

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

LEANDRO MIRANDA MALAVOTA

PRODUÇÃO, USOS E ACESSO A OBRAS AUTORAIS NO INSTITUTO BRASILEIRO
DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE): CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO
DE POLÍTICAS DE GESTÃO DO CONHECIMENTO NO SETOR PÚBLICO
BRASILEIRO

Rio de Janeiro
2024

Leandro Miranda Malavota

Produção, usos e acesso a obras autorais no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): contribuições para a construção de políticas de gestão do conhecimento no setor público

Pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à conclusão de estágio de pós-doutoramento.

Supervisor: Prof. Dr. Allan Rocha de Souza

Rio de Janeiro
2024

AGRADECIMENTOS

A presente pesquisa contou com o apoio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia História Social das Propriedades e dos Direitos de Acesso (INCT Proprietas), coordenado pela Prof.^a Dr.^a Márcia Maria Menendes Motta. Além do auxílio prestado com a disponibilização de recursos para participação em missões de pesquisa, eventos acadêmicos e para a publicação de trabalhos, o INCT Proprietas também contemplou este pesquisador com uma bolsa de Pós-Doutorado Sênior, essencial para o desenvolvimento das atividades envolvidas no projeto. Tudo isso foi viabilizado por meio de dotações alocadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agências que contribuem para o funcionamento do maior projeto de fomento à Ciência & Tecnologia no Brasil. Deixo aqui o meu reconhecimento a todos os colegas do INCT Proprietas que tornaram possível a realização desta pesquisa, especialmente o supervisor do estágio pós-doutoral, Prof. Dr. Allan Rocha de Souza. E através deste último, estendo meus agradecimentos ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ), que me conferiu a honra e a oportunidade de realizar este estágio de pós-doutoramento.

Agradeço igualmente aos colegas do Núcleo de Pesquisa Propriedade e suas Múltiplas Dimensões (NUPEP), grupo cadastrado no CNPq e certificado pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), instituição a que está vinculado. As discussões promovidas pelo grupo e as parcerias estabelecidas com os pesquisadores que a integram, oriundos de distintas instituições científico-tecnológicas, foram fundamentais para o desenvolvimento do presente estudo, bem como para o aprimoramento das reflexões e conclusões nele apresentadas.

Por último, rendo também loas aos companheiros ibgeanos que contribuíram para a realização do trabalho, seja a partir da prestação de informações cruciais à pesquisa, seja através do apoio para a viabilização do necessário afastamento para realização de estágio pós-doutoral. Torço para que o resultado deste trabalho esteja à altura daquilo que a instituição dele espera.

RESUMO

MALAVOTA, Leandro Miranda. *Produção, usos e acesso a obras autorais no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): contribuições para a construção de políticas de gestão do conhecimento no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: [s.l.], 2024.

O presente estudo aborda o tratamento conferido por uma instituição pública federal, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a obras protegidas por direitos de autor produzidas por seus servidores no desempenho de suas atividades e funções. Ao mesmo tempo, são examinados os usos de obras produzidas por terceiros (agentes não vinculados à instituição), também protegidas por direitos de autor, em conteúdos desenvolvidos pelo IBGE. Foram tomados como objetos prioritários os materiais textuais, imagéticos e audiovisuais. Além de programas de computador e as bases de dados, todas obras incluídas no rol de proteção estabelecido pela Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direitos Autorais), e pelos tratados internacionais relacionados à matéria. A pesquisa parte de uma discussão sobre as relações entre a gestão do conhecimento e a propriedade intelectual, empreendendo-se uma contextualização da temática e da problemática doravante enfrentada. Propõe-se ainda um mapeamento preliminar da produção do IBGE, a identificação dos principais problemas enfrentados pelos agentes institucionais nos usos cotidianos de obras e o exame da observância das restrições e exigências impostas por lei nos procedimentos internos adotados pelo órgão, tomando-se como referência as unidades selecionadas para estudo. Após o delineamento de tal quadro, realiza-se uma análise das informações levantadas, discutindo-se a necessidade de alterações nos procedimentos e da codificação de práticas e normas, tendo em vista a devida orientação da atuação dos servidores. A pesquisa parte da premissa de que a propriedade intelectual constitui ativo intangível valioso nas organizações modernas, sejam privadas ou públicas, evidenciando-se como matéria relevante no âmbito de suas políticas de gestão do conhecimento. Em um momento em que o IBGE insere o tema da gestão do conhecimento em seu planejamento estratégico e toma medidas concretas visando à priorização de ações nessa área, o estudo pretende prestar contribuições para os debates em curso, apresentar e problematizar elementos e aspectos até então pouco observados no âmbito da administração pública — particularmente as relações entre os direitos de propriedade intelectual, em especial os direitos autorais, e o direito de acesso à informação —, além de chamar a atenção para o cuidado que instituições públicas devem tomar em relação à conformidade legal de suas atividades.

ABSTRACT

MALAVOTA, Leandro Miranda. *Production, uses and access to copyrighted works at the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE): contributions to the making of knowledge management policies in the Brazilian public sector.* Rio de Janeiro: [s.l.], 2024.

The present study focuses on the treatment given by a federal public institution, the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), to copyrighted works produced by its employees in their activities and functions. In a similar way, we also analyze the uses of copyrighted works produced by third parties (people not linked to the IBGE) in the institutional contents. Textual, visual and audiovisual materials were taken as priority objects, in addition to softwares and databases, works included in the protection list established by Brazilian Copyright Law and the international treaties related to the matter. The research starts from a discussion on the relationships between knowledge management and intellectual property, undertaking a contextualization of the theme and problems that will henceforth be faced. Next, we propose a mapping of IBGE's production, the identification of the main problems faced by institutional agents in the daily uses of the afore mentioned types of Works and the examination of full compliance with the restrictions and requirements imposed by law in the work procedures, taking the units selected for study as references. After outlining such a framework, we carry out an analysis of the information collected, discussing the need for changes in procedures and the codification of practices and standards, with a view to providing proper guidance for the performance of public servers. The research is based on the premise that intellectual property constitutes a valuable intangible asset in modern organizations, whether private or public, proving to be a relevant matter within the scope of their knowledge management policies. At a time when IBGE inserts the topic of knowledge management into its strategic planning and taking concrete measures aimed at prioritizing actions in this area, the study intends to make contributions to ongoing debates, to present factors that have hitherto been little observed in the scope of public administration — particularly the relationship between intellectual property rights and the access rights to information — in addition to drawing attention to the care that public institutions must take in relation to the legal compliance of their activities.

SUMÁRIO

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO | 6 |
| 1. GESTÃO DO CONHECIMENTO, DIREITOS DE AUTOR E DIREITOS DE ACESSO | 16 |
| 1.1. Gestão do conhecimento no setor público | 16 |
| 1.2. Direitos de autor e direitos de acesso | 23 |
| 1.3. O Caso do IBGE | 26 |
| 2. PRODUÇÃO, USO E GESTÃO DE OBRAS AUTORAIS NO ÂMBITO DO IBGE | 34 |
| 2.1. O Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI) | 35 |
| 2.1.1. A Coordenação de Atendimento e Informação (CDDI/COATI) | 36 |
| 2.1.2. A Coordenação de Produção Editorial e Gráfica (CDDI/COPEG) | 41 |
| 2.1.3. A Coordenação de Marketing (CDDI/COMAR) | 43 |
| 2.1.4. A Coordenação de Experiência e Serviços On-Line (CEON) | 46 |
| 2.2. A Coordenação-Geral de Comunicação Social (CCS) | 47 |
| 2.3. A Coordenação de Treinamento e Aperfeiçoamento da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/CTA) | 49 |
| 2.4. A Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) | 53 |
| 3. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE USO E ACESSO A OBRAS AUTORAIS NO IBGE E SUGESTÕES PARA O SEU APERFEIÇOAMENTO | 57 |
| 3.1. Análise preliminar da propriedade intelectual no IBGE | 57 |
| 3.2. Breve discussão sobre o acesso e os usos dos bancos de dados do IBGE | 73 |
| 3.2.1. A proteção legal aos bancos de dados: visão geral | 74 |
| 3.2.2. Os bancos de dados produzidos pelo setor público | 77 |
| 3.2.3 A experiência do IBGE | 81 |
| 3.3. Recomendações para uma política de propriedade intelectual no IBGE | 85 |
| 3.3.1. Capacitação dos servidores | 85 |
| 3.3.2. Criação de grupo de trabalho (GT) | 86 |
| 3.3.3. Registro dos <i>softwares</i> desenvolvidos pelo IBGE | 87 |
| 3.4. Bases para uma política institucional de propriedade intelectual | 88 |
| CONCLUSÃO | 90 |
| REFERÊNCIAS | 94 |

1. INTRODUÇÃO

Um fenômeno facilmente observável no alvorecer do terceiro milênio é a consolidação de uma economia baseada no conhecimento. Autores como Drucker (1986) e Tapscott (1996) argumentam que a emergência das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e a imposição do paradigma digital serviram como pilares de uma verdadeira revolução, caracterizada pela extrema expansão dos fluxos de informação e a consagração do conhecimento como fator de produção fundamental e meio por excelência para o engendramento do bem-estar social. Albuquerque (1999) acrescenta que o surgimento das TICs deu início a uma nova fase do capitalismo, na qual o conhecimento, seja ele intrínseco ao ser humano, codificado em meios físicos e digitais ou incorporado em aparatos tecnológicos, torna-se elemento central no processo de geração de riqueza e desenvolvimento econômico. “Uma economia baseada no conhecimento se apoia efetivamente na habilidade de gerar, armazenar, recuperar, processar e transmitir informações, funções potencialmente aplicáveis a todas as atividades humanas” (Tigre, 2005, p. 216), capacidades potencializadas pelas novas fronteiras científico-tecnológicas, especialmente as TICs, a microeletrônica e a nanotecnologia. Essa nova economia emergente caracteriza-se, enfim, por um padrão informacional —competitividade e produtividade baseadas no conhecimento e na informação — e por uma organização em forma de redes (OECD, 2018). Obviamente, o modelo tradicional de produção de mercadorias, este estabelecido desde a Revolução Industrial, não pode ser de todo abandonado; porém, as principais atividades econômicas que compõem um sistema econômico internacionalizado estão relacionadas à manipulação de informações, claramente intensivas em tecnologia e conhecimento. Em suma, tratamos aqui de uma economia fundamentalmente urbana, baseada na produção de bens e prestação de serviços complexos e controlada por grandes centros informacionais, espaços que concentram e exercem atividades de produção, organização, gerenciamento e distribuição da informação que circula por meio de redes globalmente constituídas (Mitchell, 1999).

A nova ordem impõe às organizações a necessidade de transformações significativas em seus ordenamentos, modelos de gestão e estratégias competitivas. Se no paradigma industrial as empresas obtinham vantagens sobre as concorrentes principalmente por meio da redução dos custos de produção, padronização e escala, o foco atual recai sobre a qualidade, diversificação, infraestrutura de dados e customização de produtos e serviços (Leadbeater, 2000). O conhecimento torna-se elemento de diferenciação no mercado, constituindo um ativo essencial da organização, de natureza intangível. E esse ativo precisa ser devidamente explorado, potencializado e administrado.

É justamente nesse contexto que se consolida e ganha força no seio das organizações modernas o conceito de gestão do conhecimento. Nonaka e Takeuchi (1995) o definem como um processo pelo qual as organizações buscam novas formas de criar e expandir o conhecimento, difundi-lo entre seus colaboradores e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas. Davenport e Prusak (1998) acrescentam que esse processo de identificação, gerenciamento e compartilhamento de informações se presta a proporcionar à organização o pleno alcance de seus objetivos. Em síntese, podemos afirmar que a gestão do conhecimento passa pela captura, análise e compartilhamento de experiências e saberes dentro de uma organização, facilitando a resolução de problemas, dando suporte ao processo de tomada de decisões e proporcionando o contínuo aperfeiçoamento de procedimentos administrativos, técnicas e sistemas de produção, bem como dos bens ou serviços por ela gerados. Trata-se, portanto, da criação de um ambiente favorável ao aprendizado, à inovação, ao desenvolvimento profissional, à dinamização da cultura organizacional e à geração ininterrupta de novos conhecimentos. E também do engendramento de mecanismos que permitam a manutenção desse conhecimento no interior da organização, mesmo quando as pessoas que a compõem, reais detentoras desses saberes compartilhados, deixam seus quadros pelos mais diversos motivos.

É importante ressaltar que a relevância alcançada pela gestão do conhecimento na contemporaneidade não se limita ao ambiente concorrencial das empresas. Também o setor público é desafiado a se pautar por um modelo gerencial adequado às novas demandas impostas pela sociedade. A melhoria do desempenho das organizações públicas não prescinde da ampliação de seu potencial de geração, captura, compartilhamento e retenção de conhecimentos. Todo esse conjunto de processos, quando alinhado às estratégias, objetivos e ações das instituições, contribui para que estas obtenham melhores resultados e gerem valor para a sociedade. Justamente por isso, a implantação de políticas e práticas de gestão do conhecimento torna-se uma preocupação cada vez mais evidente no âmbito das instituições públicas brasileiras, mobilizando nos últimos anos um número cada vez maior de instâncias e agentes. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem buscado se inserir em tal tendência, o que se reflete na criação de grupos de trabalho dedicados ao tema, a promoção de debates internos e o desenvolvimento de ações e estudos focados em diversos aspectos relacionados à matéria.

O conhecimento detido por uma organização pública se expressa de distintas formas: metodologias de trabalho, valores e símbolos institucionais, processos administrativos, fluxos de informação, formas de interação entre as áreas, memória técnica, além de experiências e práticas. O conhecimento, enfim, alicerça as distintas dimensões do universo corporativo, fornece os elementos que tornam possível à organização cumprir as suas funções e define a sua própria identidade. E

entre os modos pelos quais pode ser consubstanciado, destacamos particularmente os produtos e serviços desenvolvidos pelos órgãos públicos, resultados mais diretos por eles oferecidos à sociedade. No caso do IBGE, podemos citar alguns: a produção e divulgação de dados e informações estatísticas; o desenvolvimento de estudos demográficos, econômicos, territoriais e ambientais; a publicação de conteúdos editoriais; a elaboração de documentos cartográficos; a criação de conteúdos audiovisuais. E uma característica de boa parte dessa produção é a sua natureza autoral, questão que inspira cuidados de ordens jurídica e ética.

A propriedade intelectual constitui um conjunto de direitos que incidem sobre determinadas criações do intelecto humano. A literatura especializada costuma defini-la como o poder restrito exercido por uma pessoa (física ou jurídica) sobre um bem imaterial, sendo condicionado a parâmetros preestabelecidos de conduta e disciplinado por um conjunto específico de regras (Blasi Júnior; Garcia; Mendes, 1997). Juridicamente os direitos de propriedade industrial são divididos em dois grandes campos: o primeiro envolvendo a proteção de bens intangíveis industrialmente aplicáveis, consubstanciado no estatuto da propriedade industrial;¹ já o segundo, consistindo na proteção do criador de obra artística, literária e científica, materializada no estatuto do direito de autor. Ressalta-se ainda que a propriedade intelectual também engloba certos tipos de objetos *sui generis*, como a proteção a cultivares, à topografia de circuitos integrados e aos conhecimentos tradicionais.

De acordo Paranaguá e Branco (2009), são protegidas por direitos de autor as obras intelectuais que pertençam ao domínio das letras, das artes ou das ciências, que expressem originalidade e que possam ser exteriorizadas por qualquer meio, desde que não inclusas nas vedações legais. Tanto a legislação nacional quanto os tratados internacionais aos quais o Brasil se vincula estabelecem um rol de obras protegidas, ainda que não exaustivo.² Os direitos de autor permitem ao titular de uma obra protegida a sua exploração exclusiva, conferindo-lhe a faculdade de impedir terceiros de utilizá-la sem a sua autorização. Cobrem basicamente dois tipos de direitos: os direitos patrimoniais — que permitem ao titular extrair exclusivamente benefícios econômicos em virtude da exploração da sua criação — e os direitos morais, que permitem ao autor adotar medidas para preservar o vínculo pessoal existente entre ele e a obra, incluído o reconhecimento de autoria.

¹ Inserem-se no campo da propriedade industrial as patentes de invenção, modelos de utilidade, marcas, desenhos industriais e as indicações geográficas, além da repressão à concorrência desleal.

² Referimo-nos aqui à Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direitos Autorais), à Convenção da União de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas (em sua última versão, ratificada em 1971) e ao Acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), tratado firmado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). No caso da Lei de Direitos Autorais, as obras passíveis de proteção estão elencadas no artigo 7º, enquanto que as excluídas da tutela jurídica são apresentadas no artigo 8º.

A pesquisa proposta tenciona relacionar todos os elementos até aqui citados: a) o conhecimento detido pelo IBGE, identificado como um dos mais relevantes ativos de uma organização moderna; b) a necessidade de uma gestão eficiente desse ativo em um contexto em que as demandas da sociedade brasileira por informações se tornam cada vez mais complexas; c) a materialização desse conhecimento em obras e conteúdos protegidos por direitos de autor, o que exige da instituição, por um lado, esforços voltados à ampla disseminação de informações e, por outro, cuidados em relação à conformidade legal dos usos de obras protegidas; d) os usos de obras de terceiros em conteúdos institucionais, também tendo em vista a observância da conformidade legal; e) as práticas hoje adotadas pelo IBGE em relação à matéria e a possível necessidade de sua revisão. Compreende-se que a temática geral discutida é institucionalmente relevante e exige uma abordagem que extrapole o campo técnico-administrativo, incorporando também uma reflexão de natureza acadêmica.

A problemática central enfrentada neste estudo repousa no tratamento concedido pelo IBGE a algumas das obras que são produzidas em suas distintas áreas finalísticas, legalmente apontadas no rol de matérias protegidas por direitos de autor: textos escritos, imagens (principalmente desenhos, ilustrações, fotografias e conteúdos gráficos), conteúdos audiovisuais, programas de computador e bases de dados. A pesquisa também englobará objetos de mesma natureza, porém produzidos por terceiros (agentes fora do ambiente institucional), que são aplicados a conteúdos produzidos pelo IBGE. Outros objetos que eventualmente poderiam ser incluídos em nosso campo de observação, como conferências, alocações e mapas, serão por ora descartados, tendo em vista uma melhor delimitação do escopo da investigação. A questão de partida da pesquisa, portanto, poderia ser da seguinte maneira resumida: de que forma o IBGE lida com as obras autorais produzidas por seus servidores e por terceiros no cotidiano de suas atividades, configurando as práticas de acesso e uso de tais conteúdos?

Como hipótese a nortear a investigação, partimos do pressuposto de que a questão do tratamento das obras protegidas por direitos de autor ainda não foi devidamente enfrentada pelas instâncias superiores do órgão nem incluída em políticas institucionais ou diretrizes de conduta para os servidores, permanecendo dependente de iniciativas e entendimentos das áreas produtoras, que carecem de referências para a tomada de decisões. O procedimento institucional disponível é o encaminhamento de consultas à Procuradoria do órgão, processo que, a depender do caso, nem sempre se desenvolve com a agilidade que determinadas decisões exigem.

Considerando que o IBGE é uma instituição pública responsável pela produção e disseminação de informações sociais, econômicas, territoriais e ambientais; que no cumprimento de sua missão a instituição faz uso de objetos protegidos por direitos de autor, constituindo-se tanto

como produtora quanto como usuária de obras autorais; que os servidores do órgão cotidianamente se deparam com dificuldades e incertezas quanto ao uso e divulgação de tais obras, envolvendo especialmente o desconhecimento em relação a limitações e exigências impostas por lei; e a relevância dos ativos de propriedade intelectual nas práticas de gestão do conhecimento, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar os usos feitos pelo IBGE de obras autorais produzidas pelos próprios servidores do órgão no exercício de suas funções e de obras análogas produzidas por terceiros. O estudo buscará registrar práticas adotadas pelas áreas produtoras e usuárias destes tipos de obras, avaliar a sua conformidade legal e identificar problemas que envolvem a publicação ou disponibilização de tais conteúdos ao público.

Para o alcance desse objetivo geral, uma série de ações precisam ser previamente efetuadas, constituindo os objetivos específicos da pesquisa, etapas a serem cumpridas para o alcance do propósito do trabalho. Esses objetivos específicos podem ser da seguinte maneira definidos: a) discutir a importância da propriedade intelectual como ativo intangível das organizações modernas e a necessidade de implantação de boas práticas de gestão; b) problematizar os eventuais conflitos entre os direitos de propriedade intelectual e o direito de acesso à informação, considerando as funções cumpridas pelas instituições públicas; c) levantar e classificar as obras produzidas pelo IBGE passíveis de proteção por direitos de autor, bem como obras análogas produzidas por terceiros (agentes fora do ambiente institucional) e utilizadas em conteúdos produzidos pela fundação.

A presente pesquisa se relaciona diretamente a questões que perpassam a experiência acadêmica e profissional de seu proponente. Dedico-me há mais de duas décadas a estudos no campo da propriedade intelectual, sendo pesquisador associado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia História Social das Propriedades e dos Direitos de Acesso (INCT Proprietas) e ao Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Inovação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), onde também leciono e oriento pesquisas. Desde o meu ingresso no IBGE, em 2010, tenho buscado observar relações entre as atividades desenvolvidas pelo órgão e o campo da propriedade intelectual, tendo tido a oportunidade de desenvolver alguns estudos e reflexões sobre o tema — como o caso da participação em um ciclo de seminários promovidos pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).³ Mas foi no cotidiano de minhas atividades na Gerência de Biblioteca, Informação e Memória (GEBIM), vinculada à Coordenação de Atendimento e Informação do Centro de Documentação e Disseminação de Informações

³ Refiro-me aqui aos Seminários em Rede CTA, série de eventos promovida pela Coordenação de Treinamento e Aperfeiçoamento (CTA) em 2017. Um dos eixos temáticos escolhidos foi dedicado aos direitos autorais, no qual tive a oportunidade de apresentar a palestra intitulada “Autoria, propriedade e disseminação de informações: questões concernentes ao ofício historiográfico”.

(CDDI/COATI), em que por muitas vezes deparei com questões envolvendo a publicação ou a disponibilização ao público de materiais produzidos pelo IBGE, que a curiosidade científica e o dever profissional de encontrar soluções para problemas concretos acabaram definitivamente se encontrando.

Não só as pesquisas, projetos e conteúdos desenvolvidos pela GEBIM, mas também boa parte da produção dos demais setores e diretorias do IBGE, passam pelo CDDI para trabalho de normatização, editoração, publicação e divulgação. O mesmo se aplica aos conteúdos digitais, já que as áreas responsáveis pela execução e administração dos serviços *online* (Portal do IBGE, *sites* na internet, redes sociais, etc.) também se vinculam à mesma Coordenação-Geral. Em função do conhecimento sobre a matéria cultivado por seus profissionais, é comum que a GEBIM seja chamada a opinar em assuntos relacionados a direitos de uso de materiais bibliográficos, imagens, vídeos e entrevistas de história oral — especialmente no que concerne a procedimentos técnicos e cuidados legais —, seja por necessidades identificadas no curso de suas próprias atividades ou quando acionada por outras instâncias do órgão, a despeito da inexistência de competência formal. Decerto as opiniões emitidas são sempre acompanhadas por recomendações de consulta à Procuradoria Federal, tendo em vista a ratificação da correção do entendimento da GEBIM. Mas parece ser incontroverso que muitas das questões envolvendo conteúdos autorais requerem escolhas e decisões ágeis, algo que o fluxo de informações gerado em processos encaminhados à instância jurídica do órgão nem sempre permite. A propósito, nem mesmo as consultas informais prestadas pela GEBIM mostram-se em todos os casos suficientemente céleres. Faz-se necessário, portanto, consolidar o conhecimento sobre o tema nas áreas produtoras e cremos, nesse sentido, que esta é a maior contribuição que a GEBIM pode prestar à instituição.

No que concerne à metodologia empregada, o presente trabalho de investigação é definido como uma pesquisa empírico-crítica quanto ao seu enfoque epistemológico, exploratória quanto aos seus objetivos e qualitativa quanto à sua abordagem. Quanto à técnica qualitativa escolhida, optamos por fazer um estudo de caso, tomando o IBGE como *locus* de um exame sobre o tratamento e os usos conferidos a obras protegidas por direitos de autor em instituições públicas. Para o desenvolvimento do estudo de caso lançamos mão de um conjunto de técnicas para dar suporte à investigação, sendo sua aplicação dividida em 3 etapas básicas: a) levantamento e análise documental; b) mapeamento das áreas produtoras e usuárias de obras autorais; c) coleta de informações junto às áreas selecionadas para estudo. Na primeira etapa foi efetuado o trabalho de reunião, organização e registro das informações contidas em documentação secundária, tendo em vista a construção de suficiente suporte teórico para o enfrentamento da problemática da pesquisa. A segunda consistiu na exploração e uso de informações contidas em documentos institucionais ou

obtidas por meio de consultas às diretorias do IBGE aplicadas à identificação das áreas que produzem ou utilizam conteúdos autorais, bem como a seleção daquelas que poderiam servir como referências para o estudo. Finalmente, a terceira etapa foi constituída pela coleta de informações junto às áreas produtoras ou usuárias de obras autorais selecionadas na fase anterior, por meio de observações diretas e entrevistas, mapeando-se os produtos institucionais passíveis de proteção por direitos de autor e registrando-se os procedimentos adotados nas distintas áreas quanto aos usos e ao acesso a tais conteúdos. Ao fim das três etapas, todas as informações reunidas foram sistematizadas de acordo com as prioridades e os objetivos da pesquisa, de forma a viabilizar o trabalho de interpretação e análise dos resultados.

Cabe ressaltar que diante das características do IBGE — órgão público de grandes dimensões, contando hoje com mais de 3.800 servidores ativos e quase 600 representações em todo o país⁴ —, foi preciso efetuar uma cuidadosa delimitação do escopo de observação da pesquisa e, conseqüentemente, do número de unidades organizacionais a serem analisadas. O volume da produção do IBGE é de fato considerável, o que dificulta a execução de uma investigação exaustiva. Optamos, portanto, por fazer um recorte dessa produção, selecionando quatro unidades para o nosso estudo: o Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI); a Coordenação-Geral de Comunicação Social (CCS); a Coordenação de Treinamento e Aperfeiçoamento da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/CTA); e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI). A escolha deu-se primeiramente pela especificidade das funções e atividades cumpridas pelas referidas unidades, entre as quais destaca-se a produção de conteúdos que se enquadram ao nosso objeto de estudo — obras autorais como textos, imagens, áudios, vídeos, programas de computador e bancos de dados. Decerto haveria um grande número de áreas produtoras passíveis de observação em outras unidades do órgão, inclusive nas Superintendências Estaduais e agências; compreendemos, porém, que tal tarefa comprometeria a execução da pesquisa dentro do prazo previsto no projeto. De fato, a proposta inicial contemplava uma abordagem mais abrangente da produção institucional, mas com o decorrer da investigação notou-se a necessidade de ajustes. Logo, considerando que as áreas selecionadas para a pesquisa dispõem de produção quantitativa e qualitativamente significativa de conteúdos protegidos por direitos de autor, e que o acesso do pesquisador a atores-chave e informações dentro dessas mesmas áreas pôde ser mais facilmente viabilizado (muito em face de suas próprias atividades como servidor do órgão),

⁴ Chamamos aqui de representações as distintas unidades do IBGE espalhadas por todo o território nacional. Podemos contabilizar 6 unidades estabelecidas no Rio de Janeiro (Sede, Complexo Canabarro, Complexo Chile, Complexo Parada de Lucas, Complexo Equador e Escola Nacional de Ciências Estatísticas), 27 Superintendências Estaduais, 566 agências e uma reserva ecológica. Os dados são referentes a dezembro de 2023.

consideramos que a amostragem foi suficiente para validar os resultados obtidos e permitir a extrapolação de determinadas conclusões para a produção institucional como um todo.

Uma vez concluídos os procedimentos empíricos, efetuou-se um trabalho de análise e interpretação das informações levantadas, permitindo que delas fossem extraídos sentidos, significados e conclusões. Foram examinados os procedimentos adotados nas áreas, sua conformidade legal, seus problemas e as medidas que podem ser tomadas para o aperfeiçoamento das práticas em curso. Parte do trabalho foi concentrado na observação da adequação das práticas observadas aos ditames das Leis n.º 9.609/98 e 9.610/98. Procurou-se avaliar, portanto, se o tratamento conferido pelas áreas produtoras e usuárias de conteúdos autorais era satisfatório e consoante à lei ou se a alteração de procedimentos parecia necessária ou conveniente.

De acordo com o projeto original submetido à Comissão de Coordenação de Treinamento do IBGE e à Comissão Deliberativa do PPED/IE/UFRJ, um dos resultados esperados da pesquisa seria a elaboração de uma proposta de normatização para os usos de obras protegidas por direitos de propriedade intelectual no IBGE, reunindo diretrizes e boas práticas. Contudo, partindo do pressuposto de que qualquer normativa deve constituir consubstanciação de uma dada política institucional, com o decorrer do trabalho e em conjunto com o supervisor da pesquisa, ganhou força o entendimento de que a proposta de codificação poderia ser extemporânea. No âmbito do IBGE, a política de gestão do conhecimento ainda está em gestação, sendo alvo de estudos e debates em distintas instâncias institucionais. Trata-se de uma matéria recentemente lançada ao planejamento estratégico do órgão e ainda em processo de maturação. Com isso, no decorrer da investigação acabou se impondo a ideia de que a mais oportuna contribuição que o trabalho poderia prestar, considerando o atual estágio dos debates institucionais, é a oferta de novos subsídios para o avanço das reflexões e tratativas. Em suma, o presente estudo — resultado de investigação pautada em moldes científicos — foi concebido tão somente como um documento destinado à apreciação da direção superior do IBGE e das instâncias internas envolvidas no processo de construção de uma política institucional aplicada à gestão de conhecimento, sendo em tais âmbitos submetido a análise e crítica. No futuro, caso seus resultados sejam bem avaliados, o documento pode servir como base para a elaboração de uma normativa específica para a gestão da propriedade intelectual no âmbito do IBGE, esta inserida em uma política de gestão de conhecimento já consolidada.

