

Estado atual da regulação da Indústria Brasileira de Jogos Digitais: Entre Audiovisual e Software

Pedro Santoro Zambon, Ana Heloiza Vita Pessotto
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação
Unesp
Bauru, Brasil
{pedro.zambon, ana.heloiza}@unesp.br

Abstract— Nos últimos anos a Indústria de Jogos Digitais têm crescido de forma acelerada no Brasil, pressionando a demanda por uma regulação do setor. Este artigo tem como objetivo identificar como essa indústria tem sido regulamentada no país, com base na análise de documentos oficiais como leis, medidas provisórias, análises de impacto regulatório, instruções normativas e documentos de classificação de setor. Utiliza-se de base teórico-conceitual o Incrementalismo, considerando que os jogos digitais são regulamentados por políticas de setores análogos, sendo enquadrado como audiovisual, podendo usufruir dos benefícios de fomento deste setor e enquadrado como software no âmbito tributário e na classificação de atividade econômica.

Keywords-component; jogos digitais, audiovisual, software, políticas públicas, Ancine.

I. INTRODUÇÃO

Os jogos eletrônicos são um fenômeno cultural que surgiu da tecnologia computacional, quando os primeiros programadores das imensas máquinas de calcular dos anos 1960, em plena Guerra Fria, decidiram colocar esse processamento à serviço da ludicidade. Desde então, essa mídia evoluiu em complexidade abrangência, passando a compor produtos para diversos dispositivos: consoles, smartphones, tablets, PCs, web, mídias sociais.

O setor é um dos que mais cresce no mundo. No Brasil, com esse crescimento também surge um desafio: regulamentá-lo. Esse artigo tem como objetivo identificar como a Indústria de Jogos Digitais está sendo regulamentada no Brasil, a partir da identificação de sua natureza híbrida, com características relacionadas, enquanto produto e processo, à Indústria Audiovisual e, enquanto setor econômico, ao setor de software. Para isso, serão utilizadas análises de documentos como leis, medidas provisórias e relatórios referente aos três setores. A análise baseia-se no Incrementalismo.

Primeiramente, é apresentado o quadro teórico-metodológico que dá suporte à investigação. Ao apresentar o setor de jogos digitais, destaca-se as características que fazem dele uma mídia híbrida. Dois itens são dedicados a relacionar os jogos digitais com o audiovisual e o software, apontando como e porquê a regulamentação da Indústria de Jogos é entendida como parte destes dois outros setores, dos quais, incrementalmente, “empresta” regulações nas perspectivas de fomento, de atividade econômica e tributação.

II. QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO

O método de análise utilizado no presente artigo é a análise de documento. Os materiais de análise são: (a) Lei N° 8.685, de 1993, conhecida como Lei do Audiovisual [1]; (b) Medida Provisória N° 2.228-1, de 2001, que versa sobre a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) e do Conselho Superior do Cinema [2]; (c) Lei N° 11.437, de 2006, que institui mecanismos de fomento e versa sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) [3]; (d) Lei N° 12.485, de 2011, conhecida como Lei da TV paga [4]; (e) Portaria N° 116, de 2011, [5] que introduz jogos digitais na Lei 8.313 de 1991, conhecida como Lei Rouanet [6]; (f) Instrução Normativa N°104, de 2012, que define jogos eletrônicos como audiovisual para a Ancine [7]; (g) Análise de Impacto Regulatório, de 2016, realizada pela Ancine [8]; (h) Classificação Nacional de Atividades Econômicas - Versão 2.0. Subclasses para uso da Administração Pública - Estrutura detalhada e notas explicativas, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [9], (i) base de dados oficial de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), no Co do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível na plataforma online do Instituto [10]; (j) Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS) Versão 2.0, de 2018 [11], (k) Lei n° 9.609, de 1998, conhecida como Lei do software [12].

A análise fundamenta-se na perspectiva do Incrementalismo [13], teoria que emerge da crença de que a política pública é uma continuação de decisões anteriores, em que o elemento político é mais relevante que o técnico na elaboração de propostas. Ele entende que as restrições de tempo, informação ou custos impedem que os formuladores analisem todas as alternativas e suas consequências. Portanto, o processo de decisão se dá com base em soluções já implementadas anteriormente em outros contextos. A construção de uma política parte, não da melhor opção possível, mas da construção de consensos e ajustes de interesse mútuo entre os atores envolvidos no processo de formulação. Os problemas e soluções são mutáveis, e se redefinem simultaneamente, de acordo com os interesses dos atores e o contexto em que são aplicados. É o que Lindblom [13] conceitua como “sucessivas comparações limitadas”, entendendo que os formuladores se veem obrigados a buscar um método que permita a criação de soluções para problemas complexos, não por meio da observação de todas as variáveis, mas como um

processo de ajustes simultâneos, entre problemas e soluções. “Formular políticas é um processo de sucessiva aproximação a alguns objetos desejados, em que o próprio objeto desejado continua a mudar sempre que é reconsiderado” [13].

