministérios, gerando um ciclo de formulação mais longo, permitindo maior continuidade nas iniciativas elaboradas.

Com este artigo, espera-se a consolidação de um registro histórico do processo de formulação das políticas públicas pro setor, entendendo sobretudo a relevância do acompanhamento diacrônico das ações públicas, para que os erros e acertos fundamentem iniciativas mais eficientes em ciclos de formulação futuros.

REFERÊNCIAS

- [1] J. Domingues da Silva, “Frágil democracia e políticas de comunicação - processos regulatórios, diversidade e concentração na TV aberta”, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2015.
- [2] K. Thelen, S. Steinmo. " Historical institutionalism in comparative politics". Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- [3] P. Hall e R. Taylor, “As três versões de neo-institucionalismo”, Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 58, 2003.
- [4] P. S. Zambon, “As vantagens de ser independente: inovação e criatividade na indústria brasileira de jogos digitais e suas influências no processo produtivo”, *Metamorfose*, vol. 2, nº 1, ago. 2017.
- [5] M. G. Chiado, 1983: O Ano dos Videogames no Brasil. São Paulo: Edição do autor, 2011.
- [6] R. N. Santos, “Reserva do mercado de informática: a experiência brasileira de 1971 a 1992”, Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- [7] J. K. de Oliveira, “Uma análise crítica do edital JogosBR 2004 para a compreensão do mercado brasileiro de jogos eletrônicos.”, *Revista GEMInIS*, vol. 0, nº n.2 Ano 3, p. 121–153, 2012.
- [8] P. S. Zambon e J. M. de Carvalho, “Origem e evolução das políticas culturais para jogos digitais no Brasil”, *Políticas Culturais em Revista*, vol. 10, nº 1, p. 237–260, dez. 2017. [9] (GIL, 2004).
- [10] P. S. Zambon, “Entrando na partida: a formulação de políticas de comunicação e cultura para jogos digitais no Brasil entre 2003 e 2014”, Mestrado, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2015.
- [11] P. S. Zambon e J. M. de Carvalho, “De Software para Audiovisual: as influências da Atragames na formulação de políticas públicas culturais para jogos digitais no Brasil”, *Revista de Políticas Públicas*, vol. 22, nº 1, p. 113–138, jun. 2018.
- [12] G. Mello e P. Zendron, “Como a indústria brasileira de jogos digitais pode passar de fase”, *BNDES Setorial*, vol. 42, p. 337–382, 2015.
- [13] J. de O. P. Júnior, “Educação e Jogos Eletrônicos: Estudo de Caso dos Games produzidos com Financiamento da FINEP”, in IX Simpósio Brasileiro de Jogos Digitais e Entretenimento Eletrônico, Florianópolis - SC, 2010.