O presente estudo é dividido em 3 capítulos de desenvolvimento, afora esta introdução e a conclusão. No capítulo 1 discutem-se as relações entre a gestão do conhecimento e a propriedade intelectual, definindo-se conceitos e termos que perpassarão toda a análise. Busca-se também apresentar um panorama dos principais estudos acadêmicos voltados à matéria, sempre tendo em vista a importância que o conhecimento assume no funcionamento e no desempenho das

organizações modernas, a necessidade de seu devido aproveitamento e gestão, bem como o papel que os ativos de propriedade intelectual assumem como parte do capital intelectual de uma corporação. Propõe-se a partir daí direcionar todo esse debate ao caso das instituições públicas, foco de nossa pesquisa, dada a singularidade de suas funções. Como caso concreto a ser estudado, a missão, características e propósitos do IBGE são os assuntos por fim discutidos, apontando-se os serviços prestados pela fundação à sociedade brasileira e a existência de obras autorais entre os conteúdos por ela produzidos.

No capítulo 2 são descritos, em meio ao conjunto de conteúdos produzidos ou utilizados pelos servidores do IBGE no desempenho de suas atividades, alguns daqueles que se enquadram no rol de obras protegidas por direitos de autor no Brasil. O primeiro passo da pesquisa consiste na tipificação dessas obras e identificação das principais áreas produtoras ou usuárias. Logo em seguida, busca-se discutir as práticas de trabalho identificadas a partir da observação das áreas selecionadas, incluindo-se as políticas de acesso e uso das obras autorais produzidas pelo IBGE e o tratamento conferido às obras produzidas por terceiros que compõem os distintos acervos institucionais ou as que eventualmente são utilizadas na geração de novos conteúdos. A discussão dispensa uma atenção especial à questão dos bancos de dados, um dos tipos de obras autorais ali analisados. Em um contexto em que os conteúdos informacionais adquirem papel central na lógica de funcionamento da economia capitalista e que os impactos dos direitos de propriedade intelectual sobre o acesso e usos desses bens essenciais se evidenciam, propomos uma reflexão mais cuidadosa sobre uma matéria hoje lançada à agenda de debates internacionais, porém a partir do ângulo de um país em desenvolvimento como o Brasil e, ainda mais especificamente, de uma instituição pública como o IBGE. Busca-se examinar o tratamento conferido pela fundação às informações por ela produzidas e organizadas em bancos de dados, examinando-se principalmente as práticas de acesso.

No capítulo 3 é desenvolvida uma análise das práticas relativas ao uso e acesso a obras protegidas por direitos de autor no IBGE, descritas no capítulo anterior. Procura-se avaliar a sua conformidade legal e os eventuais problemas enfrentados por servidores e usuários do IBGE, propondo-se em seguida medidas visando ao seu aperfeiçoamento, nos casos em que melhorias e ajustes pareçam necessários. Mais uma vez a questão dos bancos de dados merece uma atenção especial, discutindo-se particularmente o tratamento conferido pela fundação às informações neles armazenadas. Propõe-se, por fim, uma reflexão final sobre a legalidade e a conveniência da criação de restrições ou condicionamentos ao acesso, principalmente através da imposição de taxas aos usuários.

Como derradeira consideração, pontuamos que o presente estudo não está fundamentado em uma abordagem tipicamente jurídica. Trata-se de um trabalho interdisciplinar voltado à construção

de uma cultura de propriedade intelectual atrelada a práticas de gestão do conhecimento e políticas de dados abertos. Parte-se do princípio de que os limites, condicionantes e cuidados relacionados aos usos de obras protegidas no IBGE não constituem matéria exclusiva de advogados, mas que envolve todos os profissionais que trabalham com a produção e disseminação de informações na referida fundação — como estatísticos, geógrafos, cartógrafos, jornalistas, bibliotecários, etc. —, raciocínio que se estende a outras instituições públicas que produzem ou utilizam conteúdos de natureza autoral. Discutimos aqui sobre um tipo de saber ou habilidade cada vez mais exigido no contexto da sociedade do conhecimento, defendendo ser desejável e profícuo ao setor público o estímulo ao seu desenvolvimento entre os profissionais de distintas formações que integram seus quadros.

1. GESTÃO DO CONHECIMENTO, DIREITOS DE AUTOR E O CASO DO IBGE

1.1. Sobre as relações entre a gestão do conhecimento e a propriedade intelectual

Na forma como na contemporaneidade se organizam, estruturam e funcionam as economias de tipo capitalista, o conhecimento constitui um fator fundamental para a geração de riquezas e a diferenciação entre agentes que atuam em mercados competitivos. Definido, nos termos de Takeuchi e Nonaka (2008), como um processo dinâmico que — baseado na combinação de fatores implícitos ao intelecto humano e codificados em meios acessíveis — engendra sistemas de crenças pessoais justificadas, o conhecimento é hodiernamente tomado como um ativo estratégico das organizações modernas, fator que orienta a geração e ordenação dos fluxos de informação que fundamentam as suas atividades. É o que promove a formação e a exploração das capacidades aplicadas ao cumprimento das funções e ao alcance de objetivos da organização. Ou em outras palavras, o conhecimento consiste em “uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação contextual e insight experimentado, a qual proporciona uma estrutura para a avaliação e incorporação de novas experiências e informações” (Davenport; Prusak, 1998, p. 4).

Como ativo organizacional valiosíssimo, o conhecimento deve ser devidamente tratado e administrado. Embora não possa ser definida de uma única forma, a gestão do conhecimento surge como um campo ou disciplina que promove uma abordagem integrada aplicada à identificação, avaliação, assimilação, compartilhamento e difusão do conhecimento detido por uma organização, estimulando com isso a criação de novos conhecimentos (Nonaka; Takeuchi, 1995; Wiig, 1997; Dalkir, 2005). Estes saberes e habilidades, por sua vez, são empregados nos produtos, serviços, processos, metodologias e demais atividades da organização, criando com isto valor. São diversas as finalidades a que a gestão do conhecimento pode se prestar dentro do ambiente corporativo, entre as quais podemos destacar a criação de ferramentas utilizadas para a compreensão, organização e intercâmbio de ideias e valores — geralmente complexos e interdependentes — que perpassam as relações entre as pessoas que integram a organização, bem como as suas relações com parceiros ou colaboradores externos e os clientes ou usuários.

Na dimensão empresarial, a gestão do conhecimento colabora para construção de vantagens competitivas sustentadas, refletidas na superioridade dos produtos ou serviços oferecidos pela organização frente à concorrência, a redução de seus custos de produção e transação,⁵ ganhos de produtividade e escala, elevação da sua capacidade tecnológica e de inovação, entre outros fatores.

⁵ Para efeitos deste trabalho, podemos definir sumariamente os custos de produção como todas as despesas envolvidas na produção de um dado bem ou prestação de um serviço, o que engloba os custos com matéria prima, maquinaria, energia, força de trabalho, etc. Já os custos de transação podem ser tomados como aqueles envolvidos no ato de negociar, redigir e garantir o cumprimento de contratos.

A literatura especializada — particularmente nos campos das ciências econômicas e administrativas — é extremamente rica em análises sobre o papel da gestão do conhecimento nas empresas. Mas o que interessa mais diretamente à nossa reflexão são as contribuições que a mesma pode oferecer no âmbito das instituições públicas, que por sua natureza e funções submetem-se a dinâmicas e rotinas muito distintas das observadas no setor privado. Felizmente, também este tema tem sido contemplado em estudos acadêmicos recentes. Segundo Schlesinger et al (2008), no contexto do século XXI os padrões de organização da produção e distribuição de bens e serviços, bem como os de exigência dos consumidores, tornam-se cada vez mais complexos, impondo a necessidade de uma rápida adaptação das organizações a esse novo cenário. Essa realidade não se limita ao ambiente empresarial, mas se estende ao domínio do setor público, que também é pressionado pela sociedade a atender às suas cada vez mais distintas e alargadas demandas. No caso do Brasil, a recente consolidação da experiência democrática — ainda que com diversos percalços e limitações — tem provocado a expansão das possibilidades de exercício da cidadania, conscientizando-se cada vez mais a população dos direitos que a Constituição Federal lhe confere e dos deveres que o Estado tem com ela. Isso impõe à Administração Pública — a quem compete a operação dos recursos financeiros, institucionais e de poder de que dispõe o Estado— a obrigação de oferecer respostas ágeis e eficientes às novas demandas, bem como prestar contas dos resultados sociais e econômicos das políticas públicas que executam. E para que isso seja possível, a Administração Pública precisa necessariamente estar comprometida com o contínuo aperfeiçoamento de seus métodos de trabalho, a elevação da qualidade dos seus serviços e a adoção de boas práticas de gestão.

Ainda nos atendo à realidade brasileira, pode-se afirmar que no último par de décadas o setor público tem se preocupado em discutir e implementar práticas de gestão do conhecimento em suas instituições, reconhecendo o papel do conhecimento como ativo corporativo estratégico.⁶ Compreende-se, em geral, que a busca pela melhoria constante do desempenho das organizações públicas passa pelo bom gerenciamento dos saberes, habilidades e capacidades dos seus servidores, potencializando-se o conhecimento institucional. Decerto são identificados inúmeros obstáculos e condicionantes à implantação da gestão do conhecimento nos órgãos públicos, considerando as singularidades de seus ordenamentos. Autores como Coelho (2004) e Kammani (2009) apontam que diversos fatores atuam como entraves, tais como a ausência de estímulos ao compartilhamento de conhecimento; o baixo engajamento dos servidores em relação ao tema; resistências a mudanças em rotinas de trabalho; a longevidade de práticas de retenção de conhecimentos; a baixa interação

⁶ Alfnas et al (2021) apontam que as primeiras iniciativas de implantação da gestão do conhecimento em organizações brasileiras ocorrem no início dos anos 1990, sendo que os bons resultados alcançados no setor privado teriam estimulado a adoção mais recente de tais práticas no serviço público.

entre unidades e a falta de integração tecnológica; a escassez de espaços ou suportes para a interação e compartilhamento de saberes; a costumeira rigidez gerencial; a fragilidade dos sistemas de estímulo e recompensa para a melhoria do desempenho funcional. Por outro lado, o enfrentamento desses óbices mostra-se possível, levando em conta as experiências já observadas, quando determinadas condições são criadas, partindo-se geralmente de um cuidadoso trabalho de estudo, planejamento, sensibilização e execução de ações específicas. Para isso, são essenciais o envolvimento e o apoio da alta administração dos órgãos, criando estímulos à mobilização de todos os componentes da instituição.

A gestão do conhecimento no setor público, em suma, presta-se a promover a melhoria do desempenho das instituições, conferindo às suas atividades maior eficiência, economicidade e qualidade, e permitindo com isso que a sociedade seja contemplada com melhores e mais diversificados bens e serviços (Batista, 2012). A partir do uso de um conjunto de métodos, técnicas e instrumentos, visa ao alcance de determinados objetivos, como a promoção do compartilhamento de informações na organização; a facilitação do acesso a informações; a promoção da constante interação entre servidores e áreas; a maximização do uso dos saberes e capacidades institucionais; a promoção da inovação; o estímulo ao aprendizado (Silva, 2018). Dentre inúmeras outras finalidades que poderiam ser aqui citadas, destacamos particularmente, por dever de ofício, a organização e preservação da memória institucional. Tal objetivo se presta a garantir que os saberes detidos por uma instituição não se percam com o passar do tempo, em função do suceder de gerações e das naturais mudanças que ocorrem na compleição do quadro de pessoal. Se boa parte do conhecimento detido por uma instituição pública está internalizada em seus servidores (conhecimento tácito), as constantes saídas ocasionadas por aposentadorias, transferências, exonerações e falecimentos podem fazer com que esse ativo seja dilapidado. Logo, a sua devida gestão e preservação é algo desejável, de modo a evitar, por exemplo, a duplicação desnecessária de esforços; a perda de dadas *expertises*; a redução da qualidade dos serviços; o abandono de métodos bem-sucedidos; ou que práticas adotadas no passado, porém sem sucesso, sejam inadvertidamente retomadas.

Conforme anteriormente comentado, o conhecimento detido por uma instituição pública pode se manifestar de diversas formas, passando por seus métodos de trabalho, processos gerenciais, valores e relações institucionais. Os bens por ela produzidos ou os serviços prestados à sociedade também reproduzem esse conhecimento organizacional. E por vezes, a depender das funções cumpridas pelos entes públicos e do ordenamento jurídico de cada país, essa produção institucional pode constituir matéria protegida por direitos de propriedade intelectual. O capital

intelectual⁷ de qualquer organização, incluindo as do setor público, pode gerar objetos legalmente passíveis de apropriação, como invenções, marcas, desenhos industriais, programas de computador, cultivares, obras artísticas, científicas e literárias, ou outras incluídas em um extenso rol de proteção legal. Esses objetos também são dotados de valores simbólico e econômico, que podem ser explorados pelas instituições tendo em vista o cumprimento de suas missões. Logo, e esse é o ponto que desejamos reforçar, tais objetos constituem ativos intangíveis importantes de qualquer organização moderna — inclusive as públicas —, devendo ser devidamente gerenciados. Dentre os diversos fins a que a gestão do conhecimento pode se prestar, portanto, inclui-se a racionalização e potencialização dos usos de todos os recursos gerados pelo conhecimento detidos por uma empresa, o que abrange os ativos de propriedade intelectual.

Em linhas gerais, podemos definir a propriedade intelectual como um conjunto de direitos que incidem sobre determinadas criações da mente humana. Conforme a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), órgão autônomo das Nações Unidas responsável pela promoção de sua proteção em nível internacional mediante a cooperação entre Estados, a propriedade intelectual constitui a soma dos direitos relativos aos seguintes objetos: obras artísticas, científicas e literárias; invenções; interpretações e execuções de produções artísticas; fonogramas e emissões de radiodifusão; desenhos e modelos industriais; marcas de indústria, comércio e serviços; firmas e nomes comerciais; indicações geográficas; proteção contra a concorrência desleal (WIPO, 2024). Segundo Barbosa (2010, p. 7), entretanto, esse rol é exemplificativo, não exaustivo, podendo na verdade englobar “todos os outros direitos inerentes à atividade intelectual nos domínios industrial, científico, literário e artístico”. Uma interpretação ainda mais extensiva, como a sustentada por Carvalho (2009), aponta que os direitos de propriedade intelectual não se aplicam somente aos resultados da atividade inventiva ou criativa do homem, mas a ativos intangíveis diversos que diferenciam os agentes econômicos que atuam em um dado mercado. De tal modo, devem ser tomados mais como uma ferramenta pró-competitiva do que de proteção aos frutos do trabalho intelectual. Finalmente, uma definição genérica usualmente encontrada na literatura jurídica, convergente com as proposições anteriores, classifica a propriedade intelectual como um poder restrito exercido por uma pessoa (física ou jurídica) sobre determinados tipos de bens imateriais, disciplinado por um conjunto específico de regras e condicionado por padrões de conduta (Blasi Júnior; Garcia; Mendes, 1997).

Os direitos de propriedade intelectual são divididos basicamente em dois campos: o primeiro compreendendo a proteção do criador de obra artística, literária e científica, materializada no

⁷ Para efeitos deste trabalho, definimos o capital intelectual de uma organização como o conjunto de valores, modelos mentais, atributos e competências dos indivíduos e grupos que a compõem, nos termos propostos por Edvinson e Malone (1998).

estatuto do direito de autor; o segundo, por sua vez, envolvendo a proteção de bens intangíveis aplicados à produção industrial ou ao comércio, consubstanciado no estatuto da propriedade industrial. Este último abarca a proteção de objetos como as invenções, modelos de utilidade, marcas, desenhos industriais e as indicações geográficas. Também sob a sua égide se encontram aspectos relacionados à repressão à concorrência desleal. Para efeitos deste estudo, todo o foco de nossa atenção recai sobre o primeiro dos campos citados, dada a natureza das atividades do IBGE e dos bens e serviços que compõem a sua produção. Cabe ressaltar, por último, que os direitos de propriedade intelectual também abrangem regimes *sui generis* de proteção a certos tipos de criação intelectual, como os cultivares (novas variedades de espécies vegetais), a topografia de circuitos integrados e os conhecimentos tradicionais.

Grosso modo, podemos dizer que os direitos de autor têm como finalidade proteger os criadores de obras literárias, científicas e artísticas, por meio do desfrute de certas prerrogativas relacionadas aos usos dos objetos protegidos, dentro de um determinado prazo. Incluem-se entre as obras passíveis de proteção os conteúdos textuais, pinturas, esculturas, desenhos, coreografias, músicas, fotografias, conferências e alocações, mapas, obras audiovisuais, entre várias outras elencadas nos tratados internacionais⁸ e nas legislações nacionais relativas à matéria.⁹ Conforme já comentado, como o rol de matérias protegidas elencadas nas normativas existentes não é exaustivo, isto é, não se esgota nas formas ali descritas, diversos tipos de obras intelectuais podem ser passíveis de proteção, desde que incluídos nos domínios artístico, científico ou literário e enquadrados às exigências legais. Tal fato ajuda a explicar, em certa medida, o alargamento do escopo da proteção ocorrido desde a ratificação da Convenção da União de Berna, à medida que novas formas de expressão foram sendo criadas. Dado o momento histórico em que tais tipos de bens surgiram, é relativamente recente, por exemplo, a inclusão dos programas de computador e dos bancos de dados eletrônicos no rol de proteção, objetos que serão particularmente discutidos no decorrer deste estudo.

⁸O primeiro acordo multilateral voltado à regulação internacional dos direitos de autor foi a Convenção da União de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas (CUB), ratificada em 1886, que permanece até os dias de hoje vigente, nos termos de sua versão revista de 1971. Partindo-se da CUB, uma malha de tratados foi construída e compõe a atual estrutura de regulação internacional da matéria, com destaque para o Acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), um dos documentos constitutivos da Organização Mundial do Comércio (OMC). Este último estabelece padrões mínimos de proteção aos direitos de propriedade intelectual, procedimentos e regras para a observância desses direitos (*enforcement*), instrumentos de cooperação técnica internacional, instâncias para soluções de controvérsias, entre outros dispositivos.

⁹Na experiência brasileira, as obras protegidas por direitos de autor são determinadas pelo artigo 7º da Lei n.º 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei 9610/98) — Lei de Direitos Autorais. As obras excluídas da tutela jurídica são apresentadas no artigo 8º, enquanto as limitações aos direitos autorais — isto é, os usos considerados permitidos a terceiros mesmo no caso de matérias protegidas — são elencados nos artigos 46, 47 e 48.

Os direitos de autor protegem as obras intelectuais, isto é, a forma pelas quais ideias são expressas, não as ideias em si. Embora os requisitos possam variar conforme as legislações nacionais, as condições fundamentais internacionalmente aceitas para que uma criação intelectual seja protegida por direito de autor é que esta pertença ao domínio das letras, artes ou ciências, que seja original, que seja exteriorizada em algum meio e que esteja dentro do prazo legal da proteção (Paranaguá; Branco, 2009). Particularmente em relação ao requisito da originalidade, cabe ressaltar que este não se relaciona com o grau de ineditismo ou o mérito da obra, mas com o fato dela se diferenciar suficientemente de outras de mesmo gênero. Ou em outras palavras, uma criação intelectual é considerada original — requisito para a proteção — quando dispõe de um nível mínimo de engenhosidade e de individualidade, distinguindo-a do banal ou do comum (Santos, 2020). A estrutura protetiva dos direitos de autor pode também englobar determinados tipos de obras que não se caracterizam pela natureza artística ou científica que assumem, como no caso dos bancos de dados eletrônicos e os programas de computador. Embora possuam um caráter fundamentalmente tecnológico, para efeitos do direito são concebidos como bens análogos a obras literárias, sendo como elas protegidos. A lógica da proteção, nesse caso, repousa não apenas no reconhecimento e recompensa ao trabalho intelectual ou no estímulo à produção de novas obras, mas principalmente na garantia de retorno dos investimentos despendidos no processo de criação.

Os direitos de autor conferem ao criador de obra intelectual protegida dois tipos de direito: patrimoniais e morais. Os direitos patrimoniais conferem ao autor a possibilidade de extrair exclusivamente benefícios econômicos através da exploração de sua obra, impedindo o seu uso por terceiros sem a devida autorização. Incluem-se entre esses direitos exclusivos o de reprodução — que impede a execução de cópias não autorizadas de obras, bem como a sua distribuição —; de interpretação — que impede a execução ou representação de uma dada obra sem a anuência do autor —; de radiodifusão — que condicionam ao consentimento do autor a publicização de suas obras por meios que permitam a recepção de sons ou imagens —; e o de tradução ou adaptação — que confere ao autor a prerrogativa de impedir ou autorizar que sua obra seja vertida em outro idioma ou modificada para a produção de outra obra. Por meio dos direitos patrimoniais constitui-se a propriedade do autor sobre a sua criação e a sua transformação em bem transacionável no mercado. Eles garantem que a obra, transformada em mercadoria, seja alocada da maneira que o proprietário o deseje, podendo ser vendida, transferida, cedida ou licenciada para terceiros. Os direitos patrimoniais, enfim, constituem a ferramenta jurídica que garante a atribuição de um valor econômico para a obra intelectual. Os direitos morais, por sua vez, são derivados das relações estabelecidas entre o autor e sua obra. Garantem ao autor a menção ao seu nome e o reconhecimento da autoria, impedindo que terceiros a reiviniquem por fraude; a manutenção da

integridade da obra e que seus eventuais usos não manchem a sua reputação ou honra; e a possibilidade de modificá-la ou retirá-la de circulação, se assim o desejar. Nos termos da legislação brasileira, os direitos morais são inalienáveis e irrenunciáveis, ao contrário dos direitos patrimoniais (Barbosa, 2013).

A proteção conferida pelo direito de autor dispensa formalidades, como o registro da obra, por exemplo. Nos termos das normativas internacionais e da legislação brasileira, a tutela legal é estabelecida desde o ato de criação da obra, ainda que eventuais registros possam funcionar como prova de autoria e anterioridade. A proteção obedece ao princípio da temporariedade, isto é, se estende por um intervalo de tempo determinado por lei, caindo a obra em domínio público após a expiração desse prazo. As legislações nacionais estabelecem os prazos de proteção, embora obedecendo a padrões mínimos determinados por tratados internacionais como a Convenção da União de Berna e o TRIPS. No Brasil, os direitos patrimoniais dos autores são válidos por um período de 70 anos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da morte do autor, conforme previsto no artigo 41 da Lei 9.610/98. No caso das obras audiovisuais e fotografias, o prazo é contado a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da primeira divulgação da obra. Já os programas de computador são protegidos por um prazo de cinquenta anos, contados a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da sua publicação ou, na ausência desta, da sua criação, nos termos do artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei n.º 9.609, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei 9.609/98).

É internacionalmente reconhecido que a salvaguarda dos interesses coletivos exige que os direitos de exclusão desfrutados pelo autor de obra intelectual sejam limitados sob determinadas situações, permitindo-se com isso o uso dos bens protegidos independentemente da autorização ou remuneração do titular. No caso da legislação brasileira, essas exceções estão previstas no artigo 46 da Lei 9.610/98. Admite-se, por exemplo, a reprodução integral na imprensa de notícias, artigos informativos e discursos pronunciados em reuniões públicas, com a obrigação de indicação do autor e da fonte; a citação de passagens de obras protegidas, desde que para fins de estudo, crítica ou polêmica; a reprodução integral de obras para uso exclusivo de deficientes visuais, desde que efetuada por meio do sistema Braille (ou outro de tipo análogo) e sem fins lucrativos; a reprodução de pequenos trechos de obras protegidas para fins de cópia pessoal ou de produção de nova obra; o uso de imagens feitas por encomenda, desde que pelo próprio contratante; a elaboração de apanhados de lições em estabelecimentos de ensino, vedando-se a publicação sem a autorização do autor; os usos para a produção de prova judiciária ou administrativa; os usos para demonstração de produtos em estabelecimentos comerciais; as representações teatrais e musicais realizadas em âmbito familiar ou estabelecimentos de ensino, desde que sem fins lucrativos. Note-se que, diferentemente de outros países (como os Estados Unidos, por exemplo), a lei brasileira não faz

nenhuma menção a exceções envolvendo os usos de obras produzidas por instituições públicas no cumprimento de suas funções.

Embora não integre o escopo do presente estudo, cabe por último assinalar que os direitos de autor engendram outros direitos afins, como os aplicados a obras derivadas e os direitos conexos. Como obras derivadas compreendemos as derivações de obras preexistentes, como traduções, adaptações, arranjos musicais, abreviações, resumos e compilações (enciclopédias, antologias, etc.). A produção de uma obra derivada depende da autorização do autor da obra original, respeitando-se seus direitos exclusivos. As obras derivadas, por seu caráter criativo e distintivo, são concebidas como obras novas, sendo também protegidas por direitos de autor. Os direitos conexos, por sua vez, consistem na proteção dos interesses econômicos de agentes que contribuem para a disponibilização de obras intelectuais ao público. Originam-se, portanto, dos direitos de autor, mas com eles não se confundem, beneficiando, também por tempo limitado, intérpretes, executores e distribuidores de certas obras intelectuais. Tratamos aqui, fundamentalmente, dos exclusivos concedidos a cantores, músicos, atores, dançarinos, produtores de gravações sonoras e empresas de radiodifusão.

1.2. Gestão do conhecimento e direitos de autor no setor público brasileiro

Conforme já mencionado, a gestão do conhecimento é uma matéria relativamente recente no Brasil. No alvorecer do terceiro milênio surgiram os primeiros estudos voltados à sua aplicação à Administração Pública, em um contexto marcado por iniciativas de reforma da estrutura burocrática do Estado brasileiro.¹⁰ Pesquisas pioneiras como as de Coelho (2004), Batista et al (2005), Fresneda e Gonçalves (2007) e Schlesinger et al (2008) contribuíram para que o assunto ganhasse notoriedade, apresentando as primeiras reflexões sobre as funções e propósitos da gestão do conhecimento no setor público, bem como sobre os obstáculos a que sua introdução estava submetida. Na esteira desses trabalhos foram construídos modelos para a sua implementação, uma vez que, dadas as evidentes diferenças existentes entre as instituições públicas e privadas, os padrões operacionais geralmente aplicáveis ao ambiente empresarial eram muitas vezes incompatíveis com as singularidades da Administração Pública. Exemplos de tais propostas podem ser encontrados em Batista (2012) e De Angelis (2013).

Com base em um levantamento efetuado no Portal de Periódicos da CAPES, Alfenas et al (2021) efetuaram um mapeamento de pesquisas produzidas no Brasil entre 2008 e 2017 envolvendo

¹⁰ O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) lançou um projeto de reforma da Administração Pública Federal, sob a coordenação do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira. Vislumbrava-se a implantação de um modelo administrativo gerencial, a desburocratização e modernização de procedimentos, a busca pela elevação da eficiência e desempenho das instituições, etc. (Bresser-Pereira, 2001). Embora com algumas mudanças em suas diretrizes e feições, esse processo teve continuidade nos governos seguintes.

a temática da gestão do conhecimento no setor público. Segundo os autores, no recorte cronológico investigado foram identificados 23 trabalhos publicados em revistas científicas especializadas, volume considerado baixo, reforçando a impressão da incipiência desta área de pesquisa no país. Nesse conjunto bibliográfico, os autores constataram a predominância de estudos exploratórios (quanto aos objetivos) e qualitativos (quanto à abordagem), bem como a concentração de olhares sobre a esfera da Administração Pública Federal, havendo poucos trabalhos que abordassem as experiências de instituições estaduais e municipais. Entre as matérias majoritariamente discutidas, destacam-se as seguintes: formas como a gestão do conhecimento se manifesta em organizações públicas; disponibilização e compartilhamento de conhecimento; mecanismos e processos de aprendizagem; práticas de gestão do conhecimento e as vantagens de sua implementação; barreiras e desafios à implementação dessas mesmas práticas; aplicabilidade dos conceitos e ferramentas de gestão do conhecimento em órgãos públicos; percepções dos membros da organização sobre o compartilhamento de conhecimento e a inovação; análise comparativa de práticas de gestão de conhecimento em órgãos públicos. Após efetuarem o exame dessa produção, os autores concluem que os estudos apontam uma predominância de métodos intuitivos e customizados para a implementação da gestão do conhecimento em instituições públicas brasileiras, com parco respaldo de modelos teóricos preexistentes. Observam também um reiterado interesse dos pesquisadores em “compreender os fatores culturais próprios ao ambiente corporativo público nacional que possam prejudicar ou fomentar as ações em GC [gestão do conhecimento] local” (Alfenas et al 2021, p. 473).

Notamos que na supracitada pesquisa não foram identificadas investigações sobre as relações entre a gestão do conhecimento e os ativos de propriedade intelectual. Em nosso levantamento, constatamos um único trabalho sobre o tema, proposto por Carvalho e Veras (2008). Nesse artigo, partindo do estudo de caso de uma empresa pública, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), os autores discutem o processo de construção de uma política e de uma normativa aplicadas ao tratamento da propriedade intelectual dentro da organização, avaliando a sua adequação ao ordenamento jurídico nacional. Chamam a atenção para o papel cumprido pela gestão da propriedade intelectual em instituições produtoras de bens informacionais, sejam elas privadas ou públicas, bem como para a conveniência de sua inserção em políticas mais amplas de gestão do conhecimento. No caso do SERPRO, órgão cujo conjunto patrimonial é fundamentalmente de natureza intelectual, esses ativos intangíveis assumem uma importância fulcral no desempenho de suas atividades, o que colaborou para a sensibilização dos agentes institucionais em relação ao tema. A estratégia de ação então adotada primou pela formalização de princípios e práticas que orientam o acesso, o uso e a titularidade da “produção intelectual

envolvendo o recurso conhecimento” (Carvalho; Veras, 2008, p. 64). Os autores assinalam que a política de propriedade intelectual do SERPRO foi construída no intuito de promover o alcance de uma série de objetivos institucionais, entre eles a redução de custos com litígios envolvendo conhecimento, segredo de negócio, segurança da informação, transferência de tecnologia, direitos de autor, marcas e patentes. Além disso, sua adoção também visou à criação de um ambiente organizacional “favorável à produtividade, confiabilidade e credibilidade da empresa junto às partes interessadas (clientes, fornecedores, empregados e sociedade)” (Carvalho; Veras, 2008, p. 64), além da valorização da imagem da empresa e a ratificação do seu compromisso com a conformidade legal de suas operações — *compliance*. Particularmente, compreendemos que o caso do SERPRO pode ser um interessante exemplo para a análise do tratamento conferido pelo IBGE aos seus ativos de propriedade intelectual.