Com a finalidade de compreender o desenvolvimento e o funcionamento do setor, desenvolve-se também uma discussão sobre o conceito de jogos, baseada em pesquisa bibliográfica.

III. O SETOR DE JOGOS DIGITAIS: UMA MÍDIA HÍBRIDA

Os primeiros videogames eram considerados um software como qualquer outro, uma vez que os primeiros jogos eram desenvolvidos sob as mesmas lógicas produtivas dos programas de computador. Durante as primeiras gerações de consoles, em especial do Atari 2600 ao primeiro crash da indústria de 1984, a maioria dos desenvolvedores tinham origem nas ciências da computação e engenharia de software [14]. Desta reminiscência histórica, a caracterização deste produto como “software de entretenimento” contrasta com a atual organização produtiva de um estúdio de jogos digitais que envolve a presença interdisciplinar de artistas, designers, músicos, roteiristas, animadores, modeladores 3d e programadores.

O'Donnell [15] elabora este entendimento de que o videogame não é simplesmente um software, e aponta a importância de entender este fenômeno por seus próprios termos. Após realizar uma pesquisa etnográfica de sete anos com estúdios dos mais variados tamanhos, a autora observou uma série de aspectos que determinam o jogo como um produto em particular. Nesta observação, software é a ferramenta pela qual se constroem os complexos sistemas de experiência promovidos pelos jogos. “Video games are softwares combined with art and design in such a way that a virtual play world is constructed for players to experience” [15]. Na perspectiva da recepção, os consumidores de games não são simples usuários, mas jogadores, que constroem uma complexa relação com os personagens, narrativas, músicas e mecânicas.

The wide array of expertise, broad social phenomenon, that surrounds games and the technological and political-economic system that surrounds the game industry cannot and should not be collapsed into the roughshod category of software. The creative collaborative work that is necessary for the production of games is important enough to understand on its own accord. Indeed, the construction of software systems has always been and will continue to be part of this activity, but it cannot be collapsed into that singular category [15].

Superada sua definição simplória como software, também se observa em Aarseth [16] uma aproximação do game como objeto e processo, ao destacar que ele não pode ser lido como um texto, ouvido como uma música ou assistido como um filme: ele deve ser jogado. O envolvimento criativo seria, assim, um ingrediente necessário para o uso dos games, de forma que a natureza complexa das simulações é tal que um resultado não pode ser previsto antecipadamente – podendo variar muito dependendo da sorte, habilidade e criatividade do jogador.

Diante de uma polissemia conceitual e hibridismo no limiar entre o produto cultural e a tecnologia computacional, Perani [17] destaca este processo de interação ao definir que os games são uma “implementação digital de atividades lúdicas”. Da mesma forma, Pérez Latorre [18] observa o game como parte substancial de seu desenvolvimento com dispositivo audiovisual cujas ações do jogador são transferidas para a tela por meio de dispositivos físicos de interface.

As luzes e sons emitidos pelos computadores se tornaram estímulos audiovisuais de interação, possibilitando uma nova forma de comunicação, inerentemente interativa. “O videogame é um expressivo e complexo fenômeno cultural, estético e de linguagem, que foi capaz de desenvolver, ao longo de seu curto período de existência, toda uma retórica própria” [16]. Tal retórica, para além da representação de objetos e sistemas, pode modelar comportamentos à medida que cria contextos, situações e fatores que transformam o processo de interação. Mais adiante, Bogost [19] reforça a necessidade de reconhecer o poder persuasivo e expressivo dos videogames, ao observar como a retórica procedural desta mídia é capaz de nos influenciar.

Processos nos influenciam. Eles semeiam mudanças nas nossas atitudes, que por sua vez, e ao longo do tempo, modificam nossa cultura. Como jogadores de videogames e outros artefatos computacionais, devemos reconhecer que a retórica processual é a nova maneira de interrogar nosso mundo, comentá-lo, rompê-lo e desafiá-lo. Como criadores e jogadores de videogames, devemos ser conscientes das alegações processuais que fazemos, porque nós fazemos, e qual tipo de estrutura social nós desejamos cultivar através dos processos que disseminamos no mundo. A despeito dos computadores que os hospedam, dos futurísticos e mecânicos mundos ficcionais que eles apresentam, videogames não são expressões da máquina. Eles são expressões do ser humano. É as lógicas que guiam nossos jogos fazem alegações sobre quem nós somos, como nosso mundo funciona e o que nós queremos que ele se torne [19].