Dadas as características da instituição, a política de propriedade industrial do SERPRO, inserida em uma política de gestão do conhecimento, procurou abranger objetos distintos de propriedade industrial e direitos de autor. No caso do IBGE, seriam estes últimos os objetos prioritários a serem tratados, também em função das singularidades de suas atividades. Logo, nossa pesquisa não poderia deixar de passar por uma literatura que discuta a questão dos direitos de autor no âmbito do setor público brasileiro, em busca de referências que alicercem o trabalho de investigação. De pronto notamos que também essa produção é pouco abundante. Dentre os mais relevantes estudos identificados, Pimentel (2012) aponta que o ordenamento jurídico nacional apresenta evidentes lacunas quanto às permissões e vedações para uso dos objetos protegidos por direitos de autor. Ao discutir a aplicação da Lei n.º 9.610/98 (Lei de Direitos Autorais) às obras criadas em instituições públicas para a finalidade do ensino a distância, aponta a necessidade de alterações em seus ditames, a fim de impedir obstruções ao pleno exercício do direito fundamental de acesso à educação, garantido pela Constituição Federal. Conclusão análoga quanto à conveniência de alterações na legislação é expressa por Alves e Araújo (2008), embora sob um prisma distinto. Segundo as autoras, a produção de obras autorais por servidores públicos no exercício de suas funções é alcançada pela imunidade prevista no ordenamento jurídico nacional e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.¹¹ Contudo, a ausência de regulamentação

¹¹ Como abrangidas pela imunidade as autoras definem as obras que compõem o rol taxativo de objetos não protegidos por direito de autor, nos termos da Lei 9.610/98. Segundo elas, a lei inclui nesse conjunto as obras de caráter legislativo, judiciário e demais atos oficiais. A ausência de uma definição legal sobre o que pode ser considerado como ato oficial, entretanto, abriria margem, a partir de um exercício hermenêutico e em paralelo com o ordenamento jurídico mais amplo, para que quaisquer conteúdos produzidos pela administração pública possam ser tomados como análogos a atos administrativos. Uma vez que apresentam a mesma natureza das obras de caráter legislativo e judiciário e estas são explicitamente imunes por lei, não incidiriam direitos autorais sobre qualquer produção efetuada por servidores públicos no exercício de suas funções. Afirmam as autoras que esse é um entendimento que encontra respaldo na jurisprudência, porém a falta de expressa determinação legal o torna controverso.

legal expressa ou de uma interpretação principiológica e sistemática do ordenamento jurídico colocam a Administração Pública sob o risco de se ver obrigada a garantir a observância dos direitos morais sobre todas as criações intelectuais desenvolvidas por seus servidores, o que poderia suscitar graves consequências jurídicas e sociais. Reis (2020), por sua vez, compreende ser oportuno e necessário que a Administração Pública discipline o reconhecimento da autoria — um dos direitos morais do autor — no caso das obras intelectuais produzidas por servidores públicos no exercício de suas funções, questão sobre a qual a Lei de Direitos Autorais é silente. Outra reflexão importante é proposta por Mendonça (2010), ao problematizar a questão da titularidade da produção audiovisual em um contexto marcado pelo franco alargamento das possibilidades de reprodução e circulação de obras, conferindo às mesmas um valor até então inexistente. O autor discute os fundamentos jurídicos a que se submetem as obras produzidas por servidores públicos, especula sobre a possibilidade da titularidade dos direitos patrimoniais de tais obras serem incorporadas ao patrimônio público e aponta a necessidade de se estabelecerem contratos que disciplinem as relações jurídicas que envolvem a titularidade dessas obras.

É deste ponto, portanto, que parte a presente pesquisa. A análise do caso do IBGE passará pela observação das funções cumpridas pela fundação, as características de sua produção e o mapeamento dos conteúdos passíveis de proteção por direitos de autor, que constituem, nos termos até aqui discutidos, bens intelectuais e ativos intangíveis da instituição. Uma vez delineado esse quadro, a pesquisa examinará eventuais problemas e lacunas observadas no tratamento desses ativos à luz dos recentes debates de ordens econômica, política e ética, assim como da legislação nacional. O estudo se propõe a prestar contribuições ao processo atualmente em curso de construção de uma política institucional para a gestão do conhecimento, chamando a atenção para a relevância da inserção da propriedade intelectual nessas tratativas.

1.3. O caso do IBGE

As informações estatísticas constituem subsídios fundamentais ao exercício do poder do Estado, servindo como base para a sua atuação sobre a realidade social. No Brasil, iniciativas voltadas à produção de estatísticas oficiais e à organização deste tipo de serviço foram tomadas desde os tempos do Império. A primeira instituição governamental com este fim foi criada em 14 de janeiro de 1871, com o nome de Diretoria Geral de Estatística, incumbida da realização de recenseamentos decenais da população, da elaboração de mapas estatísticos de registros civis, da organização de dados produzidos por outras repartições públicas, bem como da formulação de planos estatísticos para todas as províncias (Brasil, 1871). Em função de severas limitações orçamentárias, o órgão foi extinto em 1881, sendo somente restabelecido sob o novo regime

republicano, na iminência da realização do Censo de 1890. A despeito do funcionamento de uma repartição federal de estatística durante toda a Primeira República, as atividades estatísticas permaneceram no período sendo executadas de forma precária e descentralizada. Na prática, cada estado contava com serviços próprios, baseados em práticas, metodologias e objetivos diversificados (Senra, 2006a).

A partir da Era Vargas, as preocupações e os esforços em favor da organização e uniformização dos serviços estatísticos se mostraram mais evidentes e sistemáticos. Logo no início do Governo Provisório, em janeiro de 1931, foi criada a Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação, repartição vinculada ao Ministério da Educação e da Saúde Pública. Também naquele mesmo ano surgiu — na estrutura do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — o Departamento Nacional de Estatística, responsável pela organização de estatísticas territoriais, demográficas e econômicas no país, a partir da reunião de informações produzidas por instâncias dispersas nas esferas federal, estadual e municipal. Entre 1933 e 1934 foram ainda criadas a Diretoria da Estatística e Publicidade (pouco depois denominada Diretoria de Estatística da Produção), no âmbito do Ministério da Agricultura, e a Diretoria de Estatística Econômica e Financeira, no Ministério da Fazenda. Com o desmembramento e extinção do Departamento Nacional de Estatística, em julho de 1934, foram criadas mais duas novas repartições: o Departamento de Estatística e Publicidade, dentro do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e a Diretoria de Estatística Geral, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Schwartzman, 1983).

Não obstante esses primeiros passos, as ações governamentais apontariam para a construção de um arcabouço administrativo de novo tipo, baseado na cooperação entre as unidades federativas e o governo federal. O modelo foi primeiramente aplicado no campo das estatísticas educacionais. Em 20 de dezembro de 1931 foi assinado um convênio envolvendo a União, os estados, o Distrito Federal e o Território do Acre, objetivando a uniformização e aperfeiçoamento das estatísticas escolares e outras correlatas (Senra, 2006b). O sucesso da iniciativa encorajou o governo a apostar na solução interadministrativa como a mais adequada para o enfrentamento da questão da produção de informações estatísticas no país. A ideia se baseava na manutenção da multiplicidade de agências dispersas nos três níveis de governo, resguardando em certo grau as suas autonomias, porém as congregando em um sistema único, conectando-as a um núcleo técnico coordenador e as submetendo a um conjunto preestabelecido de regras e procedimentos.

Com base no modelo do convênio interadministrativo de 1931, e no intuito de promover a articulação e harmonização de todos os serviços estatísticos desenvolvidos no país, foi criado, em 6 de julho de 1934, o Instituto Nacional de Estatística (INE) (Brasil, 1934). O órgão foi concebido

como uma autarquia *sui generis*, posto que diretamente vinculada à Presidência da República, não a um ministério. Sua efetiva instalação, contudo, ocorreria cerca de dois anos depois, em 29 de maio de 1936, com a posse do primeiro presidente da instituição, José Carlos de Macedo Soares.¹² Suas autoridade e organização foram viabilizadas com a ratificação da Convenção Nacional de Estatística, em 11 de agosto de 1936, pela qual as unidades federativas aderiam voluntariamente a um sistema de informações estatísticas, aceitando a subordinação técnica de suas repartições a um núcleo coordenador federalizado, cuja atribuição essencial era de promover a racionalização e padronização do sistema (Brasil, 1936). A competência de promover a orientação e direção superiores das atividades do INE foi atribuída ao Conselho Nacional de Estatística (CNE), centro decisório do Sistema Estatístico Nacional

Além da produção e organização de informações estatísticas, a ação de expansão e consolidação do governo central no período pós-30 também demandava o levantamento de informações sobre o território nacional, especialmente as necessárias à sua mensuração, descrição e controle. O avanço do conhecimento estatístico, portanto, deveria ocorrer em conjunto com o desenvolvimento dos conhecimentos geográfico, cartográfico e geodésico. Em pouco tempo foi proposta a incorporação de um sistema de coordenação dos serviços geográficos à estrutura institucional já existente no campo estatístico. Com isso, em 24 de março de 1937, foi criado o Conselho Brasileiro de Geografia (CBG), órgão autônomo integrado ao INE, entre cujas responsabilidades destacavam-se a reunião e a coordenação dos estudos sobre a geografia do Brasil, bem como a promoção da articulação dos serviços geográficos oficiais e privados (Castro, 1939). Logo ao ser criado, o CBG foi autorizado a ingressar na União Geográfica Internacional,¹³ representando o Brasil nesse fórum. No ano seguinte, o CBG receberia nova denominação, dando lugar ao Conselho Nacional de Geografia (CNG). O mesmo ato legal transformaria o INE em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Brasil, 1938).

Construídas as suas bases nos anos 1930, a década seguinte marcou um período de expansão e consolidação do IBGE. A importância então auferida pelas informações estatísticas e territoriais, fatores estratégicos em um contexto de inserção do Brasil no cenário da Segunda Guerra Mundial,

¹² Político, advogado, industrial, diplomata, sociólogo e historiador, José Carlos de Macedo Soares (1883-1968) teve destacada atuação na vida pública e no setor privado. Participou do levante tenentista de 1924 em São Paulo, em oposição ao governo Arthur Bernardes (1822-1826) e tomou parte da Aliança Liberal, movimento político que depôs o Presidente Washington Luís, em 1930. Foi Deputado Federal Constituinte por São Paulo, Ministro das Relações Exteriores (1934-1937; 1955-1958), Ministro da Justiça (1937), Interventor Federal no Estado de São Paulo (1945-1947), Presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1939-1968), Presidente da Academia Brasileira de Letras (1942-1943) e Presidente da Sociedade Brasileira de Geografia (1945-1951). Foi o primeiro presidente do IBGE, gestão exercida de 29 de maio de 1936 a 30 de janeiro de 1951. No Governo Kubitschek (1955-1960) foi reconduzido ao cargo por um breve interstício, ocupando-o de 17 de novembro de 1955 a 3 de maio de 1956.

¹³ Criada em 1922, a União Geográfica Internacional reúne associações geográficas de todo o mundo, tendo como objetivo a promoção da cooperação internacional e a coordenação de pesquisas científicas no campo da geografia.

contribuiu bastante para o aprimoramento dos serviços e para o reforço do arcabouço institucional em construção. Em março de 1942 foram criadas as Seções de Estatística Militar, repartições localizadas nas capitais, submetidas à coordenação do IBGE e dos órgãos militares regionais, cuja incumbência era de planejar e organizar os levantamentos estatísticos necessários à segurança nacional. O mesmo ato legal determinou a celebração dos Convênios Nacionais de Estatística Municipal, acordos envolvendo as três esferas governamentais (União, estados e municípios) que regulavam a criação e o funcionamento das Agências Municipais de Estatística, repartições locais coletoras de informações (Brasil, 1942). Tratava-se de instâncias política e administrativamente subordinadas aos governos municipais, porém tecnicamente vinculadas ao IBGE, por delegação de competência dos municípios. Em 1944 foram criadas as Inspetorias Regionais de Estatística Municipal, representações do IBGE em cada unidade da federação, entre cujas atribuições destacavam-se a prestação de assessoria técnica às Agências Municipais de Estatística e a fiscalização do recolhimento do imposto sobre diversões públicas, popularmente conhecido como “selo de estatística”, que financiava o funcionamento do arcabouço institucional que compunha o Sistema Estatístico Nacional (Senra, 2008). Com isso, ganhava finalmente forma e substância a estrutura interadministrativa idealizada na década anterior.

Com o desenrolar do processo de industrialização e a progressiva complexificação da economia brasileira, tornavam-se cada vez maiores as demandas da sociedade por informações estatísticas de qualidade, sobretudo as econômicas. A partir dos anos 1950, adensaram-se os debates sobre a capacidade que dispunha o Sistema Estatístico Nacional, na forma como até então se apresentava, para atender a essas novas demandas. O modelo construído nos anos 1930, baseado na cooperação interadministrativa, passou a ser alvo de ações sistemáticas de avaliação e crítica, sendo elaboradas, ao longo de mais de uma década, uma série de propostas visando à sua reformulação. Contudo, somente a partir do governo Castelo Branco (1964-1967) as primeiras intervenções mais concretas começaram a ser efetuadas.

O reordenamento iniciado nos anos 1960 enquadrava-se em uma diretriz mais ampla de reforma administrativa imposta pelo governo federal, esta apresentada como solução para as deficiências estruturais da burocracia estatal, considerada pelos ideólogos do regime militar como inadequada às necessidades de uma economia em rápida transformação. Especificamente no campo dos serviços estatísticos e geográficos, essa reforma ganhou feições mais claras a partir de 1967, quando o IBGE foi transformado em uma fundação de direito público — a Fundação IBGE — com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira (Brasil, 1967). Outra mudança fundamental ocorreu na forma de atuação do órgão dentro do Sistema Estatístico Nacional. Se a autarquia funcionava como instância coordenadora de um sistema de informações

compostos por órgãos executores federais, estaduais e municipais, a Fundação já assumia uma nova função, atuando como instância produtora de informações estatísticas.

Nos anos 1970 o processo de reformas institucionais foi ainda mais aprofundado. Para além de um órgão executor de serviços estatísticos e geográficos, o IBGE foi transformado em elemento de integração entre os sistemas governamentais de pesquisa e planejamento, apresentando-se como intérprete da realidade nacional por meio da elaboração de estudos e análises pautados em métodos científicos (Malavota, 2014). No período, o foco da instituição recaiu sobre ações voltadas ao atendimento das crescentes demandas sociais por estatísticas aplicáveis ao planejamento econômico e social, bem como à segurança nacional. Destacamos entre elas o desenvolvimento de pesquisas domiciliares, a construção de um Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor, a criação de indicadores sociais e da matriz insumo-produto (que sistematizou dados relativos aos principais fluxos reais verificados na economia nacional). No que concerne ao campo das geociências, o período também foi marcado por inovações, entre as quais a criação das Regiões Metropolitanas do Brasil e de uma área de estudos ambientais (Memória, 2024).

Com a restauração democrática, ocorrida em 1985, o IBGE se submeteu a mais uma profunda reforma institucional. No início da “Nova República”, a fundação foi chamada a discutir e avaliar seus princípios, funções e propósitos. Foi criada uma Comissão de Reforma Administrativa (CRA), entre cujos objetivos destacavam-se a adoção de medidas voltadas a uma revisão da missão institucional, desburocratização de procedimentos, descentralização de decisões, modernização de processos e o desenvolvimento de práticas de transparência (Memória. 2024). Emerge nesse momento um novo paradigma institucional, pautado na reconstrução das relações entre a instituição e a sociedade brasileira. O IBGE foi instado a promover abertura de seus acervos e bancos de dados, disponibilizando ao público novas ferramentas que permitissem acesso mais amplo e ágil à informação. O princípio do novo modelo era de que a missão do IBGE não se esgota na produção das informações estatísticas e territoriais, só se completando na medida em que estas são acessadas pelos cidadãos brasileiros e disseminadas, transformando-se em conhecimento sobre a realidade social.

Nas últimas duas décadas os esforços institucionais estiveram focados no atendimento das cada vez mais intensas demandas da sociedade brasileira por informações, sempre zelando por garantir a sua qualidade e credibilidade. Uma forte marca da atuação recente do órgão é a busca constante pela modernização de suas práticas de trabalho, lançando mão de novas ferramentas e recursos tecnológicos. Data de 1995 a primeira versão do portal do IBGE na *web*, momento em que ainda se dava o primeiro *boom* da internet no Brasil, tornando a instituição, portanto, uma das primeiras do país a adentrar no universo digital. De lá para cá essas iniciativas foram intensificadas,

por meio do desenvolvimento de novos bancos de dados e ferramentas de busca e acesso para usuários, o uso de sistemas de georreferenciamento, a digitalização de acervos bibliográficos e documentais, a produção de conteúdos digitais diversos, além da inserção da instituição nas redes sociais. Nos dias de hoje, a análise em larga escala de dados sociais, pessoais e empresariais (*big data*), o uso de registros administrativos para produção de estatísticas e a busca pela integração dos sistemas informacionais constituem desafios a serem enfrentados. E para que isso seja possível, a adequação e o contínuo aperfeiçoamento de métodos, recursos e processos, a otimização dos fluxos de informação e a maximização do aproveitamento dos saberes institucionais apresentam-se como necessidades urgentes. É daí que surge a recente preocupação da alta administração da instituição com a questão da gestão do conhecimento.

Conforme estabelecido em seu mais recente estatuto, o IBGE é uma fundação pública, atualmente vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento,¹⁴ cuja missão institucional é assim definida:

retratar o País, com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania, por meio da produção, da análise, da pesquisa e da disseminação de informações de natureza estatístico-demográfica, socioeconômica, geocientífica, geográfica, cartográfica, territorial, geodésica e ambiental (Brasil, 2022).

A função cumprida pelo IBGE, portanto, é produzir e oferecer à sociedade brasileira dados e informações oficiais sobre uma série de aspectos que compõem a sua realidade. Justamente por isso, compreendemos que o órgão se apresenta como um caso emblemático para o estudo sobre usos e acesso a conteúdos protegidos no setor público, posto que constitui uma instituição federal cuja finalidade precípua é a produção e divulgação de dados e informações em larguíssima escala, usualmente consubstanciados em obras de natureza intelectual, tais como textos, imagens, vídeos, mapas, programas de computador e bancos de dados.

Embora de maneira ainda incipiente, nos últimos anos o IBGE tem desenvolvido algumas iniciativas no sentido de introduzir a gestão do conhecimento no cotidiano da instituição. Um primeiro mapeamento dessas ações foi realizado por Bambirra (2009), em pesquisa aplicada ao campo das ciências administrativas. O estudo teve como objetivos apontar medidas necessárias para uma adequada gestão do conhecimento na Diretoria Executiva do IBGE, analisar o grau de explicitação e formalização das práticas então existentes, identificar suas principais deficiências e lacunas, além de efetuar recomendações para a criação e aperfeiçoamento de ferramentas para a

¹⁴ Conforme a estrutura administrativa do Governo Federal vigente em 31 de dezembro de 2023.

retenção e transmissão do conhecimento dentro do órgão, com base em iniciativas já em curso em outras instituições públicas. No momento em que foi realizada, a pesquisa constatou que o nível de aplicação e alcance das práticas de gestão do conhecimento no IBGE ainda era limitado, que a matéria era pouco conhecida pelo corpo de servidores e a que cúpula institucional não reservava à mesma suficiente atenção. Decerto, ao fim dos anos 2000, esse quadro não era muito destoante do grosso da Administração Pública Federal, mas já era algo que suscitava preocupações, posto que a relevância da gestão do conhecimento para a melhoria do desempenho das organizações já se mostrava consolidada no mundo corporativo. O autor constatava que, àquela altura, o IBGE não possuía um plano de gestão do conhecimento nem instrumentos formais para a sua elaboração. Segundo suas impressões, os expedientes observados na pesquisa constituíam iniciativas isoladas de diferentes áreas e os mecanismos de compartilhamento da informação se mostravam precários. Diante do exposto, Bambirra (2009) defende a urgente construção de uma política de gestão do conhecimento no IBGE, elencando um conjunto de princípios e ações que deveriam lhe servir como pilares.

Na década seguinte a questão evoluiu inicialmente de forma lenta, sendo alvo de iniciativas estanques, por ação de áreas específicas. Um ótimo exemplo foi o desenvolvimento do Projeto de Transferência do Conhecimento, iniciado em 2017, entre cujos resultados destacou-se o lançamento de um manual sobre Gestão do Conhecimento na Sucessão de Pessoas (IBGE, 2020a). Neste mesmo ano houve outro avanço importante, com a inserção da gestão do conhecimento no Plano Estratégico do IBGE para o período 2017-2027 (IBGE, 2017). No documento, que marcou o início de um novo ciclo de planejamento no IBGE, a construção de uma política de gestão de conhecimento foi constituída como um dos 24 objetivos estratégicos do órgão (posteriormente reduzidos para 19), com a formulação de 3 projetos a ele associados. Poucos anos depois a proposta foi submetida a um processo de revisão e atualização, dando origem ao Plano Estratégico do IBGE para o período 2022-2025 (IBGE, 2022). Nesse novo documento, o foco recaiu sobre a ampliação e o fortalecimento da gestão do conhecimento na instituição, determinando-se a criação de indicadores e estabelecendo-se novos projetos estratégicos relacionados: a criação de um repositório digital para a armazenagem de todo o material produzido pelo IBGE; o desenvolvimento de um canal *web* com conteúdo sobre a história da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE); e a elaboração de uma cartilha com recomendações para a gestão do conhecimento na instituição. Para os três projetos foram determinadas áreas responsáveis por seu desenvolvimento, as entregas a serem efetuadas e os prazos a serem cumpridos.

Como se pode notar, o IBGE ainda dá os seus primeiros passos na implementação de uma gestão do conhecimento, ainda não dispendo de políticas nem normativas nesse campo. Mas a sua

gestação, conforme demonstrado, está em andamento, com a tomada de providências concretas, desta vez frutos de planejamento e mobilização da alta administração do órgão, com a participação de servidores de diversas áreas. São ações preliminares, tocadas por grupos de trabalho, mas que já apresentam alguns resultados interessantes. A presente pesquisa vem se somar a esses esforços, abrindo espaço para um tema ainda não enfrentado nos debates institucionais, a saber, a inserção do tratamento da propriedade intelectual nas políticas e práticas de gestão do conhecimento. Esperamos que ela possa de alguma forma contribuir para o enriquecimento das reflexões então em curso.

2. PRODUÇÃO, USO E GESTÃO DE OBRAS AUTORAIS NO ÂMBITO DO IBGE

O IBGE é uma fundação pública federal que atua no campo da produção e disseminação de informações demográficas, sociais, econômicas, territoriais e ambientais, bem como da coordenação de sistemas nacionais de informações estatísticas, cartográficas e geodésicas. Seus serviços fornecem subsídios informacionais tanto a instâncias governamentais — como referências para a construção de políticas públicas —, quanto ao setor privado, que deles lança mão para a tomada de decisões estratégicas em diversos campos da experiência social, especialmente o econômico. Parte significativa da produção institucional chega à sociedade por meio de obras textuais, imagéticas, audiovisuais e tecnológicas legalmente protegidas por direitos de propriedade intelectual, o que pode ter efeitos sobre o acesso e os usos de tais conteúdos. Conforme vimos até aqui argumentando, essa é justamente a problemática a que nos propomos enfrentar no presente estudo, o que nos impele a avançar mais uma casa em nosso esforço de pesquisa.

No presente capítulo pretendemos mapear conteúdos protegidos por direitos de autor produzidos nas atividades cotidianas do IBGE, a partir da observação das funções e atividades desempenhadas por determinadas áreas técnicas do órgão. Com isso, busca-se identificar o tratamento conferido pelas instâncias selecionadas a obras autorais. Conforme anteriormente exposto, o gigantismo do IBGE, o volume de sua produção e a dispersão de suas unidades por todo o território brasileiro dificultam a execução de um levantamento abrangente e exaustivo, constituindo, de tal forma, um fator de limitação da pesquisa. As características da fundação nos levaram a restringir o escopo da observação, selecionando-se 4 unidades organizacionais para estudo: o Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI); a Coordenação-Geral de Comunicação Social (CCS); a Coordenação de Treinamento e Aperfeiçoamento da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/CTA) e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), todas localizadas no Rio de Janeiro. A escolha deu-se em razão das competências atribuídas a tais unidades, que incluem a produção de conteúdos textuais, imagéticos e audiovisuais, programas de computador e bancos de dados eletrônicos. Além dos materiais produzidos pelas unidades citadas, a pesquisa também objetiva verificar eventuais usos de obras de terceiros em suas atividades.

2.1. O Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI)

Em janeiro de 1985, a sociedade brasileira assistiu à eleição, por via indireta, do primeiro presidente civil após um período de 21 anos de ditadura militar. A redemocratização do país provocou uma reorganização da aparelhagem burocrática do Estado brasileiro, com efeitos sobre as suas mais diversas instituições. O IBGE não esteve imune a esse processo, sendo chamado a rediscutir suas funções e finalidades. Tal esforço redundou na realização de uma profunda reforma administrativa, entre cujos objetivos destacavam-se a revisão da missão institucional, a desburocratização de procedimentos, a descentralização de decisões, a modernização de técnicas e processos de trabalho, a adoção de práticas de transparência e o estreitamento de laços com a imprensa e com os usuários das informações produzidas pelo órgão (Malavota; Prado, 2019). Essa reforma provocou um redesenho da estrutura organizacional da fundação, ganhando destaque a criação de uma nova área finalística: o Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI). Este surge com a finalidade de planejar, dirigir, coordenar e executar as “atividades de documentação e disseminação de informações, bem como o atendimento aos usuários dos produtos e serviços do IBGE” (IBGE, 1986, p. 14).

A criação do CDDI foi resultado da consolidação de uma nova percepção sobre as demandas da sociedade brasileira por informações, que àquela altura se tornavam cada vez mais elevadas e complexas, exigindo do IBGE um novo tipo de tratamento à sua produção. A fundação era então impelida a promover uma abertura de seus acervos e bancos de dados, disponibilizando ao público novas ferramentas que permitissem acesso mais amplo e ágil à informação. O CDDI, portanto, foi concebido como uma unidade responsável pela construção de um novo modelo de atuação institucional, fundado no princípio de que a missão do IBGE não se esgota na produção das informações estatísticas e geocientíficas, completando-se somente com a sua transmissão e disseminação junto aos usuários, transformando-se em conhecimento sobre a realidade social.

Nos termos da Resolução R.CD-IBGE n.º 85/2022, de 4 de novembro de 2022 (R.CD-IBGE n.º 85/2022), as competências atualmente atribuídas ao CDDI podem ser da seguinte maneira descritas:

- a) planejar, organizar, coordenar, supervisionar e executar as atividades de documentação e de disseminação de informações produzidas pelo IBGE;
- b) desenvolver produtos e serviços de informação adequados aos vários segmentos de usuários e promover sua divulgação e comercialização;
- c) atender às demandas dos usuários da instituição por meio de seus canais de comunicação com a sociedade;
- d) gerir a comunicação interna;

- e) divulgar a imagem e preservar a memória institucional;
- f) zelar pelos direitos intelectuais do IBGE quanto a seus produtos (IBGE, 2022, p. 4).

Podemos afirmar, portanto, que suas atribuições transformam o CDDI em uma importante interface entre o IBGE e os usuários das informações por ele produzidas. Esta Coordenação-Geral constitui, em suma, uma unidade produtora de conteúdos informacionais, o que passa pelo desenvolvimento de serviços editoriais e gráficos, a promoção de eventos institucionais e a produção de vídeos, conteúdos web e *softwares*; atua como agência de comunicação, propaganda e relações institucionais; realiza o atendimento ao público, fornecendo informações por meio de canais oficiais e de uma rede de bibliotecas; e promove a salvaguarda e a promoção da imagem, dos valores e da memória da instituição.

Todas essas competências são distribuídas pelas coordenações que compõem sua estrutura organizacional, com suas respectivas subdivisões em gerências e setores técnicos. Nossa pesquisa abrangeu quatro dessas áreas: a Coordenação de Atendimento e Informação (CDDI/COATI); a Coordenação de Produção Editorial e Gráfica (CDDI/COPEG); a Coordenação de Marketing (CDDI/COMAR); e a Coordenação de Experiência e Serviços On-Line (CDDI/CEON). Identificadas em documentos institucionais as suas atribuições e a natureza de suas atividades, constatou-se serem tais áreas produtoras de conteúdos autorais, sendo em razão disso efetuadas consultas e observações junto às suas equipes técnicas.

2.1.1. A Coordenação de Atendimento e Informação (CDDI/COATI)

A CDDI/COATI é responsável pelo planejamento, coordenação, execução e acompanhamento de ações de disseminação de informações desenvolvidas no âmbito do CDDI. Tais atividades podem ser da seguinte forma resumidas: atendimento aos usuários por distintos meios e canais (correspondência, e-mail, telefone e outros canais oficiais de atendimento); gerenciamento dos serviços de recuperação de informações singulares e do acesso a dados restritos; produção de conteúdos informacionais; recuperação de informações estatísticas e geocientíficas; gerenciamento do Sistema de Bibliotecas do IBGE; guarda, organização e disseminação das publicações institucionais e da produção intelectual dos servidores do órgão; preservação e disseminação da memória, identidade e valores institucionais; promoção da gestão do conhecimento (IBGE, 2022).

Uma primeira atividade observada que envolve a produção de conteúdos autorais está relacionada com as atribuições do proponente da presente pesquisa. Os serviços prestados pelo

Setor Memória IBGE, vinculado à Gerência de Biblioteca, Informação e Memória (GEBIM), abrangem a produção de conteúdos editoriais e audiovisuais aplicados à construção, preservação e disseminação da história e da memória da instituição. Em relação aos primeiros, destaca-se a elaboração de livros, publicações periódicas, folhetos e materiais para a *web*. Quanto ao material audiovisual, sobressai-se a produção de entrevistas de história oral, tendo como depoentes servidores ativos e aposentados do IBGE, e de vídeos de curta duração exibidos em eventos institucionais. Outra produção de natureza análoga foi a recente criação do *Podcast* Censos do Brasil, conteúdo de áudio que se somou aos trabalhos de divulgação do Censo 2022.

No que concerne às questões que envolvem direitos de propriedade intelectual nas atividades da Memória IBGE, as preocupações da equipe técnica ganharam força há pouco mais de uma década, por ocasião de uma ampla reestruturação do setor, com a chegada de novos servidores concursados. Ao se discutir o plano de trabalho para o ano de 2011, notou-se que o setor até então não instituíra procedimentos para a coleta de documentos de cessão de direitos de autor sobre os depoimentos que compunham o Acervo de História Oral do IBGE, prática amplamente difundida entre instituições pró-memória. A questão suscitou estudos internos e provocou uma consulta formal à Procuradoria Federal, processo que culminou com a elaboração de um documento — termo de cessão de direitos de autor e autorização para usos de imagem — que passou a ser pedido a todos os depoentes do Projeto História Oral do IBGE, mesmo nos casos das entrevistas já incorporadas ao acervo institucional.¹⁵ Desde então, o cuidado com as questões legais envolvendo direitos de propriedade intelectual nas obras produzidas pela Memória IBGE tornou-se constante, ainda que não tenham sido tomadas medidas para a formalização e codificação de procedimentos.

A produção da Memória IBGE, portanto, envolve a criação de textos, áudios e vídeos, que compõem produtos diversos como obras literárias, conteúdos digitais para *sites* e redes sociais, eventos comemorativos, exposições e a divulgação de produtos e pesquisas do IBGE. Tudo isso envolve o trabalho intelectual e criativo da sua própria equipe técnica, contando com a utilização de conteúdos produzidos por terceiros, como textos de referência, ilustrações, fotografias, documentos sonoros e imagens em movimento. Nesses casos, uma conduta adotada pela área é a priorização de materiais produzidos pelo próprio IBGE, seja recorrendo aos distintos acervos e bancos de dados institucionais (Acervo Memória IBGE, Rede de Bibliotecas, Sistema de Dados Administrativos, etc.), seja demandando a criação desses materiais a outras áreas técnicas. Caso tais instâncias não sejam capazes de suprir as necessidades imediatas do setor, a praxe é lançar mão de conteúdos em domínio público ou disponível em bases gratuitas sob licenças do tipo *creative commons* ou

¹⁵Nos casos em que os entrevistados já eram falecidos, os documentos foram encaminhados para a assinatura de seus herdeiros legais.

análogas.¹⁶ Outro caminho eventualmente tomado pauta-se na costura de parcerias com instituições públicas ou privadas detentoras de direitos sobre obras de interesse, no intuito de viabilizar o acesso e o uso gratuito de tais conteúdos, com a devida autorização. Em última instância, caso se constate a imprescindibilidade do uso de obras proprietárias, tomam-se providências para a aquisição formal dos conteúdos por meio de compra ou licenciamento, respeitando-se os direitos de propriedade dos titulares e as condições de uso por eles impostas. Tal procedimento, entretanto, costuma ser raro, por ser condicionado à anuência da Coordenação-Geral e à disponibilidade de recursos orçamentários.

No que diz respeito ao acesso e aos usos feitos pelos usuários das obras produzidas pela Memória IBGE, não se verificam, a princípio, restrições ou condicionamentos. Todas as obras são disponibilizadas ao público gratuitamente pelos meios físicos ou digitais de que o IBGE dispõe, o que inclui, a depender da natureza da obra, volumes impressos com tiragem limitada e arquivos digitais veiculados no *site* Memória IBGE, no repositório digital da Biblioteca Isaac Kerstenetzky ou no Canal Único do IBGE no YouTube. A única exceção recai sobre os projetos especiais, que podem ser comercializados pela fundação, condicionando-se de tal modo o acesso às obras à sua compra na Loja Virtual do IBGE, na Livraria Wilson Távora (localizada no prédio do CDDI) ou nas Superintendências Estaduais.

Nota-se, pois, que o Setor Memória IBGE há anos desenvolve esforços no sentido de garantir a conformidade legal de suas atividades e o respeito a direitos de propriedade intelectual de terceiros. Cabe ressaltar, entretanto, que tais esforços são resultados de iniciativas dos técnicos da área, a partir da aplicação do conhecimento de que dispõem sobre o assunto, fruto de suas formações e experiências profissionais, bem como de estudos específicos realizados pelos próprios servidores. Este trabalho de mais de uma década não chegou a suscitar a sistematização ou codificação de *guidelines* ou boas práticas no campo da propriedade intelectual. O tratamento conferido pela área às obras autorais repousa em expedientes e cuidados convencionados pela equipe técnica, que até então têm se mostrado suficientes, embora precários.

Outra área técnica da CDDI/COATI que também lida com obras protegidas por direitos de autor é o Setor de Tratamento e Disseminação de Informações (TDI), igualmente vinculada à GEBIM. Sob sua competência estão os serviços prestados pela Biblioteca Isaac Kerstenetzky,¹⁷ que podem ser da seguinte forma descritos: administração do repositório institucional do IBGE; seleção

¹⁶ O *Creative Commons* é uma organização não governamental criada nos anos 2000 com o objetivo de promover os usos e o compartilhamento de obras intelectuais por meio de licenças que padronizam permissões de acesso, reprodução, reuso e distribuição de tais conteúdos.

¹⁷ A Biblioteca Isaac Kerstenetzky é a unidade gestora do Sistema de Bibliotecas do IBGE, que é também composto pela Biblioteca da ENCE e pelas Bibliotecas das Superintensões de Disseminação de Informações (SDI) das Superintendências Estaduais.

e aquisição de recursos informacionais para desenvolvimento e atualização do acervo; guarda e gestão da coleção especializada em estatística e geociências; controle e tratamento bibliográfico da produção editorial do IBGE; apoio à divulgação e disseminação das pesquisas do órgão; atendimento a demandas informacionais de usuários internos e externos; realização de treinamentos e capacitações no campo da recuperação de informações; supervisão da organização e preservação dos acervos das Bibliotecas e Salas de Leitura das Seções de Disseminação de Informações das Superintendências Estaduais do IBGE; participação e cooperação com redes nacionais e internacionais de disseminação de informações; promoção da gestão do conhecimento dentro do órgão (IBGE, 2022).

Além do processamento técnico de documentos e o atendimento ao público, serviços rotineiros no ofício bibliotecário, a equipe técnica do TDI também promove a disseminação de informações e a capacitação de gestores e usuários do Sistema de Bibliotecas do IBGE. Para isso, desenvolve materiais textuais e imagéticos para veiculação nos canais de comunicação do IBGE (intranet e internet), aplicados a propósitos de divulgação, disseminação ou instrução. Esse trabalho é consubstanciado em artigos, notas, manuais, guias, e outros documentos institucionais, além do material textual e audiovisual empregado na promoção de eventos. Toda essa produção é disponibilizada gratuitamente aos públicos interno e externo, a depender da finalidade de cada conteúdo, não sendo observados condicionamentos ou restrições ao acesso.

O setor é também responsável pela gestão de um riquíssimo acervo especializado nos campos da estatística e das geociências, composto por mais de 140.000 itens, entre livros, periódicos, instrumento de coleta, fotografias, mapas e materiais audiovisuais (Felix; Braga; Lau, 2019). Trata-se de uma documentação sobre a qual podem incidir direitos de propriedade de terceiros, posto que o acervo não é formado somente por obras que resultam da produção institucional. Nesse caso, certos cuidados são devidamente tomados, considerando-se especialmente a política de promoção da digitalização dos acervos documentais que vem há anos sendo executada pelo CDDI.¹⁸ Logo, esse trabalho de digitalização e disponibilização de obras para acesso público e gratuito no *site* da Biblioteca Isaac Kerstenetzky tem zelado pelo respeito às prerrogativas dos autores, não sendo incluídas em seu escopo obras que não sejam produzidas por servidores do órgão (ou das instituições que a precederam) ou que não estejam em domínio público.

Cabe uma nota à parte acerca da coleção iconográfica. Trata-se de um *corpus* documental composto por mais de 55.000 fotografias, em suportes físicos e arquivos digitais, dividido em seis séries: Eventos Institucionais; Trabalhos Geográficos de Campo; Tipos e Aspectos do Brasil;

¹⁸ Pelo menos desde a década de 2010 o processo de digitalização dos acervos documentais da Biblioteca Isaac Kerstenetzky vem sendo acelerado, havendo um significativo crescimento do volume de arquivos digitais disponibilizados no *site* da biblioteca.

Municípios Brasileiros; Prêmio Fotográfico Censo Agro 2017; e Prêmio Fotográfico Censo 2022 (Felix; Braga; Lau, 2019).¹⁹ O recorte cronológico desta documentação vai dos anos 1920 aos dias atuais, o que atribui à coleção um significativo valor histórico, atraindo a particular atenção de certos tipos de usuários, especialmente pesquisadores e veículos de imprensa. Em relação a este material, a Biblioteca Isaac Kerstenetzky elaborou um termo de cessão de direitos de uso, cuja aceitação e assinatura condiciona a reprodução das obras. Por este termo, o usuário se compromete a restringir o uso a finalidade específica e prestar os devidos créditos ao IBGE, que se declara proprietário das fotografias nos termos da Lei 9.610/98. Além disso, o documento veda o empréstimo, a locação, a cessão, a transferência temporária, cópia ou comercialização, parcial ou integral das fotografias cedidas.

A elaboração dos documentos de cessão de direitos e termos de uso de obras por parte das equipes técnicas da GEBIM (Memória IBGE e TDI) constituíram ações pioneiras dentro do CDDI, servindo como referências para outras áreas. O aprofundamento dos seus servidores no tratamento da temática da propriedade intelectual — seja em razão de suas formações e experiências profissionais ou de suas iniciativas individuais — acabaram por tornar a gerência uma referência informal sobre aspectos relacionados ao uso de obras proprietárias, sendo a mesma costumeiramente consultada quando questões de tal tipo são levantadas no cotidiano das atividades das áreas técnicas do CDDI. Reiteramos, entretanto, a natureza informal das consultas e respostas, recomendando-se, a depender da necessidade, o encaminhamento de consultas formais à Procuradoria Federal, tendo em vista ratificação ou correção do entendimento exposto pela GEBIM.

No que concerne à atuação da CDDI/COATI, convém por último destacar as atividades desempenhadas pela Gerência de Recuperação de Informações (GERI). Além de ser responsável pela obtenção de informações estatísticas e geocientíficas junto às unidades do IBGE e outras instituições, dando suporte à elaboração de produtos de disseminação do órgão e ao atendimento de demandas externas, a área coordena a produção de duas importantes publicações periódicas, o Anuário Estatístico do Brasil e o Brasil em Números (IBGE, 2022). A primeira consiste em uma publicação anual que apresenta, por meio informações estatísticas, uma visão geral dos aspectos territoriais, ambientais, demográficos e socioeconômicos que refletem a realidade brasileira, expressos em tabelas, gráficos e textos geralmente sucintos. Já a última, embora também reúna informações que expressam e sintetizam a realidade nacional em seus múltiplos fatores, é uma obra bilíngue (português e inglês) também composta por artigos científicos e recursos imagéticos. O acesso às edições digitais de ambas as publicações é livre e gratuito, podendo ser efetuado pelo *site*

¹⁹Contando com cerca de 16.300 fotografias, a Série Prêmio Fotográfico Censo 2022 foi recentemente incorporada ao acervo, estando ainda em andamento o trabalho de catalogação.

da Biblioteca Isaac Kerstenetzky ou pela Loja Virtual do IBGE. Já o acesso às edições impressas exige a compra dos volumes também na Loja Virtual do IBGE, na Livraria Wilson Távora ou nas Superintendências Estaduais.

Ambas as publicações citadas, portanto, lançam mão de conteúdos informacionais, como textos, tabelas, gráficos, mapas e outros, alguns deles de natureza autoral, produzidos pelas áreas técnicas do IBGE ou por colaboradores externos. Quando esses conteúdos são obtidos junto a outras entidades, a prática da GERI é de fazer uma solicitação formal por meio de ofícios institucionais, comprometendo-se com a devida citação da fonte das informações ou da sua autoria, quando for o caso. A preocupação com a referenciação foi recorrentemente citada em nosso contato com a equipe técnica, o que se reflete nas características das publicações, nas quais o referido cuidado se mostra evidente. Outra questão a que também se atribui um zelo especial diz respeito ao uso de imagens. Especialmente no caso do Brasil em Números, é comum a veiculação de fotografias, gravuras, pinturas e ilustrações dos acervos de instituições parceiras, a título de divulgação e homenagem.²⁰ Para isso, a GERI solicita autorização para uso e publicação, formalizada por meio de documento produzido pela própria área. Não foi possível checar se houve algum tipo de suporte externo para a elaboração do termo de autorização, posto que seu uso é anterior à formação da atual equipe técnica que compõe a gerência.

Conforme mencionado, o Brasil em Números é formado não só por dados e informações estatísticas, mas também por artigos de análise, construídos em moldes científicos, escritos por colaboradores externos. São textos que contam com a devida indicação de autoria, diferenciando-se nesse aspecto da maioria das publicações institucionais. Os autores convidados não recebem remuneração pecuniária pela contribuição. Quanto aos usos de tal material, constatou-se que a GERI não possui a prática de formalizar a cessão de direitos patrimoniais sobre os artigos por meio de termos ou outros documentos específicos.

2.1.2. A Coordenação de Produção Editorial e Gráfica (CDDI/COPEG)

Conforme a R.CD-IBGE n.º 85/2022, à CDDI/COPEG são conferidas as seguintes atribuições: “a) coordenar, planejar e supervisionar a produção editorial e gráfica das publicações e materiais promocionais do IBGE; b) zelar pelo uso da identidade visual estabelecida nos manuais internos do IBGE; e c) coordenar o Projeto Editorial do IBGE” (IBGE, 2022, p. 4). Isso envolve, entre diversas outras atividades, a execução da edição das publicações do IBGE; a implementação e

²⁰ O Brasil em Números é uma publicação anual construída a partir de parcerias firmadas entre o IBGE e instituições científicas ou culturais, geralmente por intermédio das Superintendências Estaduais do órgão. É comum que essas parcerias sejam firmadas com museus e entidades afins, fomentando as atividades de relações institucionais. O lançamento da publicação costuma ocorrer em cerimônias realizadas nas dependências da instituição parceira.

atualização do Projeto Editorial do órgão; a padronização dos elementos que compõem as publicações institucionais e a promoção do uso desses padrões conforme os manuais de documentação, editoração e de identidade visual da fundação; a normalização e revisão dos elementos documentais das publicações do IBGE, bem como a sistematização dos termos e conceitos nelas aplicados; a elaboração de resumos de conteúdo das publicações institucionais para redação de quartas capas; normalização das descrições dos estudos e pesquisas produzidas pelo instituto, tendo em vista a sua divulgação sob a forma de textos no Portal IBGE.

Como descrito, o escopo de atuação da CDDI/COPEG é consideravelmente vasto, envolvendo tanto a produção de obras autorais — como textos e elementos gráficos, por exemplo — como a manipulação de conteúdos diversos inseridos nas obras produzidas pelas áreas técnicas do IBGE. Passa pelo tratamento desta coordenação, portanto, o grosso das obras textuais produzidas pela fundação, desde as publicações aos materiais promocionais, impressos ou digitais. As únicas exceções são as pesquisas conjunturais — cuja curta periodicidade impede um tratamento editorial mais apurado —, as estatísticas experimentais — que não reúnem propriamente dados validados e oficiais do IBGE — e aquelas que por sua própria natureza ou finalidade dispensam tal tratamento. No primeiro caso, a CDDI/COPEG costuma produzir e fornecer às áreas produtoras *templates* para a padronização das publicações, cujas editoração e diagramação acabam sendo realizadas pelos próprios autores.

As equipes técnicas da CDDI/COPEG, portanto, recebem materiais brutos das áreas técnicas do IBGE e a eles conferem tratamento editorial e gráfico. Paralelamente, também efetuam a revisão e padronização desses conteúdos,²¹ além do devido tratamento bibliográfico. Também elaboram as quartas capas das obras, que resumem as matérias ali tratadas. Em sua atuação, cabe às equipes técnicas zelarem para que não ocorram usos indevidos de certos materiais, infringindo-se, por exemplo, direitos de propriedade de terceiros. Nos casos em que eventuais problemas são identificados, como a inserção de informações sem a devida referência ou uso de imagens, fotografias e outros objetos sem a atribuição de autoria ou com direitos de propriedade vigentes, os autores são acionados e aos mesmos são pedidos esclarecimentos ou correções. A prática adotada pela coordenação é a de sugerir a substituição ou a exclusão de tais conteúdos, priorizando-se o uso de materiais disponíveis nos acervos institucionais ou de domínio público. Nos casos em que o uso de obras proprietárias seja imprescindível aos propósitos das publicações, fica sob a responsabilidade dos autores a busca das devidas autorizações ou licenças.

A pesquisa efetuada junto à CDDI/COPEG também permitiu a identificação de cuidados

²¹ A pesquisa realizada na área nos permitiu notar que a atividade de revisão dos textos institucionais vem sendo prejudicada nos últimos anos, dada a escassez de servidores para a sua execução.

adicionais relativos aos direitos de imagem das pessoas retratadas nas fotografias que compõem as publicações do IBGE. Já há alguns anos a coordenação vem solicitando aos autores das obras editadas a apresentação de termos de autorização para uso de imagem — nos termos do artigo 20 do Código Civil (Brasil, 2002) —, que uma vez assinados são reunidos e arquivados em diretórios institucionais. Na ausência de tal documentação, a recomendação aos autores é de não utilização dos referidos conteúdos.

Conforme também observado em outras áreas técnicas do IBGE, esse controle sobre os usos de conteúdos autorais no âmbito da CDDI/COPEG é efetuado a partir da aplicação do conhecimento tácito e da experiência dos seus profissionais, sem o respaldo de normas, protocolos ou diretrizes codificadas. Trata-se de um processo individual e intuitivo, que exige dos servidores certo grau de domínio sobre a matéria, que facilite e permita a exata identificação de obras proprietárias nos materiais brutos recebidos e a decisão sobre o encaminhamento a ser dado para a plena observação da conformidade legal de seus usos. A observação realizada também nos permitiu aferir que, além de eventuais canais informais (como a já citada GEBIM), a coordenação também consulta a Procuradoria Federal em caso de dúvidas sobre condutas e procedimentos envolvendo direitos autorais.

Examinando-se os possíveis conteúdos autorais produzidos pelos servidores lotados na CDDI/COPEG, nota-se que em sua ampla maioria constituem inserções nas obras textuais produzidas pelas áreas técnicas do IBGE, que passam pelos trabalhos de normalização, editoração e diagramação efetuados pela coordenação, ou materiais textuais dispostos no Portal do IBGE na *web*. De tal modo, seguem as práticas de acesso e uso aplicadas a tais tipos de obras no IBGE, geralmente pautadas no franqueamento e na gratuidade.

2.1.3. A Coordenação de Marketing (CDDI/COMAR)

A CDDI/COMAR é a área responsável pela gestão das ações de marketing do IBGE e do uso de sua marca; pela promoção da disseminação dos produtos da instituição e de sua imagem; e pela gestão do Coral do IBGE (IBGE, 2022). Para isso, desempenha, em resumo, as seguintes atividades: orientação, salvaguarda e controle da identidade visual do IBGE em seus serviços e peças promocionais; criação de conteúdos textuais, visuais e sonoros para veiculação em canais de comunicação e para distribuição às áreas técnicas do IBGE; desenvolvimento de produtos e serviços de informação voltados a estudantes e educadores; estímulo à cultura do uso das informações estatísticas e geocientíficas; planejamento, organização e execução de atividades de publicidade e propaganda; planejamento, organização e realização de eventos institucionais; produção de

conteúdos e controle de interações nos canais de relacionamento e mídias sociais do IBGE; gestão e execução das atividades de comercialização e distribuição dos produtos e serviços da fundação (IBGE, 2022).

Em meio aos variados serviços prestados pelas equipes técnicas da CDDI/COMAR, notamos que a produção de materiais para campanhas de promoção e divulgação das atividades do órgão envolve em larga medida a produção de textos e a utilização de recursos imagéticos como fotografias, desenhos, efeitos gráficos e ilustrações. Esses conteúdos são usualmente aplicados ao que os profissionais da área costumam chamar de “folheteria”, basicamente *banners*, *folders*, convites e peças publicitárias em geral, na forma impressa ou digital. Costumeiramente esse material é desenvolvido pela equipe de criação da própria coordenação, composta por profissionais de formações distintas — como designers, fotógrafos, jornalistas, publicitários, etc. —, sendo aplicado aos propósitos específicos para que foram criados e posteriormente armazenado em acervos e diretórios internos, não disponíveis ao acesso público.

A CDDI/COMAR conta também com uma área produtora de vídeos, que igualmente são aplicados a diversas atividades de publicidade e comunicação do órgão. Tratamos aqui de campanhas para divulgação de pesquisas e estudos, eventos institucionais, conteúdos para redes sociais, entre outros. A coordenação também presta suporte para produção e edição de conteúdos audiovisuais para todas as áreas do IBGE, o que envolve a gravação de solenidades, reuniões e atividades técnicas, entrevistas de história oral, materiais instrucionais, etc.

A publicização de todas essas criações se dá, em geral, por meio dos canais de comunicação do IBGE ou diretamente nos eventos institucionais. Em relação ao material audiovisual, o repositório onde essas obras ficam armazenadas costuma ser o YouTube, e os níveis de acesso aos vídeos variam conforme os propósitos de cada projeto. Há, portanto, materiais que ficam disponíveis para livre visualização nos canais oficiais do órgão e outros que requerem *links* para acesso. No que concerne aos reusos desses conteúdos, não se identificam restrições ou condicionamentos formais, havendo apenas a recomendação de que os usuários solicitem autorização ao IBGE para a reprodução. Na prática, no entanto, esta recomendação parece mais simbólica do que efetiva, uma vez que inexistem mecanismos rígidos de controle. Em geral, a maior preocupação que o pessoal técnico parece demonstrar é com as possibilidades de descontextualização ou desatualização das informações dispostas nos materiais de divulgação e propaganda do IBGE que venham a ser reproduzidos por terceiros, bem como de seu eventual de falseamento. Caso constatados tais tipos de ocorrência, outras instâncias são alertadas para a tomada das devidas providências. Como cumpre a qualquer agência estatística oficial, a credibilidade é um dos mais importantes valores institucionais a serem preservados e a prevenção ao mau uso dos

dados um princípio a ser respeitado. Logo, embora sem procedimentos sistemáticos e padronizados, esses controles sobre os usos dos conteúdos produzidos pela CDDI/COMAR podem ser eventualmente exercidos. Somente no caso das redes sociais há uma equipe encarregada de monitorar regularmente os usos dos conteúdos institucionais, inclusive com a aplicação de ferramentas digitais específicas.

No que diz respeito ao uso de conteúdos desenvolvidos por terceiros na produção da CDDI/COMAR, identifica-se uma orientação de se evitar o aproveitamento de materiais sobre os quais incorram direitos de propriedade. A prioridade é para o uso de objetos em domínio público e de acesso gratuito. Isso se aplica a obras sonoras — como no caso das apresentações do coral e de certas peças publicitárias —, imagéticas e audiovisuais. Cabe aos profissionais responsáveis pela criação tomarem esse tipo de cuidado, a partir do conhecimento de que dispõem sobre a matéria. Eventualmente, caso o projeto assim o exija, a coordenação pode recorrer a pedidos de autorização de uso e licenciamento, o que, quando envolve custos, passa necessariamente pela aprovação da Coordenação-Geral, conforme já comentado em passagem anterior. Cabe ainda ressaltar que a CDDI/COMAR também recebe conteúdos de outras áreas para o desenvolvimento de projetos de divulgação e propaganda institucional, costumando alertar as áreas produtoras sobre os cuidados a serem tomados. Quando o material bruto é recebido e a equipe técnica constata alguma potencial infração a direitos de terceiros, os autores são notificados, sugerindo-se a alteração nos conteúdos.

Também no âmbito da CDDI/COMAR a pesquisa constatou a inexistência de procedimentos formalizados e codificados aplicados aos usos de conteúdos protegidos, ficando os cuidados a cargo do conhecimento tácito dos servidores. Porém, assim como em outras áreas do CDDI, questões legais envolvendo usos indevidos não parecem ser comuns. A única ocorrência narrada pela equipe técnica diz respeito a conteúdos veiculados nas redes sociais, tendo sido em certa ocasião o IBGE notificado sobre a postagem irregular de materiais protegidos. Não foram reportadas, contudo, consequências legais em relação ao ocorrido, tendo então havido o bloqueio de publicação e sua posterior retirada do canal.

2.1.4. A Coordenação de Experiência e Serviços On-Line (CEON)

A CDDI/CEON é a área responsável pelo planejamento, execução e supervisão dos serviços disponibilizados no Portal IBGE, na intranet e demais *sites* institucionais. Também é sua incumbência a implantação de inovações tecnológicas aplicadas à disseminação de informações. Entre suas atividades destacam-se a criação e gestão de sistemas operacionais, bancos de dados, repositórios, canais e aplicativos do Portal IBGE e da intranet, bem como a análise de acessos e do comportamento dos seus usuários (IBGE, 2022).

Pelo que a pesquisa nos permitiu observar, a CDDI/CEON é uma área que promove a disponibilização dos diversos conteúdos produzidos pelo IBGE no portal da instituição na *web*, nos diversos *sites* que o compõem e na intranet, que em sua esmagadora maioria não são criados pelos técnicos lotados na própria coordenação. Atualmente, o material que integra as *landing pages*²² e as traduções constituem as únicas exceções. Até cerca de seis anos atrás, entretanto, a CDDI/CEON produzia conteúdos audiovisuais para divulgação nas redes sociais do IBGE, especialmente o YouTube, atividade que foi interrompida em razão da saída de profissionais habilitados para a produção e edição de vídeos. Esse material produzido permanece disponível ao público nos canais institucionais, sendo o acesso aos vídeos público e gratuito. Nele não também não se identifica nenhuma restrição quanto aos usos e reprodução. A coordenação decidiu por esse franqueamento por compreender, à época, que tal posicionamento estava de acordo com uma dada diretriz institucional, ainda que não sistematizada ou codificada, pautada na tipificação de todos os conteúdos produzidos pelo IBGE como de natureza pública, sendo, de tal modo, abertos. Pode-se afirmar que hodiernamente este mesmo entendimento se estende aos conteúdos das *landing pages*.

Uma das principais atribuições da CDDI/CEON é o desenvolvimento de soluções para a prestação de serviços *online*, o que inclui o uso de *softwares*, objetos passíveis de proteção por direitos de propriedade intelectual no Brasil, nos termos das leis 9.609/98 e 9610/98. De acordo com as necessidades específicas de cada projeto, atividade ou conteúdo, as soluções podem se dar por meio do uso de *softwares* disponíveis no mercado ou por programas desenvolvidos pela própria equipe técnica da coordenação. No caso da escolha por *softwares* já existentes, a coordenação dá preferência aos programas de código aberto e gratuitos, como o caso do sistema Joomla, base do Portal IBGE. Há situações, entretanto, que os chamados *softwares* livres não são suficientes ou adequados para a atividade a ser executada ou problema a ser solucionado, direcionando a equipe técnica ao uso de *softwares* proprietários, geralmente adquiridos por meio de licenciamento. Por

²² Também conhecidas como “páginas de captura”, as *landing pages* são páginas *online* acessadas por *links* em e-mails, anúncios ou outros espaços digitais, caracterizando-se pela presença de poucos elementos ou informações e tendo como objetivo maximizar a conversão de visitantes em clientes ou usuários.

vezes, ainda que haja programas livres que possam ser aplicados aos propósitos de uma dada atividade, pode ocorrer a opção pela aquisição de um *software* proprietário em função do suporte oferecido pelo licenciante — a depender da situação, nem sempre a comunidade de desenvolvedores é capaz de oferecer soluções imediatas para problemas que envolvam os usos dos *softwares*. E há também casos em que a CDDI/CEON mantém a sua preferência por programas livres, mas adquire componentes e comodidades adicionais, o que demanda a adesão a contratos de licenciamento, com os seus respectivos custos e condições.

Conforme também observado, a CDDI/CEON pode optar por desenvolver soluções próprias, a partir da criação de *softwares* por membros de sua própria equipe técnica. Conforme nos foi relatado, geralmente esses programas são aplicados a atividades e procedimentos internos, sem qualquer propósito de comercialização ou compartilhamento com terceiros. Talvez por tal razão a área não adote a prática de registrar os programas desenvolvidos por seus servidores no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), conforme facultado pela Lei 9.609/98. Cabe por último ressaltar que, nos termos do artigo 4º da mesma lei, a titularidade dos direitos de propriedade intelectual relativos aos programas de computador desenvolvidos em razão do desempenho das atividades do contratado ou servidor público pertencem ao empregador (Brasil, 1998a).

2.2. A Coordenação-Geral de Comunicação Social (CCS)

Nos termos do Decreto n.º 11.177, de 18 de agosto de 2022, a CCS é um órgão de assistência direta e imediata ao Presidente do IBGE,²³ cuja principal competência é efetuar a gestão da comunicação do órgão, com o objetivo de garantir a adequada divulgação dos produtos, serviços e informações institucionais para os órgãos de imprensa e a sociedade brasileira, de acordo com os princípios da Política de Comunicação integrada do IBGE. Para isso, executa as seguintes atividades: elaboração de produtos jornalísticos multimídia e supervisão da sua distribuição; gestão do relacionamento do IBGE com a imprensa; prestação de suporte ao presidente, diretores e porta-vozes do IBGE no relacionamento com a mídia; coordenação da regionalização da comunicação institucional; acompanhamento e incorporação das inovações metodológicas e tecnológicas no campo da comunicação social às atividades do IBGE (IBGE, 2022).

Uma importante função cumprida pela CCS, portanto, é a transformação dos dados e informações produzidas pelas distintas unidades do IBGE em conteúdos jornalísticos, tomando-se como referência os padrões da comunicação institucional. De tal forma, com base em materiais

²³ Em 2023 a alta administração do IBGE propôs alterações no enquadramento da CCS dentro da estrutura organizacional do órgão, processo que ainda não havia sido formalizado até o fechamento da presente pesquisa. Tomamos como referência, portanto, as disposições do estatuto então vigente.

brutos recebidos das áreas técnicas ou junto às mesmas colhidos, produz materiais multimídia que são distribuídos à imprensa e à sociedade por meios distintos, passando por *mailings*, os canais da Agência de Notícias IBGE, eventos e entrevistas coletivas, entre outros. Esta produção jornalística resulta principalmente em *releases*,²⁴ notícias, fotografias, ilustrações, áudios, vídeos, gráficos, infográficos, etc. Todo esse trabalho tem como objetivo elevar a qualidade da informação divulgada pelo IBGE, ampliar o seu alcance e audiência, conferir máxima transparência às atividades do órgão e promover pautas que sejam relevantes à instituição.