Como ambiente comunicacional, os videogames se tornaram um meio no qual permeiam valores simbólicos, com um universo cultural particular. Dedicados a estudar essa “cultura dos games”, Dovey e Kennedy [20] argumentam o papel dos jogos digitais como porta de entrada para um mundo mediado e mediador, em que se aprende a fluir perfeitamente entre o virtual e o real.

Aprofundando esta crítica, Dyer-Witford e Peuter [21] trabalham a hipótese dos videogames como um mídia paradigmática do Império e de algumas das forças que atualmente o desafia – evocando assim as teorias de Hardt e Negri [22] sobre a emergência de um novo regime mundial onde os componentes tecnológicos, econômicos, administrativos, militares e comunicativos se combinam para criar um sistema de poder em que não há nada fora dele. Ao reforçar os papéis do trabalhador-consumidor e do soldado-cidadão, jogos como *Second Life* promovem o “ludocapitalismo” e *America's Army* o “militarismo”, espelhando a sociedade e promovendo valores que estão além do puro entretenimento. Também o fazem os jogadores que, nesses mesmos jogos, desvirtuam os universos previamente construídos – como quando o sindicato de trabalhadores da IBM em greve organizou

uma manifestação dentro do “campus corporativo” virtual da empresa em Second Life, ou quando um jogador de America’s Army passou a compartilhar o nome de soldados mortos no Iraque em forma de protesto.

Uma mídia que parecia ser apenas para diversão está se revelando cada vez mais como uma escola para o trabalho, um instrumento de governo e um laboratório para as fantasias do tecno-capital avançado; mais uma razão, então, para sujeitar os jogos virtuais à crítica política através de uma ótica teórica cujo conceito chave é o Império [21]. Ao considerar a importância que este meio tem na sociedade contemporânea, observamos que os games promovem o encontro híbrido entre a tecnologia interativa enquanto plataforma e o produto cultural e simbólico enquanto conteúdo.

Jogos digitais são objetos que existem no mundo; por mais que a virtualidade digital seja celebrada, elas são encenadas e produzidas de maneiras visceralmente difíceis – e ontologicamente virtuais. O barulho que um jogo de PS3 faz quando é empurrado para dentro da unidade de blue-ray, os cabos pelos quais os jogos arcade do Xbox LIVE são baixados e as guerras e esgotamento ambiental que ocorrem para produzir as baterias de coltan em seus dispositivos sem fio – tudo sugere uma materialidade para o jogo que liga jogos digitais ao mundo e exige que eles também sejam entendidos como objetos no mundo. Acreditamos que isso imponha as apostas dos game studies consideravelmente. Em seu status como objetos do mundo, os jogos digitais estão ligados a tópicos de importância global, por exemplo, relações internacionais, organizações de trabalhos e questões ambientais. Existem, no entanto, áreas potenciais para pesquisas futuras voltadas para preocupações materialistas [23].

Destas preocupações materialistas que Randy Nichols [24] destaca que o foco acadêmico nos efeitos e no jogo em si, sem examinar igualmente a natureza da produção, ignora as formas como esse jogo é limitado pelas lógicas culturais de produção e pelas escolhas - conscientes e inconscientes - dos produtores. Essas escolhas são permeadas de uma série de condições contextuais, que passam pela monetização, modelo de negócio e seus ciclos de financiamento, além dos processos de distribuição. A forma como o jogo é concebido e produzido afeta seu conteúdo, e esse é um dos pontos centrais que motivam este tema dentro da ciência da Comunicação. Faz-se relevante a observação destas dinâmicas de produção, uma vez que elas afetam o conteúdo e conseqüentemente sua fruição.

Na construção de uma perspectiva teórica para a análise crítica de mídia dos jogos interativos, Kine, Dyer-Witthford e de Peuter [25] procuram essa concepção multidimensional dos games. Ao elaborar um panorama do campo da comunicação, as abordagens da teoria da mídia, economia política, e estudos culturais são revisadas e, embora tragam luz a aspectos deste tópico, nenhuma delas se fez suficiente.