A política que há anos vem sendo adotada pela coordenação, e que se encontra em vias de ser formalizada e codificada,²⁵ pauta-se na liberdade de uso e reprodução dos materiais por ela produzidos. A única recomendação feita aos usuários é a de prestação dos devidos créditos de autoria, remetidos à Agência IBGE de Notícias ou aos criadores eventualmente identificados nas obras — o caso das fotografias é o mais exemplar. É sempre oportuno pontuar que, ao contrário de que ocorre em outros países, a legislação nacional de direitos autorais é omissa quanto ao tratamento dispensado às obras intelectuais protegidas produzidas no serviço público, o que pode gerar políticas e diretrizes divergentes de órgão para órgão. Comparando-se, por exemplo, o caso da Agência IBGE de Notícias com outra instância de funções análogas, a Agência Brasil,²⁶ nota-se que sobre os conteúdos produzidos pela última são vedados os usos comerciais ou lucrativos (EBC, 2020).

Uma questão recente que têm atraído a atenção dos profissionais da área diz respeito aos usos e reproduções do material desenvolvido pela Agência IBGE de Notícias em redes sociais privadas dos servidores da instituição. As preocupações recaem sobre a exatidão e os propósitos de postagem, tendo em vista a salvaguarda dos princípios fundamentais das estatísticas oficiais e da própria imagem da instituição. Embora colocada, essa é uma temática que ainda não foi formalmente enfrentada, vislumbrando-se, porém, a possibilidade da formação de um grupo de trabalho para o seu enfrentamento em futuro próximo.

A produção de conteúdos jornalísticos no âmbito da CCS também pode passar pelo eventual uso de obras produzidas por terceiros, como fotografias, ilustrações, vídeos ou quaisquer outros objetos autorais. No caso, a coordenação também costuma dispensar cuidados à observância dos possíveis impedimentos legais aos usos de tais tipos de obras, priorizando-se o aproveitamento de

²⁴ *Grosso modo*, podemos definir os *releases* como compilados de informações que subsidiam a redação de notas e matérias em veículos de comunicação.

²⁵ Ao fim de 2023 a CCS promovia um processo de revisão de um recém-elaborado Manual de Redação, entre cujas disposições se incluíam as normas de uso e acesso dos conteúdos jornalísticos produzidos pela Agência IBGE de Notícias. Após avaliações e ajustes, a versão final seria encaminhada à administração superior da fundação para aprovação.

²⁶ A Agência Brasil é uma agência de notícias do Governo Federal, vinculada à Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

materiais produzidos por sua própria equipe técnica. Contudo, de acordo com a necessidade, as equipes de trabalho podem lançar mão de conteúdos disponíveis em repositórios abertos e gratuitos, atribuindo-se os devidos créditos de autoria. Os usos de obras produzidas por terceiros recaem principalmente sobre fotografias, que tendem a ser acessadas em bancos de imagens gratuitos e *sites* ou acervos de órgãos governamentais. O recurso ao licenciamento de imagens proprietárias não se mostra muito viável, por força das já mencionadas restrições orçamentárias.

2.3. A Coordenação de Treinamento e Aperfeiçoamento da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/CTA)

No início dos anos 1950 o arcabouço institucional que sustentava o funcionamento do Sistema Estatístico Nacional, erigido e consolidado ao longo das duas décadas anteriores, tornou-se alvo de contestações. Uma nova gestão tem início no IBGE em meados de 1951,²⁷ adotando um discurso crítico em relação ao modelo de construção das estatísticas oficiais no Brasil e propondo a sua reforma. Entre os diversos argumentos apresentados, foram expostas discordâncias quanto aos procedimentos técnicos então utilizados pelo IBGE, defendendo-se a modernização do processo de formação profissional na área de estatística. Após forte reação interna o debate acabou chegando às páginas dos jornais, provocando a criação de uma comissão pelo Governo Federal, com o intuito de avaliar as bases do Sistema Estatístico Nacional (Senra, 2008). A despeito de seu parecer ter se inclinado à defesa do modelo até então vigente, a comissão não se furtou a efetuar sugestões para o seu aprimoramento, destacando-se, entre elas, a de construção de uma estrutura acadêmica para a formação de técnicos na área de estatística. De tal modo, em 1953, foi criada a Escola Brasileira de Estatística (EBE), vinculada ao IBGE, com o objetivo de atender à demanda por pessoal qualificado para as novas e cada vez mais complexas pesquisas estatísticas no país. Tornou-se a primeira faculdade de estatística do Brasil, sendo renomeada, em 1954, como Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

Nos dias de hoje, a ENCE desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão nos níveis de graduação, pós-graduação *lato sensu* e pós-graduação *stricto sensu*. Além disso, é responsável pelas atividades de capacitação e treinamento de servidores do IBGE e de outros órgãos públicos. Considerando as particularidades da produção acadêmica — cujos aspectos de propriedade intelectual a ela relacionados demandam, em nossa opinião, uma análise à parte, ficando por isso fora do escopo da presente pesquisa —, optamos por focar a nossa observação nas atividades de

²⁷ O General Djalma Polli Coelho (1892-1954) assume a Presidência do IBGE em 2 de maio de 1951, em substituição a José Carlos de Macedo Soares, que ocupara a cadeira desde a fundação do instituto. Sua gestão se encerra dezesseis meses depois, em meio a uma crise política que ganhou repercussão junto à opinião pública.

capacitação e desenvolvimento de pessoas promovidas por uma de suas áreas técnicas, a Coordenação de Treinamento e Aperfeiçoamento (ENCE/CTA).

A ENCE/CTA foi criada em 1995 e assume nos dias de hoje as seguintes competências: planejar, executar e supervisionar os programas de capacitação, aperfeiçoamento e treinamento para os servidores do IBGE e de outros órgão da administração pública; prestar suporte à formulação de políticas e procedimentos de capacitação, aperfeiçoamento e treinamento; promover e participar de eventos pertinentes às áreas de capacitação, aperfeiçoamento e treinamento; levantar as necessidades de capacitação, aperfeiçoamento e treinamento das áreas do IBGE; elaborar e implementar o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) e o Plano Anual de Capacitação (PAC); apoiar atividades de extensão propostas pela ENCE (IBGE, 2022). Para o cumprimento de suas atribuições, a ENCE/CTA costuma desenvolver e ministrar cursos presenciais, a distância ou híbridos; promover intercâmbios e programas de cooperação técnica com entidades nacionais e internacionais; elaborar normas, controles e padrões relativos à capacitação e ao desenvolvimento de servidores; propor e implementar ações de capacitação; prestar suporte às áreas do IBGE para a identificação soluções educacionais; entre várias outras atividades (IBGE, 2022).

Nota-se, portanto, que o desempenho das atividades da ENCE/CTA passa pela produção de material didático aplicado aos cursos de capacitação, treinamento e extensão que promove — como textos, conteúdos gráficos, fotografias, ilustrações, áudios e vídeos —, o que envolve questões relacionadas a direitos de propriedade intelectual. Os cuidados com o assunto são longevos, tendo auferido maior impulso a partir de 2016, ocasião em que a coordenação promoveu uma série de eventos denominada “Seminários em Rede CTA”, cujo objetivo era lançar a debate temas transversais aos trabalhos desenvolvidos no IBGE (ENCE, 2016). A proposta foi dividida em três grandes redes temáticas, cada uma delas contando com espaços para discussão, reflexão e elaboração de propostas para a solução de problemas específicos. Uma dessa redes era dedicada à temática dos direitos autorais, sendo dividida em dois eixos: direitos autorais e ética no serviço público; direitos autorais e a elaboração de materiais didáticos. Nitidamente esses marcos refletiam preocupações compartilhadas pelos componentes da equipe técnica da ENCE/CTA, constituindo um chamamento para que toda a instituição contribuísse para o seu enfrentamento.²⁸

O objetivo vislumbrado naquele momento era estimular o desenvolvimento da massa crítica necessária para a construção de uma política de propriedade intelectual para aplicação no âmbito da ENCE/CTA. Uma vez identificados problemas, dúvidas e lacunas relacionados às práticas então adotadas pela coordenação, pretendia-se que os resultados do evento oferecessem subsídios para

²⁸ Conforme mencionado em passagem anterior, tive a honra e o privilégio de participar de tal iniciativa, em uma sessão dedicada à discussão sobre aspectos de propriedade intelectual relacionados à produção de entrevistas de história oral, trazendo à mesa um relato da experiência dos servidores da Memória IBGE.

uma revisão dos procedimentos existentes, a avaliação de sua conformidade legal e a busca de seu aperfeiçoamento. Contudo, por motivos diversos a iniciativa acabou não avançando conforme inicialmente vislumbrado. O desenrolar dos debates e reflexões não gerou uma proposta para a elaboração de diretrizes formais e codificadas para o tratamento das obras autorais no âmbito da ENCE/CTA. Não obstante, alguns progressos foram alcançados, como a promoção de uma maior sensibilização dos servidores da área em relação à matéria e a adoção de novas práticas de trabalho. Não se chegou, portanto, à criação de normas, guias de boas práticas ou manuais, mas a medidas gerais e cuidados convencionados que passaram a pautar a atuação da ENCE/CTA, a partir da aplicação dos saberes e experiências dos seus servidores.

Conforme já mencionado, os profissionais da ENCE/CTA produzem cotidianamente, textos, ilustrações, infográficos, fotografias, vídeos e áudios que compõem materiais didáticos, como apostilas, aulas e conteúdos digitais da Escola Virtual da ENCE. Além disso, também lançam mão de conteúdos produzidos por colaboradores, que podem ser servidores do próprio IBGE ou externos,²⁹ posteriormente tratados e transformados no material didático que chega aos alunos. A essas atividades são aplicados os já citados cuidados e procedimentos convencionados entre os membros da equipe, entre os quais a obrigatoriedade dos créditos de autoria em todas obras produzidas ou utilizadas pela ENCE/CTA, a priorização do uso de conteúdos em domínio público e o respeito aos direitos de propriedade de terceiros.

Ao receber o material bruto produzido por colaboradores, por exemplo, os profissionais da área promovem uma cuidadosa avaliação, observando-se a ocorrência de potenciais infrações a direitos autorais. Caso constatada alguma inconformidade legal, acionam o conteudista e solicitam a revisão do material. Ao se formalizar a parceria com o colaborador, a responsabilidade sobre o material bruto recai sobre este último, o que inclui a verificação de sua originalidade, embora a própria ENCE/CTA disponibilize ferramentas digitais aplicáveis a tal tarefa. Ainda assim, a equipe técnica efetua a sua própria análise, alertando eventualmente o colaborador da necessidade de substituição ou exclusão de conteúdos proprietários, bem como de autorizações para seu uso e reprodução.

O material bruto recebido dos conteudistas é armazenado em bancos e diretórios internos, servindo como matéria prima para o desenvolvimento dos distintos produtos da área, isto é, o material instrucional a que os alunos têm acesso. No que concerne aos cuidados dispensados ao material bruto, a ENCE/CTA costuma lançar mão de um documento de cessão de direitos do autor, que formaliza a transferência dos direitos patrimoniais sobre a obra para o IBGE e salvaguarda a

²⁹ Esses colaboradores podem ser, em casos específicos, remunerados por meio de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC). A remuneração é extensiva somente a servidores públicos federais e regulamentada nos termos da Instrução Normativa SGP/MGI nº 33, de 13 de novembro de 2023.

observância dos direitos morais do autor. Uma vez formalizado esse processo, dá-se uma intervenção direta dos servidores da área sobre esses conteúdos, gerando-se novas obras — apostilas, apresentações, vídeos, *slides* e conteúdo *html* utilizado na Escola Virtual da ENCE. Esse material tratado, em geral, é aplicado a atividades de ensino a distância (EAD), cursos presenciais e cursos híbridos. Esses cursos são voltados, em sua maioria, para os servidores do IBGE e de outras instituições públicas, exceto no caso do treinamento para uso do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), que é aberto a usuários externos. Nos casos específicos em que as áreas técnicas do IBGE solicitam o treinamento ou capacitação de colaboradores externos para propósitos institucionais, a CTA/ENCE também pode abrir exceções.³⁰ O ingresso nos cursos da ENCE/CTA — que também garante acesso a todo o material a eles associado, inclusive os conteúdos de natureza autoral — é gratuito.

Conforme pudemos observar, a ENCE/CTA não chegou a desenvolver política ou normativa para os usos dos materiais dos cursos. Contudo, de acordo com os relatos dos técnicos da área, essa é uma questão que deve ser discutida em futuro próximo. Da forma como hoje o trabalho da coordenação é concebido, o acesso aos conteúdos didáticos é condicionado unicamente à existência de matrícula nos cursos e os seus usos são livres.

Assim como nas demais unidades e coordenações investigadas, notamos que os servidores da ENCE/CTA também não receberam treinamento ou formação no campo da propriedade intelectual. Parte da equipe chegou a fazer, por iniciativa própria, cursos na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), mas, em geral, as práticas já desenvolvidas na área constituem resultado do conhecimento tácito de que seus servidores dispõem, seja por formação acadêmico-profissional pretérita ao IBGE ou pelos esforços promovidos no âmbito das atividades da coordenação.

³⁰ A participação nos cursos híbridos e a distância promovidos pela ENCE/CTA demanda acesso à Escola Virtual da ENCE por meio de *login* institucional. De tal forma, a entrada de usuários externos é avaliada caso a caso, tendo em vista a sua viabilização e controle.

2.4. A Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)

No início dos anos 1970 os avanços da computação de grande porte já provocavam impactos significativos nos campos do armazenamento e processamento de dados. Buscando acompanhar as transformações tecnológicas em curso e promover a modernização dos processos de trabalho, em 1971 foi criado, na estrutura da Fundação IBGE, o Instituto Brasileiro de Informática (IBI), órgão autônomo responsável pelo processamento dos dados necessários às atividades da instituição e pela automação do acesso a informações indispensáveis ao planejamento socioeconômico (Olinto, 1973). Nos dias de hoje, a unidade responsável pela governança digital e o processamento de dados e informações produzidos pelo IBGE é chamada Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), que atua, conforme o estatuto da instituição, como gestora dos recursos de tecnologia de informação e comunicação (TIC) disponíveis à fundação e do processo contínuo de prospecção, absorção e disponibilização de novas tecnologias (Brasil, 2022). Para isso, a DTI executa as seguintes atividades: desenvolvimento da arquitetura dos processos de informatização e dos sistemas do IBGE; administração da infraestrutura de TIC; garantia da segurança da informação e da proteção da base de dados do IBGE; execução e supervisão da logística e da operação dos bens, serviços e sistemas informatizados; planejamento, execução e coordenação dos trabalhos de desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas voltados ao processamento e disseminação de informações administrativas, educacionais e estatísticas; prestar suporte técnico e operacional dos serviços de TIC; executar e gerenciar os serviços de comunicação de dados e multimídia das redes do IBGE; e, finalmente a gestão das bases de dados institucionais (IBGE, 2022).

Em síntese, podemos afirmar que a DTI é a unidade do IBGE responsável pela base tecnológica necessária ao cumprimento da missão institucional. Particularmente no que concerne à nossa pesquisa, de pronto uma atividade nos chama a atenção: a produção e uso de *softwares*. À diretoria compete atender demandas efetuadas e problemas enfrentados pelas áreas técnicas do IBGE que envolvam o armazenamento e processamento de dados e informações em meios digitais, bem como a disponibilização e funcionamento de ferramentas de comunicação. Em parte desses casos, as respostas exigem a utilização de programas de computador e sistemas operacionais. Quando isso ocorre, a DTI costuma lançar mão de três distintos tipos de solução. Primeiramente, a aquisição de *softwares* prontos, também chamados “*softwares* de prateleira”. Notamos que este não constitui um modelo usual, uma vez que, segundo relatos dos técnicos da unidade, dificilmente as opções disponíveis no mercado atendem às necessidades específicas das áreas do IBGE. Um segundo modelo, este mais comum, é a utilização dos chamados “*softwares* estruturantes”, geralmente ofertados por grandes empresas de tecnologia. Trata-se de programas básicos que, uma

vez adquiridos, são desenvolvidos pelos técnicos da DTI e customizados conforme as necessidades das áreas do IBGE e as características da estrutura tecnológica do órgão.³¹ Tanto os chamados “*softwares* de prateleira” quanto os “*softwares* estruturantes” são adquiridos mediante contratos de licença firmados com empresas de tecnologia, respeitando-se as condições impostas pelos fornecedores, o que invariavelmente envolvem direitos de propriedade intelectual. Logo, as condutas e práticas relacionadas aos usos desses programas e sistemas são condicionadas aos termos do contrato, sendo a sua observância legalmente obrigatória.

De acordo com as necessidades específicas das unidades do IBGE, a existência de *expertise* interna, os custos envolvidos, a urgência da atividade, entre outros fatores, um terceiro modelo pode ser adotado: a contratação de empresas para o desenvolvimento dos programas, a chamadas “fábricas de *softwares*”. Essas empresas recebem as demandas da DTI e através do uso dos recursos que a própria diretoria oferece (inclusive programas básicos), desenvolve um *software* para o fim solicitado. Cabe pontuar que tanto os programas desenvolvidos pelas equipes da DTI quanto os encomendados a empresas de TIC não costumam ter os seus códigos abertos e são considerados como propriedades do IBGE.

Segundo o apurado junto à DTI, o IBGE não cultiva a prática de ofertar *softwares* e sistemas para o uso de outras organizações. Mesmo em ocasiões em que essas ferramentas são apresentadas a terceiros e despertam o seu interesse, o seu compartilhamento geralmente é de difícil viabilização, uma vez que são desenvolvidos e adaptados para o ambiente tecnológico da fundação, cujas características dificilmente podem ser reproduzidas em outros espaços.

No passado, a DTI chegou a planejar ações no sentido de promover o registro dos *softwares* desenvolvidos pelo órgão no INPI. A proposta não se prestava prioritariamente à promoção da proteção legal das criações, mas a gerar indicadores de mensuração da produção. Entretanto, a ação não foi concretizada, ponderando-se sobre a burocracia e os custos do processo de registro. Decerto é preciso considerar que as citadas características que os *softwares* desenvolvidos pelo IBGE possuem não estimulam a prática do registro, uma vez que não se prestam a usos comerciais e são majoritariamente aplicáveis às necessidades específicas das unidades organizacionais do próprio órgão. De todo modo, compreendemos que o projeto provocou uma discussão no âmbito daquela diretoria sobre os direitos de propriedade intelectual que envolvem os objetos por ela produzidos, ainda que suas consequências não tenham sido significativas.

A DTI também é gestora dos bancos de dados institucionais, que armazenam e organizam os resultados de todas as pesquisas desenvolvidas pelo IBGE, além de todos os demais conteúdos informacionais essenciais ao funcionamento do órgão e ao cumprimento de sua missão. Ainda que

³¹ Um exemplo de tal modelo de atuação foi o desenvolvimento do Sistema de Dados Administrativos (SDA).

diversos sejam os meios de divulgação e disseminação utilizados pela fundação (publicações, tabelas, mapas, etc.), o grosso da sua produção chega até o público através do acesso e extração de dados disponíveis em suas bases digitais, que são bastante numerosas. Podemos entre elas destacar o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) — que dá acesso aos resultados de todas as pesquisas conjunturais e estruturais —; o Sistema de Metadados Estatísticos — que comporta os microdados das pesquisas e a meta informação a elas associada³² —; o Banco de Dados de Informações Ambientais (BDiA) — que reúne dados e metadados das pesquisas geoespaciais —; o Banco de Dados Geodésicos (BDG) — conjunto de informações sobre as estações de referência que compõem o Sistema Geodésico Brasileiro —; e o sistema Cidades@ — que reúne informações sobre os municípios e estados do Brasil. Sem olvidar de outras bases de naturezas distintas, como a Pergamum — que reúne e organiza os acervos da Rede de Bibliotecas do IBGE —, além de vários outros sistemas corporativos que dão suporte às atividades administrativas do órgão.

Os distintos bancos de dados utilizados pelo IBGE são em sua esmagadora maioria desenvolvidos pela DTI, partindo-se de ferramentas básicas adquiridas via licenciamento junto a grandes empresas de tecnologia. Assim como no caso dos programas mais simples, trata-se de sistemas que as equipes técnicas da DTI desenvolvem, construindo, de tal forma, a estrutura tecnológica que permite a geração de coleções organizadas de dados e informações. Esse arcabouço é montado de acordo com as demandas e orientações das áreas técnicas do IBGE, que constituem os “clientes” da DTI. Uma vez desenvolvido o banco de dados, fica a cargo das áreas demandantes a administração e o uso de seus conteúdos, cabendo à DTI a responsabilidade sobre a manutenção da estrutura e o suporte técnico aos usuários.

Em geral, os conteúdos dos bancos de dados desenvolvidos pela DTI são, portanto, produções do próprio IBGE. Há casos, entretanto, que esses conteúdos resultam do trabalho de redes pluri-institucionais, como no caso do Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG), um grande banco de dados alimentado pelos diversos organismos que integram a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE).³³ Como gestor do DGBD, o IBGE viabiliza o fluxo de informações promovido por uma rede de servidores integrados à internet, reunindo e disponibilizando ao público uma significativa massa informacional. Como o trabalho também inclui a extração e disponibilização de dados levantados por outras instituições, requer a anuência dos seus produtores, o que é formalizado por ferramentas jurídicas apropriadas aplicadas aos acordos de parceria. Um ponto importante a ser ressaltado é a observância da indicação de autoria,

³² Os microdados correspondem aos dados existentes nos questionários das pesquisas, constituindo, portanto, a informação mais desagregada possível para a pesquisa estatística.

³³ A INDE foi instituída em 2008 com o propósito de integrar e padronizar dados e metadados geoespaciais produzidos ou mantidos por órgãos governamentais, de forma a facilitar a sua localização, acesso, uso e compartilhamento.

consubstanciada no apontamento das instituições responsáveis pela produção das informações disponibilizadas no Portal SIG Brasil, interface digital para acesso ao conteúdo do DGBD. Outro exemplo análogo que pode ser citado é a base de Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),³⁴ que igualmente reúne informações produzidas por distintas instituições colaboradoras.

Com exceção das bases empregadas em atividades internas — cujos meios e níveis de acesso variam conforme as suas finalidades — o acesso aos bancos de dados produzidos pelo IBGE se dá majoritariamente através do Portal IBGE na internet. Por ele os usuários podem dispor de interfaces e ferramentas de buscas e cruzamento de dados e informações. Outra possibilidade aberta aos usuários é a utilização do serviço de atendimento do órgão, que recebe demandas e encaminha soluções, seja a partir da prestação de orientação quanto ao uso dos bancos de dados institucionais, da indicação de fontes de pesquisa ou mesmo da entrega do dado ou informação requisitada, a depender do caso.

Finalmente, cabe ressaltar que o acesso aos bancos de dados do IBGE costuma ser aberto e gratuito, seguindo uma longa política de franqueamento dos serviços prestados pela fundação. Apenas em poucas situações observa-se a cobrança de taxas, como aquelas em que IBGE disponibiliza (ou disponibilizou no passado) suportes físicos para o armazenamento das informações (CDs, DVDs, *pen drives*, etc.) ou de confecção de tabelas especiais a pedido dos usuários, geralmente com dados ou informações não recuperáveis por meio das ferramentas de busca que o IBGE oferece em seus sistemas. Esse último caso ocorre quando da solicitação de dados e microdados de pesquisas econômicas, tarefa que exige um tratamento diferenciado do conteúdo divulgado, tendo em vista evitar qualquer risco de identificação da sua fonte. O sigilo estatístico é um dos princípios fundamentais das estatísticas oficiais, tendo como propósito garantir que os dados individuais coletados pelos órgãos de estatística, sejam referentes a pessoas físicas ou jurídicas, sejam estritamente confidenciais e utilizados exclusivamente para fins estatísticos. Visa, portanto, proteger o anonimato e a privacidade dos informantes. Na experiência brasileira, o sigilo estatístico é garantido pela Lei n.º 5.534, de 14 de novembro de 1968.

³⁴ Os ODS são um conjunto de 17 metas globais estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) que abrangem distintas questões concernentes ao desenvolvimento social e econômico global: erradicação da pobreza; combate à fome e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; igualdade de gênero; acesso à água e saneamento; energia limpa; trabalho e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; urbanização; consumo e produção; mudanças climáticas; conservação e uso sustentável dos recursos marinhos; conservação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres; justiça social; parcerias.

3. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE USO E ACESSO A OBRAS AUTORAIS NO IBGE E SUGESTÕES PARA O SEU APERFEIÇOAMENTO

Concluída a etapa de mapeamento da produção institucional e identificação do tratamento dispensado ao uso e acesso a obras autorais, no presente capítulo propomos uma análise das práticas observadas. O foco da reflexão é voltado para a avaliação dos problemas e obstáculos relativos à matéria enfrentados pelos servidores do IBGE, a conformidade legal dos procedimentos hoje adotados na instituição (tomando como referência as quatro unidades investigadas) e da necessidade de seu aperfeiçoamento. Para isso, partimos da discussão já esboçada no capítulo 1 sobre a observância dos direitos de propriedade intelectual no setor público, especialmente diante das lacunas e imprecisões existentes na legislação brasileira, particularmente evidenciadas no caso da regulação dos direitos de autor. Nossa discussão também passa por uma problematização do acesso e uso dos bancos de dados da fundação, considerando a relevante questão sobre a legalidade da imposição de taxas aos usuários e suas possíveis consequências, levantada em distintos momentos históricos. Como resultado dessa reflexão, buscamos esboçar algumas sugestões para a composição de uma pauta para construção de uma política de propriedade intelectual no IBGE, esta necessariamente vinculada a uma política mais ampla de gestão do conhecimento. Conforme já mencionado, considerando a natureza exploratória do presente estudo, não tencionamos a proposição de uma normativa, aos moldes das já existentes em alguns órgãos públicos, mas princípios gerais que podem alicerçar o tratamento da temática no âmbito do IBGE, que, uma vez discutidos e consensualizados, podem ser aplicados a políticas e normas institucionais.

3.1. Análise preliminar da propriedade intelectual no IBGE

A Lei 9.610/98 estabelece, em seu artigo 7º, a proteção aos seguintes tipos de obras:

- I - os textos de obras literárias, artísticas ou científicas;
- II - as conferências, alocações, sermões e outras obras da mesma natureza;
- III - as obras dramáticas e dramático-musicais;
- IV - as obras coreográficas e pantomímicas, cuja execução cênica se fixe por escrito ou por outra qualquer forma;
- V - as composições musicais, tenham ou não letra;
- VI - as obras audiovisuais, sonorizadas ou não, inclusive as cinematográficas;
- VII - as obras fotográficas e as produzidas por qualquer processo análogo ao da fotografia;
- VIII - as obras de desenho, pintura, gravura, escultura, litografia e arte cinética;

IX - as ilustrações, cartas geográficas e outras obras da mesma natureza; (Brasil, 1998).

X - os projetos, esboços e obras plásticas concernentes à geografia, engenharia, topografia, arquitetura, paisagismo, cenografia e ciência;

XI - as adaptações, traduções e outras transformações de obras originais, apresentadas como criação intelectual nova;

XII - os programas de computador;

XIII - as coletâneas ou compilações, antologias, enciclopédias, dicionários, bases de dados e outras obras, que, por sua seleção, organização ou disposição de seu conteúdo, constituam uma criação intelectual (Brasil, 1998b).

Desse conjunto de obras autorais, identificamos particularmente como integrantes da produção do IBGE os textos de obras literárias, conferências e alocações, fotografias, desenhos, ilustrações, cartas geográficas, programas de computador, coletâneas e bases de dados, considerando ainda gráficos e infográficos como matérias de natureza análoga às citadas no inciso IX. Conforme anteriormente comentado, o desenho metodológico da pesquisa nos levou a delimitar os tipos de objetos observados, em função do volume da produção institucional e das características das unidades estudadas. De tal modo, optamos por excluir as conferências e cartas geográficas de nosso escopo de pesquisa. Em relação às últimas, particularmente, compreendemos que, na forma como hoje são produzidas e publicizadas, constituem matérias integradas a obras textuais (impressas e digitais) ou bancos de dados, obedecendo às mesmas práticas de uso e acesso dispensadas a tais objetos, que já constituem alvo de investigação e análise no presente estudo. O mesmo entendimento pode ser estendido às cartas geográficas produzidas pelo órgão no passado, que atualmente compõem a coleções cartográficas da Biblioteca Isaac Kerstenetzky e da Diretoria de Geociências (DGC), cujas práticas de acesso e uso também são análogas às conferidas às obras literárias.

Decerto uma primeira questão que necessariamente precisa ser enfrentada repousa na relevância da temática da propriedade intelectual nas funções e atividades cumpridas pelo IBGE. Diante dos inúmeros problemas e desafios que a instituição enfrenta na contemporaneidade, é razoável dispensar tempo, esforços e recursos no tratamento de questões que envolvem os direitos de autor? De pronto, podemos responder que o IBGE é uma fundação pública, um ente da administração indireta do Governo Federal, cuja gestão, como qualquer outro órgão análogo, deve estar pautada na observância dos princípios fundamentais da Administração Pública. Um desses princípios é o da legalidade. Estabelecido pelo artigo 37 da Constituição Federal, impõe à Administração Pública a obrigação de se sujeitar ao que está previsto e disposto em lei, devendo agir (ou se abster de agir) exclusivamente conforme o legislado (Di Pietro, 2023). Se entre os entes

privados (pessoas físicas ou jurídicas) prevalece o princípio da autonomia da vontade, sendo lícito pautarem suas ações por desejos, necessidades, escolhas ou acordos, desde que estes não sejam contrários à lei (legalidade ampla), aos entes públicos resta unicamente a alternativa de fazer o que a lei autoriza explícita ou implicitamente, bem como cumprir tudo o que a mesma estabelece (legalidade estrita). Logo, a observância e o respeito aos direitos de propriedade intelectual, na forma como estabelecidos e protegidos pela Constituição Federal e pela legislação ordinária,³⁵ é um dever do IBGE, assim como de todas as demais instituições públicas, em todas as esferas de atuação governamental (federal, estadual e municipal). E mais: qualquer afastamento deste princípio impõe ao órgão e aos servidores que o integram o risco de responsabilização disciplinar, civil e criminal, a depender da situação.

Conforme alerta Reis (2020), entretanto, a atuação da Administração Pública, no que concerne ao campo da propriedade intelectual, não deve se pautar apenas na obrigação da salvaguarda de direitos individuais, tendo em vista o cumprimento do princípio da legalidade. Deve igualmente se guiar pela finalidade ou função a que estes direitos se prestam. O ordenamento jurídico nacional, a começar pela Constituição Federal, confere ao Estado brasileiro, por meio de suas instituições, o dever de promover e difundir o patrimônio cultural, o desenvolvimento científico-tecnológico e a inovação no país,³⁶ o que passa pela proteção e o incentivo às criações intelectuais. Logo, a observância e a garantia dos direitos de propriedade intelectual podem também atuar como ferramentas aplicadas ao cumprimento desta obrigação do Estado. Além disso, a propriedade intelectual ainda pode se prestar a uma finalidade secundária, posto que a valorização da cultura, da ciência e da inovação constitui fator de engendramento do desenvolvimento e do bem-estar social, cuja promoção, também nos termos da Constituição, igualmente constitui obrigação do Estado. Nas palavras do próprio autor,

“[...] as criações intelectuais originadas no ambiente da Administração Pública, além da indução e promoção da PI [propriedade intelectual] perante a sociedade, teriam a finalidade de promover de maneira contínua o desenvolvimento das demais atividades por ela exercidas, repercutindo de forma positiva nas diversas funções que competem ao Estado e vindo a satisfazer, por consequência, aos princípios da Administração Pública, especialmente o da eficiência” (Reis, 2020, p. 95).

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública o dever de produzir em seus atos os mais proveitosos efeitos para o atendimento do interesse público, o que inclui agilidade,

³⁵ A proteção e a promoção da propriedade intelectual são estabelecidas na Constituição Federal de acordo com o disposto em seu artigo 5º, particularmente em seus incisos XXVII, XXVIII e XXIX.

³⁶ Conforme disposto nos artigos 215, 216, 216-A, 218, 219, 219-A e 219-B da Constituição Federal.

rendimento e economicidade. Nesse sentido, conforme argumenta Reis (2020), se as obras intelectuais produzidas pelos servidores públicos podem propiciar o contínuo aperfeiçoamento dos serviços por eles prestados, reduzindo seus custos e melhorando seus resultados, é desejável que a Administração Pública fomente a sua criação, o que pode ser feito por diversos meios, incluindo a proteção à propriedade intelectual.

Decerto há outras questões que devem ser necessariamente consideradas na análise aqui desenvolvida, como as lacunas existentes na legislação ordinária de regulação dos direitos de autor no país, algo menos evidente no caso dos direitos de propriedade industrial.³⁷ Logo, se conforme vimos argumentando, à Administração Pública resta agir estritamente como disposto na legislação, as ausências de ditames explícitos no ordenamento jurídico pode ser um limitador para a implantação de políticas e ações envolvendo o tratamento de obras autorais no setor público. Ainda assim, considerando que Direito Administrativo é regido por fontes que não se esgotam somente na lei, mas também incorporam a jurisprudência, a doutrina e os costumes, compreendemos que o enfrentamento de tais questões no âmbito do IBGE é não somente possível como necessário e oportuno, justificando a reflexão que ora propomos.

No que concerne à produção e aos usos de obras intelectuais protegidas nas atividades do IBGE, um primeiro ponto a destacar na pesquisa realizada junto às unidades organizacionais selecionadas foi a constatação da prevalência de conhecimento tácito sobre o assunto, este geralmente construído por meio da experiência adquirida pelos servidores no exercício de suas atividades cotidianas. Decerto em alguns casos — e isso nos foi narrado por mais de um servidor — as pessoas tiveram acesso a noções de propriedade intelectual em suas respectivas formações profissionais, processos pretéritos aos seus ingressos no IBGE, mas ainda assim de maneira superficial, posto que a temática é pouco difundida e explorada no universo acadêmico. Não se mostrou comum entre os atores observados, portanto, a existência de capacitação formal no campo da propriedade intelectual, por meio de cursos de graduação, especialização ou de pós-graduação.

Inferimos que a natureza do conhecimento usualmente detido pelo órgão, bem como as formas como o mesmo costuma ser adquirido, também impacte as possibilidades de sua transmissão e codificação. Constatamos em nossa pesquisa a inexistência de procedimentos escritos, *guidelines*, manuais ou normativas para o tratamento de obras autorais. Embora também não tenhamos identificado, dentro de nosso escopo de observação, a existência de práticas explicitamente ilegais relativas ao tratamento de obras autorais no IBGE, é válido depreender que a codificação de normas

³⁷ Diplomas como a Lei n.º 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei da Propriedade Industrial), a Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (Lei da Inovação) e a já mencionada Lei n.º 9.609/98 dispõem sobre a propriedade de bens tecnológicos criados por servidores públicos no desempenho de suas atividades. No caso das obras textuais, imagéticas e audiovisuais, no entanto, não há menções sobre o assunto na legislação ordinária pertinente.

e procedimentos reduziria os riscos de inadvertidas infrações a direitos de propriedade intelectual de terceiros no futuro. Além de, obviamente, ratificar o compromisso da instituição com a promoção de boas práticas de gestão e *compliance*.

A codificação de normas e procedimentos poderia prestar uma valiosa contribuição para a resolução de outro problema — que também se relaciona à precariedade da capacitação específica — citado pelos técnicos: a dificuldade por vezes encontrada para se identificar se uma obra intelectual é ou não protegida por lei. Como saber, por exemplo, se uma fotografia está em domínio público, especialmente quando não é possível identificar a sua autoria? Ou como ter certeza, na medida em que o rol de objetos listados na Lei 9.610/98 e nos tratados internacionais a que o Brasil se vincula não é exaustivo, se um dado tipo de obra é tomado como análogo a outro objeto coberto por direitos exclusivos? De fato, estas não são questões triviais, o que faz com que o seu enfrentamento não possa se pautar em noções gerais e práticas intuitivas. É imperativo que os servidores diretamente envolvidos com produção e usos de obras autorais estejam devidamente respaldados por documentos que materializem um conhecimento institucional consolidado — por isso a importância da capacitação pretérita — a que possam acessar em meio a processos de tomada de decisões.

No cotidiano das atividades do IBGE, dúvidas quanto ao tratamento a ser conferido a obras autorais são recorrentes. Uma experiência emblemática que pode ser aqui citada foi vivida há cerca de 13 anos pela equipe técnica do Setor Memória IBGE, que o proponente da presente investigação à época já integrava. Por sinal, pode-se dizer que este caso concreto funcionou como mola propulsora de esforços de pesquisa e reflexão que se estenderam durante anos, culminando com o trabalho que ora desenvolvemos. Conforme brevemente mencionado no capítulo anterior, a equipe que então compunha a área, reformulada após a entrada de novos servidores em 2010, identificou uma discrepância nas práticas do IBGE em comparação a outras instituições produtoras e mantenedoras de acervos de história oral, no caso, a inexistência de documentos de cessão de direitos sobre os depoimentos ou autorização para a sua disponibilização ao público. Essa é uma prática comum em instituições pró-memória, o que nos alertou sobre uma possível inconformidade legal nas atividades desempenhadas pela fundação. De pronto a questão suscitou debates internos, problematizando-se a matéria por semanas. Os estudos e discussões suscitaram diferentes interpretações entre os membros da equipe técnica, o que contribuiu para a decisão de se encaminhar uma consulta formal à Procuradoria Federal. De pronto, buscou-se esclarecer as seguintes questões: a) se diante da ausência de documentos formais de cessão de direitos de autor, a ciência do entrevistado acerca da finalidade do depoimento era, sob o ponto de vista legal, suficiente para caracterizar uma autorização tácita para a sua divulgação; b) se seria necessário

coletar documentos de cessão de direitos de autor para todas as entrevistas realizadas nos 25 anos anteriores; c) se haveria um modelo de documento mais adequado para a formalização dos atos de cessão (IBGE, 2011).

Pouco tempo depois a Procuradoria Federal emitiu o seu parecer, cujo conteúdo apontava não haver fundamento na lei ou na doutrina que respaldasse a inclusão de entrevistas de história oral no rol de objetos passíveis de proteção por direitos de autor. Na visão da assessoria jurídica do IBGE, dois seriam os elementos característicos de uma obra autoral: seu aspecto estético e sua originalidade. Logo, tomando os depoimentos que compõem o acervo de história oral como referência da análise, não haveria como negar a sua originalidade; porém, pelo fato de não possuírem natureza artística ou estética, dele se afastaria a incidência da Lei 9.610/98. Por outro lado, o uso e a divulgação desses depoimentos incorreriam na exposição da imagem dos entrevistados, objeto protegido nos termos da Constituição Federal e do Código Civil (Lei 10.406/2002). Logo, defendia a Procuradoria Federal que caberia ao IBGE obter autorização formal e por escrito dos entrevistados para o uso de suas respectivas imagens. Além disso, também foi sugerido o teor que o referido termo de autorização deveria apresentar, incluindo informações sobre o objeto, finalidades e prazos.

Em suma, o parecer da Procuradoria Federal expressava que o IBGE não precisava fazer ajustes em suas práticas quanto ao tratamento dos direitos de autor das entrevistas de história oral — uma vez que não eram objetos protegidos pela Lei 9.610/98 —, embora fosse necessário garantir a conformidade legal dos procedimentos em relação aos direitos de imagem dos entrevistados. No que concerne ao primeiro ponto, o documento foi recebido com surpresa pela equipe técnica da Memória IBGE, uma vez que o entendimento se afastava não só do sentido até então assumido pelos debates internos como também de práticas consolidadas em instituições pró-memória, inclusive algumas das consultadas durante o processo de estudos sobre o tema.³⁸ De fato, conforme o teor da consulta denotava, não se indagava à Procuradoria se entrevistas de história oral eram objetos passíveis de proteção por direitos de autor; por tudo o que conhecíamos, isso era um pressuposto, e a dúvida que queríamos sanar repousava no procedimento mais adequado para garantir a divulgação das quase 200 entrevistas existentes no acervo, para as quais não havia cessão de direitos em nome do IBGE, sem incorrer em nenhuma ilegalidade. De todo modo, a resposta da Procuradoria aqueceu ainda mais a discussão, estimulando o aprofundamento de nossos estudos e a busca por novas referências. Notamos que mesmo na literatura especializada aquela não se

³⁸ Uma das mais relevantes instituições consultadas foi o Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas (FGV/CPDOC), referência em acervos e estudos sobre história oral no Brasil.

apresentava como uma matéria comum ou pacificada, o que tornava o seu enfrentamento um sedutor desafio.

Reunindo toda a informação de que dispúnhamos, construímos em conjunto uma interpretação. Discordávamos do entendimento da Procuradoria sobre os requisitos para a proteção, nos termos da Lei 9.610/98. A nosso ver, a condição consagrada pela lei, pela jurisprudência e pela doutrina era de que a obra, para constituir uma criação intelectual (ou do espírito humano) protegida, deveria pertencer ao domínio das letras, artes ou ciências, se diferenciar de outras de natureza análoga (sendo assim original) e constituir uma forma de expressão passível de exteriorização.³⁹ O aspecto estético ou artístico não costuma ser tomado como condição *sine qua non* para a caracterização da obra autoral, ainda que em alguns tipos de obras ele se mostre evidente. Se assim o fosse, o que justificaria a proteção a textos técnico-científicos, programas de computador ou bancos de dados, por exemplo? Ou ainda, se considerarmos as características de uma entrevista de história oral, que na maioria das vezes assume feições semelhantes às de uma narrativa biográfica, até que ponto poderíamos desqualificar os seus aspectos estéticos? Enfim, o argumento para a não tipificação dos depoimentos como obras autorais parecia frágil, entendimento que era fortalecido pelo *feedback* obtido junto a outras instituições pró-memória. Todas as organizações com que firmamos contato e as demais cujos procedimentos eram por nós conhecidos requeriam, por meio de documentos apropriados, a cessão formal de direitos patrimoniais sobre os depoimentos. Compreendíamos que o fato não devia se dar por acaso.

Consolidada uma dada interpretação sobre a natureza autoral das entrevistas de história oral, decidiu-se por submetê-la a um teste, remetendo-a à avaliação de dois especialistas no campo dos direitos autorais, por meio de canais informais propiciados por conexões acadêmicas e profissionais. Ambos corroboraram o entendimento de que o depoimento de história oral, por se assemelhar a uma narrativa, é suscetível de configurar obra intelectual protegida. Acrescentaram, no entanto, que essa tipificação só se torna evidente quando a sua produção envolve esforço intelectual de exposição, organização das ideias e estilo, nos termos definidos por Santos (1981). Reunidas essas condições, mostra-se necessário o ajuste de direito de autor para sua posterior utilização pela instituição pró-memória. Esse era o caso das entrevistas que compunham o acervo de história oral do IBGE.

Em meio a todo esse debate, a Memória IBGE encaminhou mais uma consulta à Procuradoria Federal, expondo todos os argumentos acima expostos, resultados do avanço do debate sobre a matéria. Acredito que tenhamos ali cometido um erro, pois o documento enviado se assemelhava mais a um texto acadêmico do que uma consulta jurídica. Enfim, talvez tenhamos nos entusiasmado demais com os desdobramentos da discussão e dado prosseguimento à mesma em um

³⁹ Conforme discutido no capítulo 1 deste estudo.

instrumento inadequado, tomando assim desnecessariamente o tempo dos procuradores. Afinal, a intervenção do órgão jurídico já havia ocorrido e a sua orientação parecia clara, embora pudessemos aqui ou ali dela discordar. De todo modo, a Procuradoria Federal respondeu ao novo memorando, reiterando o seu entendimento anterior sobre a não tipificação das entrevistas de história oral como obras passíveis de proteção por direitos de autor — pela ausência de caráter estético — e reforçando a importância do ajuste para a autorização do uso da imagem dos entrevistados. Ao fim, o parecer ressaltava que o mais relevante era evitar problemas jurídicos envolvendo a divulgação e o uso das entrevistas, facultando à Administração a escolha dos instrumentos que considerasse mais adequados, inclusive lançando mão de procedimentos utilizados por outras instituições prômória. E colocava a Procuradoria à disposição para a opinar sobre a adequação de tais instrumentos em consultas futuras (IBGE, 2011).

Todo o processo até aqui descrito durou cerca de quatro meses. Uma vez consumado, a Memória IBGE optou por trilhar o caminho da cautela, aplicando o maior rigor possível aos procedimentos relativos às entrevistas de história oral. Decidiu-se pela elaboração de um documento padronizado de cessão de direitos autorais e autorização para uso de imagem dos entrevistados, com condições e finalidades bem definidas, que doravante deveria ser assinado por todos os depoentes quando da gravação das entrevistas. Também se decidiu buscar cessões de direitos autorais e autorizações para uso de imagem para todas as entrevistas efetuadas nos 25 anos de existência do Projeto História Oral, que àquela altura totalizavam quase duas centenas de arquivos sonoros e audiovisuais. Nos casos em que os depoentes já fossem falecidos, os documentos deveriam ser assinados por seus herdeiros. E, finalmente, nos casos em que a coleta de assinaturas se mostrasse inviável, as entrevistas ficariam indisponíveis para consulta ou divulgação, passando a compor a reserva técnica do acervo.

A longa narrativa sobre a experiência da Memória IBGE com as entrevistas de história oral não se deu obviamente ao acaso. Ela se presta a ilustrar e ratificar alguns dos argumentos que vimos até aqui defendendo. Primeiramente, a importância da capacitação em propriedade intelectual dos profissionais envolvidos na criação, uso e divulgação de obras intelectuais no âmbito do IBGE, posto que questões concernentes a direitos de terceiros podem naturalmente emergir no cotidiano de suas atividades. Em segundo lugar, que o conhecimento construído e acumulado pelos servidores, seja por meio da capacitação formal ou por suas experiências empíricas, deve ser constantemente compartilhado entre pares, algo facilitado quando da existência de canais adequados para intercâmbio e colaboração. E, finalmente, que a codificação desse conhecimento é essencial para a sua consolidação, disseminação e preservação. O registro de saberes, entendimentos e procedimentos técnicos, consubstanciados em normas e boas práticas, facilita a resolução de

problemas e a tomada de decisões, além de contribuir para que as atividades institucionais se mantenham sempre dentro dos devidos padrões legais e atendam mais adequadamente aos objetivos da Administração Pública.

Além das questões que envolvem a necessidade de capacitação dos servidores e de codificação de procedimentos no campo da propriedade intelectual, outra matéria importante a que a análise nos remete diz respeito ao reconhecimento da autoria das obras produzidas no âmbito do IBGE. A pesquisa nos permitiu constatar que as áreas técnicas observadas cultivam particular zelo pela referenciação de conteúdos aplicados à produção institucional, havendo nítido esforço para se promover a devida indicação de fontes e autores externos. Quanto aos conteúdos produzidos pelos próprios servidores, no entanto, a diretriz não é a mesma, sendo em sua maior parte associados a uma autoria institucional. Considerando o conjunto dos entes da Administração Pública, decerto podemos perceber que esta é uma prática comum. Além disso, mirando-se o caso específico do IBGE, nota-se que também está de acordo com a política editorial do órgão, esta consubstanciada em documentos como o Projeto Editorial do IBGE (IBGE, 2004), o Guia de Boas Práticas para a Produção Editorial do IBGE (IBGE, 2021a) e o Manual de Documentação e Editoração (IBGE, 2021b). Ainda assim, a presente pesquisa abre uma oportunidade para se refletir sobre a conveniência e a conformidade legal da rotina em vigor, à luz dos aspectos que envolvem a temática da propriedade intelectual.

A Lei 9.610/98, em seu artigo 11, define o autor como a “pessoa física criadora de obra literária, artística ou científica” (Brasil, 1998b), podendo a proteção a ele conferida ser estendida a pessoas jurídicas nos casos previstos em lei. Ou seja, a autoria pertence ao indivíduo responsável pela criação intelectual, embora a titularidade dos direitos sobre a mesma, a depender do caso, possa ser exercida por uma organização. Conforme discutido no capítulo 1, a lei confere ao autor direitos de dois tipos: patrimoniais e morais. Os primeiros consistem na prerrogativa de extrair benefícios econômicos por meio da exploração exclusiva da obra, facultando-se ao autor a sua cessão a terceiros “em caráter definitivo ou temporariamente, parcial ou totalmente” (Barbosa, 2013, p. 41). Já os direitos morais são irrefutáveis e inalienáveis, nos termos do artigo 27 da Lei 9610/98, refletindo os direitos pessoais de que dispõe o autor advindos de sua relação com a obra criada (Ascensão, 2008). Englobam os direitos de divulgação, nomeação, inédito, integridade, alteração e o de impedimento da circulação da obra. Ou nos termos da própria Lei de Direitos Autorais:

Art. 24. São direitos morais do autor:

I - o de reivindicar, a qualquer tempo, a autoria da obra;

II - o de ter seu nome, pseudônimo ou sinal convencional indicado ou anunciado, como sendo o do autor, na utilização de sua obra;

III - o de conservar a obra inédita;

IV - o de assegurar a integridade da obra, opondo-se a quaisquer modificações ou à prática de atos que, de qualquer forma, possam prejudicá-la ou atingi-lo, como autor, em sua reputação ou honra;

V - o de modificar a obra, antes ou depois de utilizada;

VI - o de retirar de circulação a obra ou de suspender qualquer forma de utilização já autorizada, quando a circulação ou utilização implicarem afronta à sua reputação e imagem;

VII - o de ter acesso a exemplar único e raro da obra, quando se encontre legitimamente em poder de outrem, para o fim de, por meio de processo fotográfico ou assemelhado, ou audiovisual, preservar sua memória, de forma que cause o menor inconveniente possível a seu detentor, que, em todo caso, será indenizado de qualquer dano ou prejuízo que lhe seja causado (Brasil, 1998b)

Por óbvio, os direitos morais do autor não são absolutos, devendo ser o seu exercício devidamente balanceado frente a outros direitos. É preciso considerar, por exemplo, os efeitos de quaisquer possibilidades de intervenção dos autores, no exercício de seus direitos morais, sobre os interesses ou direitos de terceiros, como editores, coautores, consumidores e até mesmo — e isso se remete à questão que queremos problematizar — pessoas jurídicas com quem o autor mantenha vínculo empregatício.

Conforme já comentado, a Lei 9.610/98 é silente quanto ao tratamento a ser conferido às obras autorais produzidas no âmbito do setor público e de eventuais direitos reservados a servidores que desenvolvam tais tipos de criação no exercício de suas atribuições. Algumas orientações, entretanto, podem ser encontradas na doutrina e na jurisprudência. Em parecer encaminhado em 2000 à Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, o então Procurador do Município Dênis Borges Barbosa expressou o seu entendimento, à luz do ordenamento jurídico nacional, de que “a titularidade da obra, tanto coletiva, quanto da individual realizada por servidor público em estrito cumprimento de dever funcional, remanesce com o Município” (Barbosa, 2013, p. 29). Em sua visão, desde que a criação de obra autoral fosse uma clara atribuição do cargo do servidor, a natureza estatutária da relação de trabalho garantiria ao órgão empregador a condição de titular dos direitos sobre a mesma. Mas resta destacar que os direitos transferíveis ao empregador são unicamente os de natureza patrimonial, posto que os de natureza moral, nos termos da lei, são inalienáveis e irrefutáveis. Ainda assim, considerando a devida precaução com que deve agir a Administração Pública, recomendava que a cada caso fosse solicitado aos servidores/autores um

consentimento formal, por meio de ajuste específico, para a cessão de direitos patrimoniais sobre as obras por eles produzidas, bem como se avaliasse a conveniência e a legalidade de pagamentos por encargos especiais.

O próprio parecerista ressaltava que a matéria não estava ainda pacificada na doutrina tampouco na jurisprudência, talvez em face — e essa é uma especulação nossa, não do autor — do reduzido tempo de vigência de que a recém-reformada legislação de direitos autorais então dispunha. Com o decorrer do tempo, contudo, a jurisprudência corroboraria, ao menos em sua parte mais relevante, tal posicionamento doutrinário. O exemplo mais célebre é o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Acórdão 883/2008, em resposta a consulta efetuada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, que questionava a incidência de direitos de autor (morais e patrimoniais) sobre obras aplicadas ao ensino a distância produzidas no âmbito daquela instituição, bem como a possível titularidade de tais direitos pelos produtores das obras, no caso, servidores do próprio órgão (Brasil, 2008). Relatado pelo então ministro Guilherme Palmeira, o acórdão enfrentava e esclarecia questões conceituais importantes, a começar pela tipificação da produção dos servidores do FNDE como obras intelectuais:

O art. 7º da Lei 9610/1998 (Lei de Direitos Autorais - LDA) apresenta a definição e um rol exemplificativo de obras protegidas. O art. 8º, em seguida, estabelece obras que, embora de cunho intelectual, não são objeto de proteção. O primeiro questionamento do FNDE consiste exatamente em saber se ‘manuais, assim como trabalhos de orientação técnica, (...) são regidos pelo art. 7º ou pelo art. 8º da Lei 9610/1998’, ou seja, se se enquadram ou não no conceito de obra protegida adotado pela LDA.

[...]

Observa-se, de início, que manuais ou textos assemelhados não se enquadram em qualquer dos incisos do art. 8º da LDA, que define o campo de não incidência da proteção do direito autoral. Poderia se argumentar, por outro lado, que mesmo assim o enquadramento de tais obras no art. 7º é duvidoso, pois o texto de manuais de orientações técnicas e similares pode não ostentar caráter ‘literário, artístico ou científico’, como prevê o inciso I do referido artigo.

Mas o argumento é insuficiente para excluir, de forma peremptória, tais obras do sistema de proteção legal decorrente da LDA, por duas razões básicas.

Primeiro, porque o sistema internacional de proteção autoral repousa na premissa de que o elenco de obras protegidas estabelecido pelas legislações nacionais, a exemplo do constante do art. 7º da LDA, é meramente exemplificativo.

Isso porque os produtos de criação intelectual são inumeráveis, no sentido de que limitados apenas pela própria criatividade humana.

Daí a LDA conter uma definição abrangente de obra protegida, ao estabelecer que o são todas as ‘criações do espírito, expressas por qualquer meio ou fixadas em qualquer suporte, tangível ou intangível, conhecido ou que se invente no futuro’. Assim, textos de obras literárias, científicas ou artísticas constituem apenas um exemplo das categorias de trabalho sobre as quais recaem a proteção dos direitos autorais, como não deixa dúvida o teor do ‘caput’ do art. 7º da LDA.

Depois, porque o fator determinante da proteção legal é a originalidade da forma de expressão da obra, não as ideias expressas, consideradas em si mesmas. Ainda que a proteção legal se limitasse às chamadas obras ‘literárias, artísticas ou científicas’, essa categoria deve ser entendida, no contexto da legislação de direitos autorais, como abrangente de todo trabalho original de autoria, toda criação intelectual inovadora, que projeta a individualidade de seu autor. Em escritos, a criatividade protegida juridicamente está na escolha e arranjo das palavras, na forma como o trabalho foi expresso, e não no juízo que se possa fazer quanto a seu mérito artístico, literário ou científico.

Em suma, protege-se uma forma original de expressão, que pode perfeitamente estar contida em manuais técnicos e similares. Daí concluir-se, relativamente ao primeiro questionamento do FNDE, que o texto de ‘manuais e trabalhos de orientação técnica’ pode ser considerado obra protegida, para os fins da LDA, desde que constitua trabalho original, fruto da expressão criativa de seu autor (e não mera repetição ou transformação de obras preexistentes) (Brasil, 2008, p. 2-3)

Pelo exposto, um primeiro entendimento a ser destacado é de que uma criação intelectual desenvolvida por um servidor público no desempenho de suas funções *pode*, a depender de suas características, ser tipificada como uma obra autoral, ou seja, protegida nos termos da Lei 9.610/98. Para isso é preciso que ela apresente caráter original, e para tal definição poderíamos apelar aos conceitos discutidos no capítulo 1 deste estudo. A interpretação do relator, de tal forma, refuta a tese defendida por Alves e Araújo (2008), que atribui à produção intelectual dos servidores públicos no exercício de suas funções natureza análoga a dos documentos administrativos elencados no artigo 8º, inciso IV, da Lei de Direitos Autorais, sendo assim atingidos pelo princípio da imunidade, isto é, excluídas do rol de obras passíveis de proteção.⁴⁰

Uma vez reconhecida a possibilidade de que sobre determinadas obras produzidas por servidores públicos incorra proteção legal em função de sua natureza autoral, a argumentação do ministro relator avança, enfrentando a questão específica sobre a titularidade desses mesmos direitos:

Continuando a consulta, o FNDE indaga se, na hipótese de os ditos ‘manuais e trabalhos de orientação técnica’ puderem ser considerados obras protegidas, é possível atribuir direitos autorais aos ‘servidores públicos e consultores autônomos contratados’ para produzi-los. Ocupa-se, neste item, das obras realizadas pela Administração, mediante seu quadro de servidores, e, no item seguinte, das obras encomendadas a terceiros. A distinção é importante, porque o tratamento jurídico dispensado às situações é diverso.

Quanto à primeira dessas situações, note-se que nem todos os produtos intelectuais originados no âmbito da Administração se enquadram no conceito de obra protegida, como o diz o art. 8º da LDA. Não são objeto de proteção como direitos autorais, por exemplo, os procedimentos normativos, os textos de tratados ou convenções, leis, decretos, regulamentos, decisões judiciais e demais atos

⁴⁰ Conforme discutido na seção 1.2 deste estudo.

oficiais. Outros produtos, como os ‘manuais’ a que se refere o FNDE, não se enquadram em qualquer das hipóteses previstas no art. 8º e, por isso, podem ser objeto de proteção como direitos autorais, desde que ostentem originalidade, conforme visto no tópico anterior.

Isso não significa, contudo, que os servidores que os produziram possam titular os correspondentes direitos autorais. Note-se que os redatores dos aludidos manuais estão, na hipótese, no exercício de uma função pública, cumprindo as atribuições de seus cargos, não realizando nenhuma criação de seu interesse privado. Não podem, por conseguinte, auferir benefícios privados decorrentes diretamente do exercício de uma função pública sem que haja, para tanto, expressa previsão legal. E não há dispositivo expresse a respeito, na LDA (Brasil, 2008, p. 3-4).

Um último ponto importante do referido acórdão diz respeito ao tratamento das obras autorais produzidas a pedido do órgão público por meio de contratações ou encomendas. Se no regime da Lei n.º 5.988, de 4 de dezembro de 1973 — diploma que precedeu a atual Lei de Direitos Autorais — determinava-se que a titularidade das obras produzidas a partir da prestação de serviços seria compartilhada entre contratante e contratado (Brasil, 1973), a Lei 9.610/98 não trata do assunto, criando uma lacuna regulatória.⁴¹ Diante disso, no entendimento do TCU, com base em uma abordagem ampliada do ordenamento jurídico pertinente, nas situações em que as obras são objetos de contratos de prestação de serviço — no caso concreto ali analisado tratava-se de cadernos e manuais produzidos por consultores externos —, sem que ocorra a previsão expressa de cessão nos termos destes mesmos contratos, os direitos patrimoniais sobre a obra pertenceriam sempre ao contratado, independentemente do fato de que o autor já esteja sendo remunerado pelo trabalho. Diante disso, o relator ressaltou a obrigação da Administração Pública de, ao encomendar obra intelectual legalmente protegida, ter a “cautela de prever a transferência (total ou parcial) dos respectivos direitos patrimoniais do autor, sempre que tal medida for necessária para evitar futuros embaraços à utilização da obra pelo ente público contratante” (Brasil, 2008, p. 6). Cabe por último ressaltar que o acórdão chama a atenção para o fato de que a referida lacuna regulatória só seria notada nos domínios da matéria tratada pela Lei 9.610/98, uma vez que o Legislador havia determinado o regime de titularidade aplicado às criações tecnológicas em geral (invenções) e aos programas de computador produzidos em razão de contratos de prestação de serviços, respectivamente por meio da Lei de Propriedade Industrial (Lei n.º 9.279, de 14 de maio de 1996) e da Lei 9.609/98.

Mais uma vez, a exemplo do já citado parecer da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM), evidencia-se a refutação da possibilidade de que o servidor público possa, na ausência de expressa determinação legal, desfrutar de benefícios econômicos a partir da exploração

⁴¹ A única questão esclarecida pelo texto legal diz respeito aos artigos não assinados publicados em veículos de imprensa, cuja titularidade, nos termos do artigo 36, é atribuída ao editor (Brasil, 1998b).

da criação intelectual desenvolvida em consequência da atribuição do cargo. Mas nota-se que, embora o ministro relator tenha lançado mão em grande parte do documento do termo “direitos autorais”, resta evidente que é à sua dimensão patrimonial a que se refere. Mesmo porque os direitos morais do autor assumem caráter personalíssimo, não podendo a sua titularidade em nenhuma hipótese ser transferida. Esse é o ponto sobre o qual voltamos o nosso foco, tendo em vista refletir sobre o tratamento mais adequado a ser dispensado pelas instituições públicas a obras intelectuais produzidas por seus servidores.