In our view, the key issue for understanding the emergent mediascape in witch digital play is a crucial feature is to produce an integrated analysis of the lockstep dance of technological innovation, cultural diversification, and globalizes consumerism. To the end, we have made a model of marketplace. We call it the “three circuits model” [25].

O modelo dos três circuitos mapeia o mercado global midiático como a intersecção de processos dinâmicos nas esferas da tecnologia, cultura e marketing. Como demonstra a figura 1, a experiência do game envolve um esforço entre programadores, designers e marqueteiros, por meio de consoles e computadores (no campo tecnológico), games (no campo cultural) e commodities (no campo do marketing) para acessar o usuário-jogador-consumidor.

Tal qual observado neste modelo, a Indústria de Jogos Digitais é imiscuída de múltiplas implicações, se tornando peculiar aos outros objetos da comunicação, como o cinema, a televisão e o rádio.

Divididos em desenvolvedores de software, publishers de software, varejistas e fabricantes de hardware, os videogames representam uma indústria cultural significativa por si só. É uma indústria que evoluiu de uma combinação da fabricação de computadores, produção cinematográfica de Hollywood e produção e distribuição de brinquedos, mas se tornou algo distinto [26].

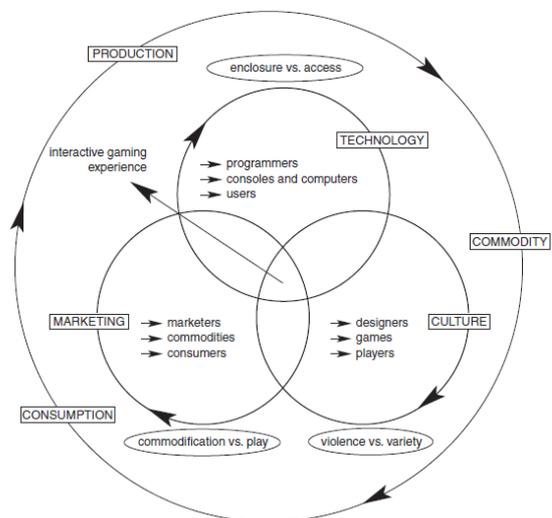


Figure 1. Os Três Circuitos da Interatividade no Mercado Global Midiático.

IV. GAME ENQUANTO AUDIOVISUAL: CULTURA E FOMENTO

Segundo observado em Zambon e Carvalho [27], o percurso das políticas culturais para o setor de jogos digitais no Brasil tem início em 2003, quando os jogos entram na agenda política de forma específica e desconectada do setor de informática. Neste ciclo inicial foram realizados três editais de fomento desenvolvidos pelo Ministério da Cultura: Jogos Br, em 2004 e 2005; e Games BR, em 2008.

Para além de políticas de fomento em forma de editais, o primeiro enquadramento regulatório que identifica os jogos eletrônicos como audiovisual foi com a Portaria nº 116, de 29 de novembro de 2011. A portaria redefiniu, no período, os segmentos culturais que poderiam ter projetos contemplados pelo dispositivo de fomento criado pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet), e que poderiam gozar dos benefícios fiscais previstos. Dentro do

segmento “audiovisual” foram incluídos os jogos eletrônicos [5].

Foi em 21 de setembro daquele ano a aprovação do primeiro projeto de jogos para captação, o Game Comix, visando criar um jogo eletrônico online em sinestesia com história em quadrinhos. O jogo não conseguiu captar os recursos necessários, tal qual outros dois projetos cujos nomes não foram divulgados. Uma das dificuldades encontradas na captação está no enquadramento dos jogos eletrônicos ao artigo 26 da Lei Rouanet, em que o patrocinador ou doador poderá se isentar em até 64% no imposto de renda do valor investido, o que significa que o restante do valor tem que ser investido pelo patrocinador ou doador. Se enquadrado no artigo 18 da Lei, a isenção pode chegar a 100%, como é o caso do patrocínio para artes cênicas, produções cinematográficas de curta-metragem, música erudita e instrumental, artes visuais e museus, eventos literários e livros de valor artístico, literário ou humanístico. Estes setores citados, mais consolidados como produtivos em nível nacional e pertencendo a uma modalidade patrocínio mais atrativa, acabam por ter menos dificuldade para captar recursos. Apenas um jogo conseguiu a captação do patrocínio: Toren, da desenvolvedora gaúcha Swordtales. O jogo foi concebido em 2011, dentro do curso de pós-graduação em desenvolvimento de jogos digitais da PUCRS, mas a ambição do projeto esbarrou na falta de recursos. Foi aprovada a captação de 370 mil reais, sendo captados apenas R\$75 mil reais até 2013, completada em 2014 perto do prazo limite. Lançado dia 11 de maio de 2015, Toren mostra que é possível realizar jogos financiados por meio da Lei Rouanet, mas evidencia que mesmo o único exemplo bem-sucedido teve grandes dificuldades na captação.