Diante dos elementos que nos são oferecidos pela legislação, doutrina e jurisprudência, compreendemos ser oportuna a reconsideração da prática hodiernamente adotada para a indicação da autoria das criações intelectuais — especificamente aquelas que assumem a forma de obras autorais — desenvolvidas pelos servidores do IBGE, tendo em vista a salvaguarda de alguns de seus direitos morais de autor. Conforme observado por Alves e Araújo (2008), a questão do reconhecimento dos direitos morais em conteúdos produzidos por servidores públicos no exercício de suas atribuições não é matéria simples nem pacificada. Concordamos que é preciso ponderar e balancear a sua observância à luz de uma abordagem holística do ordenamento jurídico nacional, de modo a se garantir que o exercício de um direito individual não ameace, por exemplo, o atendimento do interesse público. Isso não significa, entretanto, ignorar a legitimidade desses direitos pessoais. Nesse sentido, das distintas prerrogativas de que desfruta o autor no exercício de seus direitos morais, indagamo-nos até que ponto a sua identificação e nomeação como autor da obra pode ser em alguma maneira lesiva à Administração Pública. Alves e Araújo (2008), por exemplo, ponderam que o pleno exercício de alguns dos direitos morais de que dispõe o autor, como o de manter a sua obra inédita, o de retirá-la de circulação quando sua honra ou reputação forem atingidas, bem como o de alterá-la ou de se opor à sua alteração, poderiam ter consequências significativas sobre os usos e as finalidades das obras intelectuais produzidas no setor público. Na visão das autoras, para o devido cumprimento de suas funções e para a justificação de sua própria razão de ser, o Poder Público não pode se submeter a restrições ou embaraços para a aplicação das obras intelectuais produzidas no âmbito de suas instituições aos objetivos por elas vislumbrados, como a promoção de políticas públicas e a garantia de direitos fundamentais dos cidadãos. “Como poderá o Estado, então, ficar sujeito à vontade do particular em autorizar ou não alterações, por mais singelas que sejam, para melhoramento dos trabalhos produzidos?” (Alves; Araújo, 2008, p. 8). Ou de outro modo, ainda em suas próprias palavras, “seria possível o Estado assumir o risco de prejudicar ou ferir o direito fundamental à educação, por exemplo, para proteger o direito moral de seus agentes ou de particulares sobre trabalhos técnicos por eles produzidos, com o seu engenho intelectual?” (Alves; Araújo, 2008, p. 9). As indagações parecem oportunas e pertinentes,

inclinando-se as autoras, em resposta, a acenarem negativamente, compreendendo que a natureza e o fim das obras sobre as quais se discute se sobressaem frente aos interesses individuais dos seus criadores. Para que tal concepção possa ser legalmente consolidada, sugerem que a melhor solução é a tipificação de todas as produções intelectuais dos servidores públicos como atos análogos aos descritos no artigo 8º, inciso IV, da Lei n.º 9.610/98, sendo por isso alcançados pela imunidade no que concerne à sua proteção legal.

Mais uma vez reiteramos discordância em relação a tal interpretação, compreendendo que os conteúdos excluídos do rol de proteção, descritos no supracitado inciso IV do artigo 8º, dificilmente possam assumir as características que definem uma obra autoral conforme a lei e a doutrina, especialmente elementos como originalidade e estilo. Esse também é o entendimento exposto pelo TCU no já citado Acórdão 883/2008, que reconheceu a tipificação de determinadas obras produzidas no âmbito do setor público como autorais. Mas concordamos com as autoras quando afirmam que o exercício dos direitos morais dos servidores, uma vez que estes últimos sejam plenamente reconhecidos pela Administração Pública, pode provocar, a depender do caso e do direito específico reivindicado, prejuízos às finalidades a que as obras são aplicadas e, por consequência, ao atendimento do interesse público. Justamente para evitar que isso ocorra, os balanços entre direitos conflitantes devem ser cuidadosamente observados. Considerando a observância dos princípios fundamentais da Administração Pública, compreendemos que, por um lado, o reconhecimento e a salvaguarda dos direitos morais do autor configuram obrigações das instituições do Estado, tendo em vista o atendimento ao princípio da legalidade. Por outro lado, poderiam ter implicações sobre o atendimento do princípio da eficiência, caso provocassem efeitos deletérios ao interesse público, ameaçando, por exemplo, o alcance de bons resultados nas ações de tais entes. Além disso, cabe também ressaltar que o Direito Administrativo estabelece o princípio da razoabilidade, que, *grosso modo*, apregoa a adequação e a proporcionalidade entre meios e fins nos atos do Poder Público. Logo, o devido equilíbrio entre esses distintos aspectos precisa ser cuidadosamente perseguido pelas instituições que compõem a ossatura material do Estado brasileiro.

Defendemos aqui que dentre as distintas prerrogativas desfrutadas pelos autores no exercício de seus direitos morais, a de reivindicar a autoria da obra (estabelecida pelo artigo 24, inciso I, da Lei 9.610/98) e a de ter o seu nome indicado como autor (artigo, 24, inciso II) são as que mais se aproximam de atender de maneira equitativa aos princípios supracitados. Não se vislumbra, ao menos de maneira óbvia, que a observância do direito de nomeação dos autores por parte dos órgãos públicos possa de alguma forma pôr em risco o alcance dos objetivos a que essas obras são aplicadas, assim como a perfeição dos seus resultados. Esta mesma percepção é expressa por Reis

(2020), que argumenta que o silêncio da lei quanto à titularidade dos servidores não se opõe à nomeação dos autores das obras produzidas no setor público, inclusive como forma de incentivo aos criadores de obras intelectuais, o que abrange “aqueles que desenvolvem criações industriais (patentes, cultivares etc.) e os envolvidos com a elaboração de peças textuais” (Reis, 2020, p. 54). O autor alerta, entretanto, que seria desejável a devido disciplinamento do reconhecimento de autoria.

Atendo-nos ao caso do IBGE, observamos a existência de uma prática longeva, ratificada pela política editorial do órgão, de estabelecer a autoria institucional para grande parte de sua produção. O Projeto Editorial do IBGE estabelece dois grandes sistemas que tipificam as informações divulgadas pelo órgão: a) Grandes Linhas/Linhas Editoriais; b) Grupos de Produtos/Produtos Editoriais. (IBGE, 2004). O primeiro sistema é composto por 10 *Grandes Linhas Editoriais*, cada uma delas desdobrando-se em um dado número de *Linhas Editoriais*.⁴² Já os Grupos de Produtos Editoriais dividem-se entre os de ampla divulgação e os de divulgação interna. No que diz respeito às *Grandes Linhas*, nota-se que as publicações que veiculam informações estatísticas e territoriais produzidas de forma corrente pelo IBGE e que refletem temas de interesse do órgão costumam ser apresentadas como de autoria institucional (IBGE, 2004). Claramente essa é uma decisão legítima da alta administração da fundação, mas nada há a obstar que mesmo nesses produtos sejam atribuídos os devidos créditos aos colaboradores, na medida de suas respectivas contribuições. E tais créditos, ainda a nosso ver, não devem se limitar à simples inclusão do nome do servidor na descrição da equipe técnica envolvida na produção da obra. O que aqui propomos é que, independentemente da manutenção da política de atribuição da autoria institucional a determinados tipos de obras editadas pelo IBGE, os servidores que tenham produzido conteúdos de natureza autoral que integrem as referidas publicações sejam identificados como autores desses mesmos conteúdos — não da obra como um todo —, a exemplo do que ocorre em obras coletivas. De tal modo, compreendemos que o direito moral de nomeação de que o autor dispõe, nos termos da Lei 9.610/98, seria devidamente atendido, sem provocar evidente dano aos objetivos da Administração Pública nem a eventuais direitos de terceiros.

Cabe por último destacar que a observação realizada sobre o tratamento conferido pelo IBGE aos conteúdos autorais produzidos por servidores no desempenho de suas atividades, bem como ao uso de conteúdos autorais produzidos por terceiros, não ensejou a identificação de nenhuma infração evidente aos ditames da Lei n.º 9.610/98, ao menos no que foi possível constatar

⁴² As grandes linhas editoriais são divididas da seguinte forma: Informação Geral (desdobrada em 5 linhas editoriais); Informação Demográfica e Socioeconômica (4 linhas); Informação Econômica (6 Linhas); Informação Geográfica (4 Linhas); Metodologia e Obras de Referência (4 Linhas); Textos para Discussão (1 Linha); Estudos e Pesquisas (2 linhas); Estudos e Análises (1 Linha); Revistas Técnico-Científicas (2 Linhas); e Documentos Institucionais e de Divulgação (6 Linhas) (IBGE, 2004).

junto às áreas selecionadas para o estudo. Isso não significa dizer que a informalidade dos procedimentos, a ausência de alguns cuidados e o domínio ainda incipiente sobre a matéria não criem condições para que tais infrações ocorram no futuro. A construção de uma política de propriedade intelectual na instituição, inserida em uma política de gestão do conhecimento, pode constituir um fator crucial para a redução desse tipo de risco. Segundo Barbosa (2013), a responsabilidade da Administração Pública é inequívoca quando esta ofende a direitos de terceiros, inclusive os autorais. O artigo 37 da Constituição, parágrafo 6º, estabelece que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (Brasil, 2016, p. 39). Essa é uma questão que não pode em hipótese alguma ser desprezada pela alta administração do IBGE e, justamente nesse sentido, a presente pesquisa busca prestar a sua contribuição.

3.2. Breve discussão sobre o acesso e os usos dos bancos de dados do IBGE

Nos moldes em que a economia capitalista se apresenta no contexto do século XXI, os bens informacionais adquirem uma importância fulcral, constituindo não apenas insumos para a geração de outros bens, mas também *commodities* dotadas de significativo valor (Reichman & Uhler, 1999). Uma das formas como estes bens podem se apresentar é através de coleções organizadas de informações armazenadas em meio digital, estruturas geralmente conhecidas como bancos ou bases de dados. Trata-se, em suma, de estruturas criadas a partir de um trabalho sistemático de reunião, arranjo e combinação de elementos informacionais, permitindo a sua manipulação em grande escala e a saída ou extração dos elementos operados. Ativos cuja produção, a depender de suas características e complexidade, costuma exigir volumosos investimentos.

Conforme apontam Souza, Schirru e Alvarenga (2020), as organizações modernas costumam lançar mão de distintas estratégias na busca de garantias de retorno dos investimentos efetuados na produção de bancos de dados, destacando-se entre elas o uso dos direitos de propriedade intelectual, a aplicação de medidas tecnológicas e o emprego de sistemas antiburla. Todas essas ações têm como objetivo limitar o acesso ou a possibilidade de extração de dados, tendo em vista evitar o *free-riding*, isto é, o uso das informações ou dados por terceiros a custos negligenciáveis. A justificativa para tais barreiras e controles, portanto, repousa na ideia de que a informação constitui um bem não rival, podendo ser “consumido” simultaneamente por vários agentes sem que haja efeitos quanto à quantidade disponibilizada a cada um, o que faz com que os custos de sua produção recaiam sobre um único agente, mas seus benefícios sejam livremente

usufruídos por todos os agentes inseridos no mercado (Arrow, 1962). Por consequência, emergem nesse cenário questões de novo tipo, cujas implicações sociais parecem hoje evidentes. Constituindo a informação um fator de produção na contemporaneidade, a limitação do acesso, tendo em vista o atendimento do interesse dos produtores da informação, pode ser considerada desejável sob o ponto de vista do interesse coletivo? Ou de outro modo, considerando que o acesso à informação é concebido como um direito fundamental nas sociedades democráticas, é legítimo e aceitável a imposição de barreiras ao seu pleno exercício? Ou ainda, se a construção do conhecimento científico-tecnológico se torna cada vez mais dependente da manipulação de dados e informações em grande escala, até que ponto as barreiras e a elevação dos custos de acesso podem prejudicar o seu avanço, implicando, com isso, em efeitos deletérios ao bem-estar social?

Toda essa problemática é hoje lançada à agenda de debates internacionais, provocando distintas reações nos segmentos produtivos diretamente envolvidos com a matéria. Ainda que seus ecos se mostrem mais patentes no ambiente das relações de mercado, não deixam de ser de alguma forma notados no setor público, onde também, por ação de suas instituições e agentes, ocorre a produção de informações em larga escala, muitas vezes organizadas, armazenadas e disponibilizadas em bancos de dados.

3.2.1. A proteção legal aos bancos de dados: visão geral

O atual quadro internacional da proteção aos bancos de dados começa a ganhar seus contornos a partir da última década do século passado. Firmado em 1994, o Acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS),⁴³ estabelece em seu artigo 10 a obrigação da proteção às compilações de dados, desde que, devido à seleção ou disposição de seu conteúdo, constituam criações intelectuais (WTO, 2005). Tal proteção deve ser análoga à oferecida às obras literárias, nos termos da Convenção da União de Berna.⁴⁴ Cabe aos países signatários a obrigação de incorporarem aos seus respectivos ordenamentos jurídicos determinados princípios, procedimentos e critérios para a proteção, atendendo a padrões pré-estabelecidos. Deve-se salientar que o preceito norteador para o estabelecimento da proteção aos bancos de dados por meio da propriedade intelectual é a salvaguarda e o estímulo a investimentos efetuados pelos agentes produtivos para a criação de obras intelectuais. De tal modo, *a priori*, somente as compilações dotadas de suficiente originalidade e trabalho criativo podem ser consideradas como obras elegíveis a proteção por direito de autor. Decerto a definição de um banco de dados como uma criação intelectual, assim caracterizada por sua seleção ou arranjo, pode variar ao sabor do entendimento

⁴³ Vide seção 1.1.

⁴⁴ Vide seção 1.1.

dos legisladores nacionais; contudo, a tendência notada no último par de décadas é de um progressivo alargamento do conceito de obra intelectual e de introdução de novas formas de proteção.

Conforme apontam Reichman e Samuelson (1997), TRIPS é negociado e ratificado em uma conjuntura de crescente pressão dos países desenvolvidos para a extensão do alcance e dos efeitos dos direitos de propriedade intelectual, de modo a abrangerem um leque cada vez maior de objetos e prerrogativas. Tal estratégia, que atendia aos interesses de segmentos empresariais líderes em mercados tecnologicamente intensivos, exigiu a atuação dos Estados nacionais para a implementação de ajustes no arcabouço internacional de regulação da propriedade intelectual. Assim como os programas de computador, as variedades de plantas e as topografias de circuitos integrados, os bancos de dados compunham o rol de objetos de novo tipo que passaram a ser cobertos por direitos de propriedade intelectual. Contudo, as iniciativas em prol da consolidação da proteção aos bancos de dados não se encerraram com a ratificação de TRIPS, sendo logo em seguida lançadas novas propostas a debates e tratativas. Refletem essa orientação a criação, em 1996, do *WIPO Copyright Treaty*, um acordo especial firmado no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) que esclarece questões relativas à Convenção da União de Berna, tratando da proteção das obras e dos direitos dos seus autores no ambiente digital (WIPO, 1996). O tratado ratifica a inserção dos *softwares* e dos bancos de dados entre as matérias cobertas pelos direitos de autor, comprometendo os seus signatários com a promoção de sua proteção.⁴⁵ Também em 1996 foi promulgada pelo Parlamento Europeu a Diretiva 96/9/CE, relativa à proteção jurídica das bases de dados. Por constituir um ato legislativo que fixa objetivos a serem alcançados em toda a União Europeia, a diretiva obrigava os países membros a incorporarem a seus ordenamentos jurídicos novos princípios e padrões para a proteção dos bancos de dados. Uma característica relevante do documento é a criação de um tipo de proteção *sui generis* a tais objetos, estabelecendo-se, com isso, a possibilidade de vedação por parte dos produtores de banco de dados — independentemente da natureza original ou criativa do trabalho que o gerou — da extração, reuso e reprodução de seus conteúdos por terceiros. Nesse caso, o critério que legitima o direito de exclusão é o fato do produtor ter efetuado investimentos substanciais em termos quantitativos ou qualitativos (European Union, 1996). Nos Estados Unidos, diversos projetos de lei envolvendo a proteção de bancos de dados não originais, a exemplo da diretiva europeia de 1996, foram discutidos no Congresso desde os fins dos anos 1990 (Sanders, 2006), embora uma forte reação de segmentos organizados da sociedade civil, especialmente a comunidade científica, tenha concorrido para que tais propostas, em sua essência, não prosperassem (Reichman; Samuelson, 1997),

⁴⁵ Cabe ressaltar que até o final de 2023 o Brasil não havia aderido ao *WIPO Copyright Treaty*.

permanecendo os bancos de dados protegidos pela legislação de *copyright*, sob a condição de que constituam, por sua seleção, organização ou arranjo, um trabalho original e criativo (Alejandre, 2015). Finalmente, cabe citar a iniciativa promovida pela OMPI, também ao fim dos anos 1990, de pavimentar o caminho para um acordo multilateral específico sobre a proteção a bancos de dados, inclusive os não originais. No entanto, mesmo após anos de conferências e estudos, as tratativas não tiveram um desfecho, permanecendo até os dias de hoje o debate em aberto (WIPO, 2023).

Decerto as proposições e atos legislativos até aqui citados também estabeleciam exceções e restrições aos exclusivos, tanto os estabelecidos por direitos de autor quanto por direito *sui generis*. Ainda assim, cabe ressaltar que nos últimos vinte e cinco anos consolidou-se uma tendência de ampliação do escopo da proteção a bancos de dados e de criação de novas barreiras de acesso a seus conteúdos. O fenômeno obviamente atraiu a atenção de atores sociais diversos, tornando-se alvo de problematização acadêmica. Para autores como Geiger e Jütte (2023), o propósito dos direitos de propriedade intelectual é incentivar a criatividade aplicada ao desenvolvimento econômico e cultural de uma dada sociedade, garantindo aos produtores de obras intelectuais uma justa remuneração por seu trabalho e investimento, incentivando, como consequência, a criação contínua de novas obras e sua disponibilização ao público. Isso justificaria, por exemplo, a proteção conferida a bancos de dados por meio de direitos de autor. Por outro lado, o paradigma da exclusividade pode contribuir para o exercício de controles e barreiras indevidas sobre as possibilidades de acesso e uso de bens relevantes, como o caso de dados e informações, com impactos sociais negativos. Logo, sob o ângulo dos interesses coletivos, é preciso encontrar um balanço entre direitos que podem se mostrar conflitantes. Os direitos à ciência, à pesquisa, à informação e à liberdade de pensamento e opinião, por exemplo, são concebidos hodiernamente como direitos fundamentais garantidos a todos os indivíduos, consagrados em tratados e documentos internacionais diversos,⁴⁶ bem como em ordenamentos jurídicos regionais e nacionais. Logo, os direitos exclusivos conferidos pela propriedade intelectual não poderiam se contrapor a esses direitos fundamentais, prestando-se somente a complementá-los.

Conforme anteriormente apontado, em nossos dias a ciência, a tecnologia e a inovação constituem fatores fundamentais para o engendramento do crescimento em economias de mercado e para a promoção do desenvolvimento humano. Os bancos de dados reúnem e disponibilizam a matéria prima necessária para o avanço do conhecimento científico-tecnológico, as informações em larga escala que fundamentam as atividades de pesquisa. De tal modo, o alargamento do escopo de proteção, conforme observado nos últimos anos, pode provocar obstáculos significativos ao acesso

⁴⁶ Entre eles podemos citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Declaração de Veneza (2009), documentos firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências.

a dados e informações relevantes aos propósitos técnico-científicos (Reichman; Uhler, 1999). E esse risco, como alerta Pistorious (2008), pode se mostrar ainda mais elevado em países em desenvolvimento. No caso do Brasil, o desafio que de pronto se levanta é conferir à matéria a relevância que vem assumindo em outros países, posto que os estudos sobre ela existentes ainda são por aqui escassos. A contribuição que ora procuramos oferecer passa pela análise, ainda que preliminar, de possíveis impactos que questões de tal tipo podem impingir ao setor público, que embora dotado de funções e características muito distintas das que marcam o setor privado, também é produtor e consumidor de dados e informações em larga escala.

3.2.2. Os bancos de dados produzidos pelo setor público

Os bancos (ou bases) de dados constituem um dos objetos passíveis de proteção por direitos de autor no Brasil, de acordo com o artigo 7º, inciso XIII, da Lei de Direitos Autorais, e com os tratados internacionais em matéria de propriedade intelectual a que o Brasil se vincula. A legislação brasileira impõe como condição à proteção que as bases constituam criações intelectuais, o que é definido em função do trabalho de seleção e organização de seu conteúdo. Devem dispor, de tal modo, de suficiente originalidade e distinção, excluindo-se obras cuja reunião ou disposição tenham sido executadas por meio de critérios fundamentalmente técnicos ou funcionais (Souza; Shirru; Alvarenga, 2020). A Lei n.º 9.610/98 é ainda explícita ao excluir do escopo da proteção os dados ou materiais em si que compõem o conteúdo dos bancos de dados, sem prejuízo aos direitos que sobre eles incidam, como expresso em seu artigo 7º, inciso XIII, § 2º.

A reflexão sobre o acesso e os usos de bancos de dados produzidos no setor público ainda carece de uma ampla base teórico-doutrinária. No que concerne ao suporte prestado pela literatura especializada, Souza, Shirru e Alvarenga (2020) apontam que, de uma forma geral, a proteção às bases de dados mostra-se bastante extensiva e pouco definida na experiência brasileira, o que exige cuidados para que não constitua obstáculo à pesquisa e à inovação, bem como ao exercício de direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal, como o direito de acesso à informação. “A extensão do direito autoral para os bancos de dados, ao menos no Brasil, não veio acompanhada de uma limitação própria que estipule condições nas quais o acesso e uso de bases de dados e seu conteúdo seria permitido” (Souza; Shirru; Alvarenga, 2020, p. 9). Tal lacuna, caso não preenchida, pode configurar um descompasso entre a estrutura de proteção vigente e o interesse público. Wachowicz (2011), por sua vez, alerta que a exacerbação de um ideário protecionista pode ser perigosa no contexto da sociedade informacional, e a ausência de um equilíbrio entre a proteção aos bancos de dados, os direitos de acesso e o livre fluxo da informação pode acarretar prejuízos ao

processo de geração do conhecimento no país e à agregação de valores sociais, culturais e econômicos fundamentais para o progresso social. Compreendemos que ambas as proposições devem ser necessariamente consideradas no debate sobre a proteção e acesso às bases de dados produzidas no serviço público.

A observação da experiência internacional pode ser um ponto de partida interessante para uma reflexão sobre a matéria, abrindo oportunidade para a avaliação da conveniência da aplicação dos conceitos e princípios nela identificados à nossa realidade. Segundo Geiger e Jütte (2022), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos — um dos três instrumentos que constituem a Carta Internacional de Direitos Humanos, tratado das Nações Unidas que sistematiza a proteção aos direitos humanos em nível internacional — garante o acesso a informações mantidas por instituições públicas. As Nações Unidas também recomendam que os governos mantenham as informações produzidas por instituições públicas, desde que de evidente interesse coletivo, em domínio público. Uma possível consequência da aplicação de tais diretrizes seria a internalização nos ordenamentos jurídicos nacionais da compreensão de que informações, dados e documentos públicos não devem gozar de proteção por direitos de autor, mesmo quando compilados em bancos de dados.

Discorrendo sobre a experiência norte-americana, Reichman e Samuelson (1997) observam que naquele país o governo produz dados basicamente de duas maneiras: diretamente, a partir da geração e compilação de informações por parte de suas agências; ou indiretamente, por meio de remunerações e subsídios a pesquisadores, especialmente para fins científicos. Em ambos os casos a legislação nacional é peremptória, proibindo a proteção de obras produzidas por servidores públicos no exercício de suas funções e promovendo o livre o acesso e uso desses dados — excetuando-se trabalhos científicos e resultados tecnológicos obtidos a partir do uso de tais informações. As características e as funções cumpridas pelas instituições públicas justificariam a colocação dos bancos de dados por elas produzidas em um regime de exceção ou limitação para o exercício de direitos de exclusão (Sanders, 2006). Zazurca (2011) chama ainda a atenção para o pioneirismo dos Estados Unidos na regulamentação da reutilização das informações produzidas pelo setor público, definindo a prática como o livre uso por toda a sociedade de elementos que já cumpriram o seu ciclo econômico ou fim original, podendo ser aplicados a novas funções ou finalidades, sejam elas lucrativas ou não.

O mesmo autor, por sinal, demonstra como os Estados Unidos serviram de modelo para que outros países legislassem sobre o acesso a informações produzidas pelo setor público. O exemplo mais notório deu-se na União Europeia, cujo Parlamento, espelhando-se no exemplo norte-americano, promulgou em 2003 a Diretiva 2003/98/EC, relativa à reutilização da informação do

setor público (European Union, 2003). Além de definir o significado de reutilização e o que é considerado como informação produzida pelo setor público, o ato determina as condições de reutilização, formatos para sua disponibilização, princípios de tarifação, regras de transparência, possibilidades de licenciamento, obrigatoriedade da criação de ferramentas de busca, possíveis exclusões à reutilização,⁴⁷ entre outras medidas. Os ditames da Diretiva 2003/98/CE foram paulatinamente incorporados aos ordenamentos jurídicos dos países membros da União Europeia e em alguns casos foram neles até aprimorados. Após ser submetido a sucessivos ajustes e emendas, o ato acabou sendo substituído, no intuito de se ampliar a sua abrangência e se alcançar uma redação mais clara e objetiva, dando origem à Diretiva 2019/1024/EC, de 20 de junho de 2019, que dispõe sobre dados abertos e o reuso de informações do setor público (European Union, 2019).

Conforme conclui Zazurca (2011), desde a formulação da Lei de Liberdade de Informação Eletrônica nos Estados Unidos, em 1996, e a partir dos efeitos multiplicadores por ela provocados, progressivamente se consolida no mundo um novo paradigma, que, convergente com a revolução digital que vimos assistindo, vem colocando a informação produzida pelo setor público à disposição da sociedade, estimulando com isso a livre circulação do conhecimento e da cultura. E isso vem ocorrendo, em sua opinião, em harmonia com outros direitos, como os de propriedade industrial, o que ainda se configura um desafio no âmbito do setor privado.

No Brasil, a principal referência normativa acerca do acesso e uso de bancos de dados produzidos pelo setor público é o Decreto n.º 8.777, de 11 de maio de 2016 (Decreto 8.777/2016), que estabelece a Política de Dados Abertos do Governo Federal, cujos objetivos, conforme exposto no artigo 1º do próprio ato, são os seguintes:

- I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;
- II - aprimorar a cultura de transparência pública;
- III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso;
- IV - facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação;
- V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;
- VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública;

⁴⁷ Entre as obras que podem ser indisponibilizadas para reutilização destacam-se aquelas sobre as quais incidem direitos de propriedade industrial de terceiros, documentos submetidos a regimes de acesso restrito ou confidencialidade e documentos conservados por instituições educativas, de pesquisa ou culturais.

VII - promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios;

VIII - promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações; e

IX - promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada (Brasil, 2016).

O texto da referida norma foi submetido a uma série de alterações após a sua promulgação, uma das quais com direta relação com o tratamento conferido ao acesso e uso dos bancos de dados de todos os órgãos da Administração Pública Federal. Por força do Decreto n.º 9.903, de 8 de julho de 2019 (Decreto 9.903/2019), o artigo 4º do Decreto 8.777/2016 passou a ter a seguinte redação:

Art. 4º Os dados disponibilizados pelo Poder Executivo federal e as informações de transparência ativa são de livre utilização pelos Poderes Públicos e pela sociedade.

§ 1º Fica autorizada a utilização gratuita das bases de dados e das informações disponibilizadas nos termos do disposto no inciso XIII do caput do art. 7º da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, e cujo detentor de direitos autorais patrimoniais seja a União, nos termos do disposto no art. 29 da referida Lei.

§ 2º Fica o Poder Executivo federal obrigado a indicar o detentor de direitos autorais pertencentes a terceiros e as condições de utilização por ele autorizadas na divulgação de bases de dados protegidas por direitos autorais de que trata o inciso XIII do caput do art. 7º da Lei nº 9.610, de 1998.

O Decreto 9.903/2019 introduziu, portanto, uma novidade importante na Política de Dados Abertos do Governo Federal, o franqueamento do acesso a todos os bancos de dados dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, mesmo aqueles protegidos nos termos da Lei 9.610/98. O ato confirmava a titularidade que a União exercia sobre os direitos autorais dessas bases, e justamente no seu exercício autorizava acesso e uso livres e gratuitos. O mesmo decreto ainda estabeleceu que a gestão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal passaria a ser coordenada pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle aplicados à disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas em formato aberto. As diretrizes da INDA são aprovadas por um comitê gestor formado por representantes de alguns órgãos do Executivo Federal e de instâncias da sociedade civil. O IBGE é uma das instituições que toma assento nesse colegiado.

O Decreto 8.777/2016 estabelece ainda, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, que a Política de Dados Abertos deve ser implementada pelos órgãos da Administração Pública Federal através da execução de Planos de Dados Abertos, que deverão dispor sobre aspectos específicos relativos à

disponibilização de dados e informações por cada instituição, como a criação de inventários e catálogos corporativos de dados, critérios de priorização e cronograma de abertura de dados, determinação de responsabilidades das unidades organizacionais quanto à produção, manutenção e divulgação de bases de dados, criação de mecanismos de promoção do acesso e uso de bases de dados pela sociedade, entre outras ações.

3.2.3. A experiência do IBGE

Conforme repetidamente apontado neste trabalho, a função cumprida pelo IBGE é produzir e oferecer à sociedade brasileira dados e informações oficiais sobre uma série de aspectos que compõem a sua realidade. Desde os seus primórdios, os resultados dos trabalhos do IBGE foram disponibilizados ao público por meio de sinopses, tabelas, relatórios, estudos e outros meios impressos editados pelo próprio órgão. A partir dos anos 1970, como decorrência do avanço da informática, as atividades de produção, processamento, armazenamento e divulgação de dados e informações estatísticas e territoriais passaram por progressivas transformações, graças à introdução de novos recursos como os computadores de grande porte e as fitas magnéticas, posteriormente substituídas pelos microcomputadores, disquetes, CDs, DVDs e, finalmente, a internet, em suas distintas versões.