Ainda que estas primeiras iniciativas experimentais tivessem sido lançadas, surge a 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 na proporção de seu investimento no projeto.

A Lei do Audiovisual também substitui a Lei Rouanet para o investimento em Cinema de longa-metragem desde 2007 (Artigo 1ªA, 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 do Audiovisual, 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 [2].

As aproximações da Ancine com o setor de jogos digitais se deram desde a fundação da Associação Brasileira das Desenvolvedoras de Jogos Eletrônicos (Abragames), tal como visto em Zambon e Carvalho [28], quando ela assume representação oficial no Comitê Assessor da Secretaria do Audiovisual em 2004. Considerando o conceito de audiovisual na MP 2.228-1/01 que cria a Ancine, é possível entender que os jogos eletrônicos podem se caracterizar como audiovisual:

I - obra audiovisual: produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão; [2]

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. A contribuição vai para o Fundo Setorial do Audiovisual. 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 [2].

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. 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) [3]. 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 [3].

Em um mercado digital de games que movimentou US\$ 1,5 bilhões no Brasil em 2018 [29], 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 [3]. 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) [3].

Os jogos eletrônicos passam a ser entendidos oficialmente dentro do escopo da Ancine a partir de 2012 com a Instrução Normativa número 104 de 2012 que caracteriza:

XVII. Jogo Eletrônico: conteúdo audiovisual interativo cujas imagens são alteradas em tempo real a partir de ações do(s) jogador(es); [7]

Em 2014, a Agência inclui 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” [8].

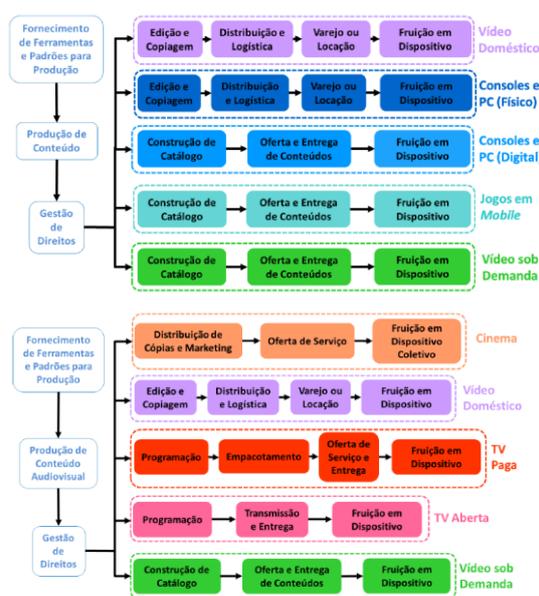


Figure 2. Comparação das cadeias do audiovisual e dos jogos eletrônicos.

Na AIR [8] é realizada uma comparação, representada no diagrama (Figura 2) em que são determinadas como coincidentes entre ambas as indústrias as etapas iniciais compostas por Fornecimento de Ferramentas e Padrões de Produção, produção de conteúdo e gestão de direitos. Da mesma forma, o documento evidencia a similitude entre as cadeias relativas a distribuição física (vídeo doméstico e consoles e PC (físico) e aquelas que implicam distribuição digital (console e PC digital, jogos em mobile e vídeo sob demanda). Também ressaltam que existe coincidência entre as cadeias das indústrias de jogos eletrônicos e de conteúdos audiovisuais tradicionais, não apenas em sua forma esquemática, mas também em relação a agentes de mercado. Destacam, por exemplo, que entre produtores de conteúdo já há alguns anos é comum que produtores audiovisuais tradicionais invistam no desenvolvimento de jogos eletrônico, como a Warner Bros. Entertainment, LucasFilm, e Dreamworks. Observa-se também que o movimento contrário também se tornou comum, com empresas especializadas na produção de jogos eletrônicos passando a investir em produção de conteúdos audiovisuais tradicionais, com exemplos notórios entre a Blizzard e a Rovio. No âmbito das plataformas de distribuição digital de conteúdos audiovisuais (organização de catálogos, oferta e entrega de conteúdo audiovisual sob demanda), é destacado pela AIR que várias empresas atuam tanto no provimento de conteúdos tradicionais como de jogos, muitas vezes no mesmo ambiente, destacando como exemplo a Google quanto Apple no mercado mobile, que provêm os 2 (dois) tipos de conteúdo em suas plataformas [8].

O documento ainda destaca que os desafios para o desenvolvimento das cadeias de valor do audiovisual tradicional no Brasil são bastante semelhantes àqueles presentes no universo dos jogos eletrônicos, como a baixa concentração de propriedade intelectual com agentes brasileiros, o que torna o mercado dominado pelo poder econômico de gestores estrangeiros de direitos. Por fim, que existem em todas as cadeias apresentadas a dependência de padrões e ferramentas oferecidas por agentes estrangeiros, fazendo com que esta importante parte da geração de valor não represente renda para aos agentes nacionais [8].

Em 06 de dezembro de 2016, logo após o resultado da Análise de Impacto Regulatório, 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 [30]. No dia 08 de maio de 2017 foi aberto o PRODAV 14/2017 repetindo o aporte anterior para outros 24 jogos [31].

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 [32] 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.

V. GAME ENQUANTO SOFTWARE: CLASSIFICAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Para fins legais, um software é caracterizado na Lei nº 9.609, de 1998 (lei do software) como “Art. 1º Programa de computador é a expressão de um conjunto organizado de instruções em linguagem natural ou codificada, contida em suporte físico de qualquer natureza, de emprego necessário em máquinas automáticas de tratamento da informação, dispositivos, instrumentos ou equipamentos periféricos, baseados em técnica digital ou análoga, para fazê-los funcionar de modo e para fins determinados.” [12]. Da mesma forma que a definição legal que determina o conceito de audiovisual, os jogos eletrônicos também podem ser enquadrados dentro da supracitada definição de software.

Em observação às notas explicativas da Nomenclatura Brasileira de Serviços [11], destacamos os códigos que produtos de jogos eletrônicos podem ser enquadrados. A NBS é o classificador nacional para a identificação dos serviços e intangíveis que produzam variações no patrimônio e viabiliza a adequada elaboração, fiscalização e avaliação de políticas públicas de forma integrada. Segundo disposto pelo MIDIC (Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços), a nomenclatura visa a competitividade do setor, propicia a harmonização de ações voltadas ao fomento empreendedor, à tributação, às compras públicas, ao comércio exterior, entre outras. Em 2018 foi realizada a atualização e harmonização da classificação nacional em relação à versão mais recente da Classificação Central de Produtos (Central Product Classification - CPC) das Nações Unidas gerando sua versão 2.0. Com isso, é possível afirmar que a nomenclatura, inclusive, está em conformidade com as categorizações internacionais. Na nomenclatura, os jogos eletrônicos estão identificados juntamente com outros serviços de software. Desta forma, os códigos identificados:

1.1502.10 Serviços de projeto, desenvolvimento e instalação de aplicativos e programas não personalizados (não customizados)

Esta subposição inclui os serviços de:

- Concepção e desenvolvimento de estrutura de programas, inclusive de games e jogos eletrônicos, não

personalizados, isto é, feitos para uso de toda uma comunidade.

- Instalação e implementação de aplicativos e de programas, inclusive de games e jogos eletrônicos, não personalizados.

Esta nomenclatura, portanto, envolve os jogos eletrônicos voltados para o público final, ou seja, os produtos voltados diretamente para o consumidor - convencionado na indústria como B2C (Business to Customer).

1.1502.20 Serviços de projeto e desenvolvimento, adaptação e instalação de aplicativos e programas personalizados (customizados)

Esta subposição inclui os serviços de:

- Concepção e desenvolvimento da estrutura e a escrita do código necessário para a criação de programas, inclusive de games e jogos eletrônicos, personalizados, isto é, programas construídos para atenderem a demandas particulares de um cliente.

- Customização e integração, adaptação (modificação, configuração etc.) e instalação, de aplicativos e de programas, inclusive de games e jogos eletrônicos, personalizados.

Esta nomenclatura, portanto, envolve os jogos eletrônicos voltados para clientes, ou seja, outros negócios que contratam o desenvolvedor para criar um jogo sob demanda para determinada finalidade - convencionado na indústria como B2B (Business to Business).

1.1508 Serviços de manutenção de aplicativos e programas

Esta posição inclui os serviços de:

- Manutenção de aplicativos e programas, inclusive os games e jogos eletrônicos, o que é diferente dos serviços de suporte em tecnologia da informação. Os serviços de manutenção classificados nesta posição incluem a solução eventual de problemas, reparos e atualizações de programas de computador.

- Manutenção de aplicativos e programas, inclusive os games e jogos eletrônicos, que são feitos de forma preventiva ou corretiva, ou de forma sistemática, conforme o caso.

- Criação e escrita de linhas adicionais de código visando à solução dos problemas.

Esta nomenclatura, portanto, envolve a prestação de serviços para outros desenvolvedores de jogos, como por exemplo Game Test e Quality Assurance, ou terceirização (outsourcing) de partes de um jogo como programação, arte, design de som, etc.

1.1703.91 Serviços de oferta de jogos de acesso imediato [11]

Esta subposição inclui a oferta de jogos para serem jogados por meio da rede mundial de computadores [11], tais como: jogos em que o usuário assume um personagem (role-playing games - RPGs), jogos de estratégia, jogos de ação, jogos para crianças, jogos de cartas, entre outros. A disponibilização desses serviços pode ser gratuita ou remunerada por meio de assinatura ou por uso.

Esta nomenclatura, portanto, envolve o desenvolvimento de jogos online.

Outro espaço em que surgem aproximações regulatórias do setor de games com software é na Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE. O dispositivo é a classificação oficial adotada pelo IBGE e pelos órgãos federais, estaduais e municipais gestores de registros administrativos e demais instituições do Brasil. O código CNAE é elaborado em correspondência com o International Standard Industrial Classification of all Economic Activities (ISIC), classificação internacional utilizada pelas Nações Unidas.

Na ISIC o setor está classificado dentro da Section J "Information and communication", Division 62 "Computer programming, consultancy and related activities", class 6201 "Computer programming activities" [9].

Na correlação, os jogos de computador estão categorizados no CNAE na Seção J - Informação e Comunicação, Divisão 62 - Atividades dos Serviços de Tecnologia da Informação, Grupo 62.0 - Atividades dos serviços de tecnologia da informação, Classe 62.03-1 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis, Subclasse 6203-1/00 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis [9].

Nesse sentido, o CNAE compreende na mesma subclasse: desenvolvimento de sistemas ou programas de computador que não permitem customizações (adaptações às necessidades específicas de um cliente ou mercado particular). Esses programas são, em geral, adquiridos no comércio, embora possam ser também obtidos diretamente da empresa que os desenvolveu ou através de seus distribuidores e representantes, como, por exemplo: sistemas operacionais, aplicativos para empresas e para outras finalidades, jogos de computador para todas as plataformas [9].

| Código | Descrição |
|-----------|---|
| 6203-1/00 | APLICATIVOS E PROGRAMAS DE COMPUTADOR NÃO-CUSTOMIZÁVEIS; LICENCIAMENTO DE |
| 6203-1/00 | APLICATIVOS E PROGRAMAS DE COMPUTADOR NÃO-CUSTOMIZÁVEIS; PRODUÇÃO, DESENVOLVIMENTO DE |
| 6203-1/00 | APLICATIVOS E PROGRAMAS DE COMPUTADOR NÃO-CUSTOMIZÁVEIS; REPRESENTAÇÃO DE |
| 6203-1/00 | JOGOS DE COMPUTADOR PARA TODAS AS PLATAFORMAS; DESENVOLVIMENTO DE |
| 6203-1/00 | PROGRAMAS DE INFORMÁTICA NÃO-CUSTOMIZÁVEIS; LICENCIAMENTO DE |
| 6203-1/00 | PROGRAMAS DE INFORMÁTICA NÃO-CUSTOMIZÁVEIS; PRODUÇÃO, DESENVOLVIMENTO DE |
| 6203-1/00 | PROGRAMAS DE INFORMÁTICA NÃO-CUSTOMIZÁVEIS; REPRESENTAÇÃO DE |
| 6203-1/00 | SISTEMAS OPERACIONAIS; DESENVOLVIMENTO DE |
| 6203-1/00 | SOFTWARE NÃO-CUSTOMIZÁVEIS; DESENVOLVIMENTO DE |
| 6203-1/00 | SOFTWARE NÃO-CUSTOMIZÁVEIS; LICENCIAMENTO DE |

Figure 3. Atividades incluídas na subclasse CNAE de Desenvolvimento e Licenciamento de programas de de computador não customizáveis.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do Incrementalismo [13] entende-se como natural o processo de formulação política com base em definições pré-existentes de setores análogos, como o do audiovisual e do software. Observa-se neste artigo que no caso do fomento, é adotada uma postura incremental perante as políticas do audiovisual. Para questões tributárias e de atividade econômica, as definições partem do setor do software.

Na doutrina do direito, não há um impeditivo para que um instituto tenha um significado para um determinado

ramo e conceituação diversa para outro, como já observado por Magno Maranhão [33].

Este artigo buscou, em primeiro lugar, demonstrar que a literatura dos game studies já explora de forma ampla o hibridismo desta mídia, que pode ser enquadrada tanto na perspectiva do software, quanto no audiovisual. Em seguida, observamos como que o setor está sendo regulado no Brasil, passando pela perspectiva de fomento e seu enquadramento junto ao audiovisual, mas demonstrando que enquanto atividade econômica - e por consequência ordenamento tributário - está classificado enquanto cadeia produtiva derivada do software.

REFERENCES

- [1] Brasil. Lei N° 8.685, 1993.
- [2] Brasil. Medida Provisória N° 2.228-1, 2001.
- [3] Brasil. Lei N° 11.437, 2006.
- [4] Brasil. Lei 12.485, 2011.
- [5] Brasil. Portaria N° 116, 2011.
- [6] Brasil. Lei 8.313, 1991.
- [7] Brasil. Instrução Normativa N° 104, 2012.
- [8] Ancine. Análise de Impacto Regulatório, 2016.
- [9] IBGE. Classificação Nacional de Atividades Econômicas - Versão 2.0. Subclasses para uso da Administração Pública - Estrutura detalhada e notas explicativas, 2007.
- [10] IBGE. Página online CONCLA - Comissão Nacional de Classificação.
- [11] Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS) Versão 2.0, 2018.
- [12] Brasil, Lei n° 9.609, 1998.
- [13] 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.
- [14] Steven L Kent. The ultimate history of videogames: from Pong to Pokemon – the story behind the craze that touched our lives and changed the world. New York: Three River Press, 2001.
- [15] C. O’Donnel, “This is Not a Software Industry”, in The video game industry: Formation, present state, and future, New York: Routledge, 2012, p. 17–33.
- [16] E. Aarseth, “Computer Game Studies, Year One”, Game Studies, vol. 1, 2001.
- [17] Leticia Perani, “O maior brinquedo do mundo”: a influência comunicacional dos games na história da interação humano-computador. Rio de Janeiro: Uerj, 2016.
- [18] Pérez Latorre, Análisis de la significación del videojuego. Fundamentos teóricos del juego, el mundo narrativo y la enunciación interactiva como perspectivas de estudio del discurso. Universitat Pompeu Fabra, 2010.
- [19] Ian Bogost, Persuasive Games: The Expressive Power of Videogames. MIT Press, 2007.
- [20] J Dovey, H. Kennedy. Game cultures: computer games as new media. Glasgow: Open University Press, 2006.
- [21] Nick Dyer-Witford, Greg Peuter, Games of Empire: Global Capitalism and Video Games. Minneapolis: Univ Of Minnesota Press, 2009.
- [22] Hardt, Negri. Commonwealth: el proyecto de una revolución del común. Madrid: Ediciones AKAL, 2011.
- [23] T Apperlay, D Jaymane. Game Studies’ Material Turn. Westminster Papers in Communication and Culture, v. 9, n. 1, 1 out. 2012.
- [24] R. Nichols, “Before Play, Production: Contributions of Political Economy to the Field of Game Studies”, Videogame Studies, p. 39, 2010.
- [25] Stephen Kline, Nick Dyer-Witford, and Greig de Peuter, Digital play: the interaction of technology, culture, and marketing. Quebec City: University Press, 2003
- [26] R. Nichols, “Before Play, Production: Contributions of Political Economy to the Field of Game Studies”, Videogame Studies, p. 39, 2010.
- [27] 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
- [28] P. S. Zambon e J. M. de Carvalho, “De Software para Audiovisual: as influências da ABrGames na formulação de políticas públicas culturais para jogos digitais no Brasil”, Revista de Políticas Públicas, vol. 22, nº 1, p. 113–138, jun. 2018.
- [29] Newzoo, Games Industry Outlook. 2019
- [30] Brasil. Chamada Pública BRDE/FSA PRODAV 14/2016, 2016.
- [31] Brasil. Chamada Pública BRDE/FSA PRODAV 14/2017, 2017.
- [32] L. O. Sakuda e Ivelise Fortim (Orgs.). II Censo da Indústria Brasileira de Jogos Digitais. Ministério da Cultura: Brasília, 2018.
- [33] Magno Maranhão. Jogos Eletrônicos: audiovisual ou software? Jusbrasil. 2017.