Ao longo das últimas cinco décadas, portanto, os bancos de dados digitais ganharam uma importância fulcral nas atividades da instituição. Nos dias de hoje, toda a produção do IBGE é neles armazenada e preservada, sendo por meio de suas interfaces digitais acessada pelo público. Partindo-se da premissa de que a reflexão sobre exclusão e acesso aos bancos de dados produzidos pelo setor público brasileiro é oportuna, o IBGE se apresenta como um caso emblemático a ser estudado, por constituir uma instituição pública cuja finalidade precípua é a produção e divulgação de dados e informações em larguíssima escala.

O IBGE utiliza distintas bases para a armazenagem e acesso aos dados e informações que produz, conforme descrito na seção 2.4 deste estudo. A política adotada há anos pela fundação, especialmente a partir da reforma administrativa de meados dos anos 1980,⁴⁸ fundamenta-se na ratificação da natureza pública das funções cumpridas pela instituição e, conseqüentemente, dos dados e informações que produz. A prática consolidada é a de disponibilização do acesso livre e direto aos bancos de dados, sem custos nem restrições, exceto nos casos específicos previstos em lei, como os que ameaçam a preservação do sigilo estatístico.⁴⁹ Quanto aos custos de acesso, o pressuposto tradicionalmente assumido é de que, por meio dos seus impostos, o cidadão já financia

⁴⁸ Vide seção 1.3.

⁴⁹ Vide seção 2.4.

o funcionamento e as atividades da instituição, sendo por isso toda a sua produção franqueada à sociedade. Também quanto a isso a diretriz admite exceções, como nos já citados casos de disponibilização de suportes físicos para o armazenamento de conteúdos informacionais (como no passado foram os disquetes, CDs, DVDs, pen drives, etc.) ou das demandas por tabelas especiais com dados agregados indisponíveis nos bancos de dados institucionais, em face da não divulgação de microdados de pesquisas econômicas. Cabe a ressalva de que mesmo nos casos específicos em que o acesso a dados e informações do IBGE exige o pagamento de taxas, essas cobranças têm como objetivo cobrir os custos envolvidos no trabalho de recuperação e disponibilização, não proporcionar uma receita adicional à fundação.

Essa longeva diretriz foi ratificada e reforçada após a implementação da Política de Dados Abertos do Governo Federal, esta paulatinamente aperfeiçoada nos últimos sete anos. Seguindo os ditames do Decreto 8.777/2016, no âmbito institucional essa política se materializa atualmente no Plano de Dados Abertos 2020-2022 (IBGE, 2020b), que codifica o planejamento e a coordenação das ações de disponibilização de dados no âmbito do IBGE, embora aberto a rearranjos conforme as eventuais alterações das políticas institucionais e do perfil das demandas a serem atendidas. O documento não estabelece exatamente um elenco de ações concretas a serem realizadas pelo órgão, mas um marco geral dos objetivos, princípios e critérios a norteá-las, com o apontamento dos dados e informações prioritárias nas ações de abertura, bem como os prazos destas ações (IBGE, 2020b).⁵⁰

Descrito esse quadro geral, propomos neste ponto uma primeira problematização. Ao menos desde os anos 1990 ergueram-se propostas, gestadas intra ou extramuros, voltadas ao estabelecimento de taxas pelo acesso aos dados e informações produzidos pelo IBGE. O princípio que alicerça a ideia é de que os conteúdos informacionais constituem ativos dotados de significativo valor econômico, devendo por isso ser devidamente explorados, de forma que seus resultados possam ser revertidos em prol dos próprios interesses da instituição. Decerto, tendo-se em mente as diferenças entre as funções cumpridas pelos entes públicos e as empresas privadas, não se vislumbra que as atividades do IBGE devam visar o lucro, mas que possam gerar receitas que contribuam para o aperfeiçoamento da atuação da própria organização, tornando-a menos dependente dos recursos do Erário. Com isso, ao menos em tese, o órgão ficaria menos vulnerável às oscilações das políticas orçamentária e fiscal do Governo Federal, garantiria maior estabilidade quanto à qualidade de seus serviços e ganharia mais liberdade para fazer investimentos na melhoria de processos e treinamento de pessoal. Em tal perspectiva, as receitas proporcionadas pela

⁵⁰ O Plano de Dados Abertos do IBGE foi revisto e atualizado em 2024, já após o fechamento da presente pesquisa. Para informações sobre objetivos, estratégias, ações e prazos nele previstos, ver IBGE (2024).

remuneração dos serviços prestados pelo órgão, desde que adequadamente gerenciadas, poderiam promover ganhos de eficiência, produtividade e qualidade.

Na medida em que, como anteriormente demonstramos, o paradigma digital e informacional se fortalece, esse ideário parece ganhar novos aportes e contornos. E sempre que isso ocorre o debate é retomado, ganhando e perdendo força ao embalo das flutuações conjunturais. Acreditamos que a abordagem acadêmica possa prestar alguma contribuição para o tratamento da matéria. Primeiramente, à luz da reflexão que vimos desenvolvendo, a Política de Dados Abertos do Governo Federal é clara ao determinar que o acesso aos bancos de dados dos órgãos da Administração Pública Federal, desde que inexistente qualquer restrição legal específica, deve ser aberto e gratuito, assim como os usos, consumo, cruzamento e distribuição de seus conteúdos, resguardando-se os créditos de fonte e autoria. Logo, esta imposição legal relativamente recente de pronto obstaculiza a possibilidade de taxação. Uma medida, portanto, que no passado pode ter sido mais livremente cogitada — embora não concretizada — hoje encontraria condições bem mais restritas para a sua implantação. De todo modo, como não estamos aqui impedidos do exercício da conjectura, caberia uma ponderação sobre a existência de possíveis brechas legais. Sabe-se que a Lei de Direitos Autorais é silente sobre a matéria e que o Decreto 8.777/2016 é peremptório ao conceder acesso gratuito aos bancos de dados dos órgãos do Governo Federal, mesmo nos casos em que são legalmente protegidos, faculdade de que dispõe o titular dos direitos de autor — no caso, a União. Mas compreendemos que esses usos ficam condicionados à natureza dos dados e informações que as interfaces e ferramentas de busca permitem acessar ou cruzar. E se tratarmos, por exemplo, de determinados tipos de extrações e cruzamentos “customizados”, que atendam aos interesses ou demandas específicas de certos usuários? Ou de outro modo, de dados ou informações que não são normalmente obtidos pelos meios ordinários de acesso, mas que o usuário gostaria que o IBGE disponibilizasse a seu pedido? E se a demanda se orientar para a extração de um volume de dados que exceda o limite estabelecido pelas ferramentas de busca existentes na interface do banco de dados? Poderíamos considerar que tais demandas, por se caracterizarem como extraordinárias, não seriam abrangidas pelo escopo do artigo 4º, parágrafo 1º, do Decreto 8.777/2016? Nesse caso, haveria margem para que sobre elas incorressem taxações? E mais: poderiam essas taxações ser utilizadas para a geração de receitas adicionais para o órgão, não apenas para cobrir eventuais custos desse atendimento diferenciado?

Decerto não são questões triviais, exigindo um cuidadoso enfrentamento. Por um lado, não há notícias de que a cobrança por determinados serviços venham a ferir os princípios da Administração Pública, desde que contem com a devida previsão legal. Por outro, essa cobrança exigiria a construção de uma nova interpretação do artigo 4º, parágrafo 1º, do Decreto 8.777/2016.

Ademais, cabe ainda ressaltar que a despeito dos ditames da Política de Dados Abertos do Governo Federal e do Plano de Dados Abertos do IBGE, a fundação já lança mão da cobrança de taxas para acesso a certos tipos de dados e informações, como no caso de determinados conteúdos das pesquisas econômicas, sem que se tipifique por isso qualquer ilegalidade.⁵¹ Contudo, existem variáveis de naturezas diversas que precisam ser consideradas nessa equação. A começar pela definição dos critérios de cobrança. A taxação seria extensiva a todos os tipos de usuários que remetessem ao IBGE demandas extraordinárias, sem qualquer tipo de diferenciação? É recorrente o argumento, por exemplo, de que empresas que atuam no mercado informacional podem fazer atualmente livre uso dos dados contidos nas bases do IBGE, auferindo com isso benefícios financeiros sem que o produtor original seja de alguma forma remunerado. Seguindo esta linha, a taxação do acesso para fins comerciais poderia ser considerada justa e razoável. Caberia, por outro lado, ponderar se o franqueamento do acesso, mesmo que para fins comerciais, não constitui uma ação de suporte e fomento ao desenvolvimento da indústria de conteúdos informacionais, ação que, especialmente no contexto da economia do conhecimento ou da informação, pode ser tomada como socialmente desejável e constitui competência e dever do Estado brasileiro e suas agências.

Outra questão que não pode deixar de ser considerada é o possível impacto da taxação sobre as atividades de pesquisa no país. Os bancos de dados do IBGE fornecem matéria prima essencial a investigações científicas de diversos tipos, envolvendo inúmeras áreas do conhecimento. É inegável que a pesquisa científica é uma ferramenta fundamental para que a humanidade possa enfrentar não só os problemas e desafios do presente, como também os que já se apresentam às futuras gerações, muitos dos quais mais evidentes em países em desenvolvimento como o Brasil. As respostas e soluções oferecidas pela ciência, entretanto, são dependentes de uma série de fatores, especialmente os investimentos, que geralmente não se mostram abundantes na nossa realidade. Logo, a taxação do acesso aos bancos de dados do IBGE, mesmo no caso de demandas diferenciadas, pode, a depender dos critérios adotados, impor um óbice adicional às atividades de pesquisa no Brasil, configurada pela elevação de seus custos. E também se chocaria com o dever imposto à Administração Pública de contribuir para o desenvolvimento científico-tecnológico e a inovação no país, conforme explícito, por exemplo, nos artigos 218 e 219 da Constituição Federal. Logo, qualquer iniciativa de implementação de taxação do acesso e dos usos dos bancos de dados do IBGE precisa considerar fortemente a adoção de exceções, especialmente para fins de pesquisa.

Resta por fim ponderar sobre a eficiência da taxação frente ao alcance de um possível resultado esperado, ou seja, a obtenção de receitas extras que possam ser aplicadas aos interesses do órgão. Considerando o atual regime de arrecadação da Administração Pública Federal, nos termos

⁵¹ Conforme descrito na seção 2.4 deste estudo.

impostos pela Constituição de 1988, as disponibilidades financeiras da União são acolhidas em uma conta única do Tesouro Nacional, incluindo os fundos de suas autarquias e fundações. Mantida pelo Banco Central do Brasil, a conta única constitui um instrumento de controle das finanças públicas, objetivando promover a racionalização da administração de recursos financeiros. Logo, o atual ordenamento jurídico não conferiria ao IBGE autonomia para o uso dos recursos obtidos a partir da taxaço, o que manteria o órgão dependente das transferências do governo federal, com todos os condicionantes que as envolvem. Decerto a receita auferida poderia servir aos propósitos de políticas fiscais, sendo útil especialmente em momentos em que a elevação da arrecadação federal se apresentar como objetivo prioritário. Cabe refletir, no entanto, sobre o grau de eficiência da taxaço para esse fim específico. Além disso, é preciso considerar que um órgão produtor de informações oficiais depende estreitamente da credibilidade de que dispõe junto à sociedade e das relações que mantém com seus informantes. Logo, nesse trabalho de avaliação de prós e contras da taxaço, a mensuração do possível impacto que a medida pode exercer sobre a imagem institucional não pode ser negligenciada.

3.3. Recomendações para uma política de propriedade intelectual no IBGE

Uma vez identificado o tratamento conferido pelo IBGE às questões que envolvem a propriedade intelectual das criações intelectuais de seus servidores no desempenho de suas funções e aos conteúdos autorais produzidos por terceiros aplicados às atividades do órgão, avaliando-se logo em seguida problemas, lacunas e procedimentos a serem aprimorados, cabem agora algumas sugestões para o encaminhamento da questão. Reforçamos que a proposta aqui apresentada não passa pela formulação de normativas, reiterando o posicionamento anteriormente expresso de que estas últimas devem representar a materialização de política institucionais. Logo, partindo da premissa de que a política de gestão do conhecimento ainda está em gestação no âmbito do IBGE, sendo alvo de estudos e debates em distintas instâncias do órgão, uma proposta de codificação de normas e procedimentos seria intempestiva. É preciso antes disso definir diretrizes e estratégias sobre questões de propriedade intelectual no órgão — sempre vinculadas a uma política mais abrangente de gestão do conhecimento —, que por sua vez vão pautar os procedimentos adotados. Isto posto, consideramos que a contribuição que o presente estudo pode oferecer à instituição é a apresentação de novos fundamentos e subsídios para os debates institucionais ora em curso.

3.3.1. Capacitação dos servidores

A primeira recomendação emerge da constatação do ainda incipiente e frágil conhecimento institucional sobre o campo da propriedade intelectual. Observamos que grande parte do conhecimento detido pelos servidores é tácito e por vezes intuitivo, não resultante de processos formais de aprendizagem e treinamento. Nesse sentido, entendemos que o IBGE deve procurar capacitar todos os servidores envolvidos em atividades de produção e divulgação de informações, especialmente aqueles que lidam cotidianamente com conteúdos autorais. Esse trabalho de capacitação poderia ser realizado pela unidade oficialmente dotada de tal responsabilidade, a ENCE/CTA, ou por outras instituições capazes de promover o desenvolvimento das competências dos servidores do IBGE, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) ou entidades análogas.

Reforçamos que a capacitação dos servidores do IBGE no campo da propriedade intelectual se apresenta como uma ferramenta que pode ser aplicada ao propósito de melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços prestados pelo órgão. Isso porque, conforme já discutido, o enfrentamento de questões relacionadas a possíveis infrações a direitos de terceiros pode exigir dos servidores noções e referências que confirmem segurança ao processo de tomada de decisões. Decerto o IBGE já possui uma instância que pode oferecer esse suporte, a Procuradoria Federal. Entretanto, a depender da natureza da demanda específica, bem como de sua urgência, nem sempre esse caminho oferece a agilidade necessária. Compreendemos que as consultas à Procuradoria Federal constituem recurso importantíssimo do qual os servidores do IBGE dispõem, mas não pode ser o único. Ao nosso ver, a Procuradoria Federal deve constituir instância final de orientação jurídica especializada — para os casos em que o conhecimento institucional acumulado não seja suficiente para o enfrentamento de questões de alta complexidade — e de representação judicial e extrajudicial do órgão em situações de possíveis infrações a direitos de terceiros ou litígios.

3.3.2. Criação de grupo de trabalho (GT)

Uma vez mais reiteramos que o aperfeiçoamento do tratamento conferido pelo IBGE às obras autorais exige a construção de uma prévia política institucional de propriedade intelectual, esta inserida em uma política de gestão do conhecimento. Desde o início de 2023 encontram-se em andamento, no âmbito do CDDI, as atividades do Grupo de Trabalho de Gestão do Conhecimento (GT Gestão do Conhecimento), responsável pela promoção de estudos e análises sobre as funções e propósitos da gestão do conhecimento em instituições públicas, identificação de boas práticas e avaliação de sua aplicação no âmbito do IBGE. Por ser um dos integrantes deste grupo, posso testemunhar o quanto suas atividades contribuíram para o avanço do conhecimento sobre a matéria

dentro do órgão, propiciando um tratamento mais adequado a um tema cuja relevância se reflete no Plano Estratégico do IBGE para o período 2022-2025. A atuação do referido GT poderia servir como modelo para iniciativas afins voltadas ao campo da propriedade intelectual.

Compreendemos que a construção de um espaço para a discussão de questões relativas à propriedade intelectual atenderia aos interesses do IBGE, abrindo possibilidades para avanços ainda mais contundentes na formação de massa crítica dentro da instituição. Tendo em vista a redução de formalidades e o aproveitamento de esforços já despendidos, essa nova instância poderia ser constituída como grupo temático dentro do já existente GT Gestão do Conhecimento, agregando novos integrantes. Ao longo de nossa pesquisa identificamos servidores familiarizados com a matéria, que poderiam trazer aportes e contribuições significativas. Propomos que o referido grupo (de trabalho ou temático) funcione como núcleo para o trabalho de construção de uma política de propriedade intelectual no IBGE, lançando mão de expertise já existente no próprio órgão. As discussões promovidas por ocasião da realização dos Seminários em Rede, organizados pela ENCE/CTA, em 2017, e os resultados do presente estudo poderiam servir como ponto de partida para os trabalhos a serem desenvolvidos. Outra interessante referência poderia ser a experiência do SERPRO, sucintamente descrita em Carvalho e Veras (2008). Por sinal, a referida empresa pública pode constituir um valioso exemplo para a realização de benchmarking,⁵² ferramenta de gestão que proporciona a observação, aprendizagem e reprodução de práticas bem-sucedidas adotadas por outras organizações.

3.3.3. Registro dos *softwares* desenvolvidos pelo IBGE

Uma das constatações efetuadas ao curso da investigação junto às unidades organizacionais selecionadas para este estudo foi a ausência da prática de registro dos programas de computador desenvolvidos pelo IBGE no órgão registral legalmente constituído, o INPI. Conforme mencionado na seção 2.4, o registro desses *softwares* chegou a ser cogitado pela DTI em certo momento, mas a iniciativa acabou não indo à frente, fosse pela burocracia e os custos envolvidos, fosse pelas dúvidas quanto aos seus reais benefícios, dada a inexistência de interesse em seus usos comerciais.

Compreendemos que a retomada de tal discussão e a execução dos registros dos programas pode ser oportuna e constituir uma prática benéfica à instituição. Primeiramente, no sentido inicialmente imaginado pela própria DTI, que vislumbrava utilizar os registros como indicadores da

⁵² Segundo Mattos e Guimarães (2005), o *benchmarking* pode ser definido como uma ferramenta aplicada à melhoria do desempenho de uma organização, com base no aprendizado de boas práticas e no entendimento das formas como elas podem ser alcançadas. Trata-se de um processo de pesquisa pelo qual uma organização compara seus processos e práticas com outras organizações reconhecidas por sua *expertise* e alto desempenho. “O benchmarking envolve a coleta de informações de uma organização e sua aplicação em benefício de outra [...] É uma forma de análise comparativa que demanda o estabelecimento de um referencial comum como base de comparação” (Mattos; Guimarães, 2005, p. 175).

produção técnica da diretoria. Mas é preciso ressaltar que o propósito pode ser ainda mais abrangente. A criação de um *portfolio* de registros de softwares pode servir também como um fator de expansão do patrimônio intelectual do órgão, de estímulo aos seus desenvolvedores (embora não caiba a estes a titularidade dos direitos sobre os programas, e sim ao empregador, a lei não impede a sua nomeação como autores) e valorização da imagem da instituição, produzindo documentos formais que contribuam para o reconhecimento social de sua *expertise* no referido campo. Tal reconhecimento, por sinal, pode funcionar ainda como argumento em favor da elevação dos investimentos governamentais no órgão, tendo em vista o aprimoramento e expansão das atividades de desenvolvimento.

3.4. Bases para uma política institucional de propriedade intelectual

Concluimos este estudo, conforme já exposto, sem a pretensão de apresentar propostas acabadas de políticas ou normativas para a propriedade intelectual no âmbito do IBGE. Reforçamos que esta construção deve ser coletiva, resultado de um esforço de reflexão ainda a ser promovido no órgão — preferencialmente nas condições preconizadas ao longo deste trabalho. Mas entendemos que a presente pesquisa permitiu a identificação de elementos que podem servir como norteadores do trabalho a ser doravante realizado. Trata-se tão somente das fundações de uma complexa edificação, que uma vez firmemente fincadas podem prover a sustentação necessária às escolhas e decisões envolvidas no processo de construção de políticas institucionais. Representam, portanto, princípios básicos para uma política institucional de propriedade intelectual, estabelecendo parâmetros de orientação para os debates internos, podendo ser sintetizados nos seguintes termos:

- **Observância de direitos de terceiros:** o IBGE deverá zelar pelo respeito aos direitos de propriedade intelectual de terceiros e pela conformidade legal de suas ações nesse campo.
- **Responsabilização:** o IBGE deverá se responsabilizar pela infração a direitos de terceiros e seus servidores pela inobservância das políticas e normativas de propriedade intelectual do órgão.
- **Natureza pública da produção do IBGE:** a política de propriedade intelectual do IBGE deverá ser compatível com a natureza pública de suas atribuições, sempre observando o devido balanço entre os direitos de propriedade e outros direitos fundamentais.

- **Créditos às fontes e reconhecimento de autoria:** o IBGE deverá garantir os devidos créditos às fontes das informações divulgadas em seus produtos e, sempre que possível e de forma compatível com a sua política editorial, promover o reconhecimento e nomeação dos autores dos conteúdos institucionais.
- **Codificação e padronização de procedimentos:** os procedimentos aplicados ao tratamento de objetos protegidos por direitos de propriedade intelectual no âmbito do IBGE deverão ser codificados em normativas, manuais e guias de boas práticas; além disso, os documentos para formalização de cessão de direitos e autorização de uso de conteúdos protegidos deverão ser padronizados, conforme as finalidades a que os mesmos se prestem, primando pela simplicidade e objetividade.

CONCLUSÃO

A presente trabalho promoveu uma discussão sobre as relações entre a gestão do conhecimento e a propriedade intelectual em organizações modernas, particularmente as que integram o âmbito do setor público brasileiro. Para isso, propôs-se uma análise do tratamento conferido a obras protegidas por direitos de autor em instituições governamentais, tomando-se a experiência do IBGE como estudo de caso. Partindo-se da observação da produção institucional e de um mapeamento dos conteúdos passíveis de proteção nos termos das Leis n.º 9609/98 e 9.610/98, a pesquisa procurou identificar os principais problemas enfrentados por servidores no processo de criação e uso de determinados tipos de obras intelectuais — conteúdos textuais, imagéticos e audiovisuais, além de *softwares* e bancos de dados —, bem como examinar se no cotidiano de suas atividades ocorre a plena observância dos cuidados, restrições e exigências impostas pelo ordenamento jurídico nacional. Dado o volume de sua produção e a dispersão territorial do IBGE, optamos por delimitar nosso escopo de observação, selecionando quatro unidades organizacionais para estudo: o Centro de Documentação e Disseminação de Informações; a Coordenação-Geral de Comunicação Social (CCS); a Coordenação de Treinamento e Aperfeiçoamento da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/CTA); e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI). A investigação se baseou no exame de documentos institucionais, observação *in loco* e consultas efetuadas junto a integrantes das áreas técnicas.

O trabalho de pesquisa nos permitiu aferir a nossa hipótese de trabalho, corroborando-se a ideia de que as questões que envolvem a propriedade intelectual de obras criadas por servidores do IBGE no exercício de suas funções ou dos conteúdos produzidos por terceiros aplicados a atividades de produção e divulgação de informações ainda não foram lançadas à agenda da alta administração do órgão tampouco contempladas nas políticas institucionais. Constatou-se que o conhecimento detido pelos servidores do IBGE sobre a matéria é predominantemente tácito e ainda incipiente, havendo — com algumas exceções — parca base de informações que possa ser aplicada à resolução de problemas cotidianos concernentes ao uso de obras autorais. Notou-se também a inexistência de práticas de codificação de conhecimentos e procedimentos, fator que limita as referências disponíveis para o processo de tomada de decisões. O suporte formal prestado aos servidores passa unicamente pela atuação da Procuradoria Federal, processo que nem sempre se desenvolve com a praticidade e agilidade exigidas em algumas situações. Ressaltamos, por outro lado, que na pesquisa realizada não se constatou nenhuma flagrante ilegalidade nas práticas das áreas observadas, podendo-se afirmar que, embora por vezes precárias e intuitivas, elas têm cumprido a função de evitar que o IBGE incorra na infração a direitos de terceiros. Entretanto,

parece claro que o aperfeiçoamento destas mesmas práticas se mostra desejável e necessário, de modo a reduzir o risco de que tais infrações possam ocorrer no futuro.

Os resultados obtidos nos permitiram elaborar um conjunto de sugestões a serem encaminhadas às instâncias competentes do órgão, tendo em vista o enfrentamento dos mais evidentes problemas e lacunas referentes ao tratamento das obras autorais no âmbito do IBGE. Primeiramente, compreendemos que a promoção de ações de formação em propriedade intelectual para os servidores do órgão se mostra uma iniciativa desejável, ao menos se aplicadas aos profissionais que atuam na produção e divulgação de informações que incorporam conteúdos autorais. Aproveitando-se do fato de que a fundação já dispõe de uma área técnica especializada em atividades de capacitação, treinamento e extensão — a ENCE/CTA — essa expertise institucional poderia ser aproveitada, direcionando-se esforços para a construção e disseminação de uma cultura de propriedade intelectual na instituição. Isso não exclui a possibilidade de suporte de instâncias externas que atuam no campo da formação e aperfeiçoamento de profissionais, como o caso da ENAP.

Outra sugestão efetuada no trabalho — que se comunica com a anterior, na medida em que exige a expansão do conhecimento institucional acumulado — consiste na promoção da codificação de procedimentos aplicados ao tratamento de objetos protegidos por direitos de propriedade intelectual, por meio de manuais, guias de boas práticas, normativas e documentos afins. O registro formal desses saberes e práticas criaria um conjunto de referências para a orientação dos servidores, além de contribuir para a facilitação do fluxo de informações nas áreas técnicas. Não podemos também nos esquecer que o conhecimento detido por uma instituição pode se perder ao longo do tempo em face de alterações ocorridas na composição das equipes técnicas ou mesmo pelo suceder de gerações. Logo, a codificação desse conhecimento pode funcionar como uma ferramenta importante para a sua preservação e disseminação.

O estudo buscou ainda chamar a atenção para uma questão ainda controversa na literatura especializada, concernente à indicação da autoria das criações intelectuais produzidas no âmbito do serviço público. Embora encontremos posições discrepantes na discussão teórico-doutrinária, particularmente compreendemos que não há na legislação qualquer impedimento ao reconhecimento da autoria de obras — um dos direitos morais do autor — quando estas são elaboradas por servidores públicos no exercício de suas funções. Decerto é preciso que a fruição deste direito pessoal do autor não se contraponha a direitos e interesses coletivos difusos. Também entendemos que alguns dos direitos morais do autor, caso reivindicados por servidores públicos, podem comprometer o alcance das finalidades a que as obras se apliquem, como o desenvolvimento de políticas públicas ou a prestação de determinados serviços, especialmente os relacionados à

saúde, cultura, educação, ciência, previdência e outras responsabilidades indelévels do Estado brasileiro, nos termos da Constituição Federal. Ainda assim, considerando o necessário balanço entre distintos direitos, não vislumbramos possibilidade de que a nomeação dos autores das obras ameace os propósitos ou os resultados da produção institucional. Reforçamos que tratamos aqui da observância de um direito moral específico, ressaltando que embora a legislação seja omissa quanto à matéria, a jurisprudência é cristalina ao atribuir à Administração Pública a titularidade dos direitos patrimoniais das criações intelectuais produzidas por seus servidores. Nesse sentido, observando que a grande parte dos conteúdos informacionais do IBGE é atribuída uma autoria institucional, seguindo uma longa política editorial do órgão, sugerimos uma reconsideração de tal diretriz, atribuindo-se, tendo em vista a plena observância do princípio da legalidade, os devidos créditos aos seus produtores, na medida de suas respectivas contribuições. Também salientamos que essa atribuição de créditos deve ir além da mera citação dos membros da equipe técnica que produziu a obra, permitindo-se a clara identificação dos servidores como criadores dos distintos conteúdos que a compõem, independentemente da manutenção da autoria institucional do conjunto da publicação.

Considerando os argumentos até aqui elencados, a criação de um espaço formal para a discussão do tema da propriedade intelectual no IBGE, tendo em vista o enfrentamento das questões discutidas nesse estudo, parece oportuna. De tal modo, uma vez identificados ao longo da pesquisa servidores interessados na temática e detentores de algum domínio sobre a mesma, sugerimos a criação de um grupo de trabalho para a elaboração de uma política de propriedade intelectual para o IBGE. Partindo-se da premissa em que se escora este estudo — de que uma política de propriedade intelectual em organizações públicas, obviamente a depender de suas características, pode se mostrar mais eficiente quando integrada a uma política mais abrangente de gestão do conhecimento —, não seria descabido que tal equipe estivesse associada às atividades do já existente GT Gestão do Conhecimento, organizado no âmbito do CDDI. Esse novo núcleo poderia promover a expansão da composição do referido GT, recebendo a contribuição de servidores de outras unidades organizacionais.

Compreendemos que os resultados alcançados por esse novo grupo de trabalho (ou temático, caso inserido em um GT já existente) devem servir como ponto de partida para a construção de uma política institucional de propriedade intelectual, a exemplo do que já foi feito em outros órgãos da Administração Pública Federal, como o SERPRO. Esta, reiteramos, deve estar integrada a uma política de gestão do conhecimento, já em vias de elaboração no âmbito do IBGE. Como contribuição ao debate, esboçamos alguns fatores que podem servir como princípios básicos norteadores de uma política institucional de propriedade intelectual: respeito aos direitos de terceiros; responsabilização pela infração a direitos de terceiros e pela inobservância das políticas e

normativas institucionais; natureza pública da produção do IBGE; créditos às fontes e reconhecimento de autoria. A partir do seu delineamento, espera-se que esta política seja consolidada em documentos normativos, que ratificarão os padrões de tratamento a obras autorais no órgão e os procedimentos considerados mais adequados.

Finalmente, é sempre oportuno lembrar que, no contexto de consolidação da chamada sociedade do conhecimento ou da informação, os desafios que se levantam ao IBGE, considerando a sua missão institucional, são de enormes proporções, incluindo a adaptação a um novo paradigma informacional, a incorporação de novas ferramentas e a exploração das fronteiras tecnológicas, o atendimento de demandas cada vez mais complexas, tudo isso em um quadro de escassez de recursos e pessoas. O enfrentamento das questões que envolvem os direitos de exclusão e acesso a bens essenciais — e a informação é um deles — se soma a essa realidade, sendo que os impactos sobre esta causados pelo estatuto da propriedade intelectual não podem ser ignorados. A propriedade intelectual, portanto, não se apresenta como matéria exótica em uma instituição voltada à prestação de serviços estatísticos e geocientíficos. É preciso primeiramente ter em conta o papel por ela exercido como instrumento de incentivo às criações intelectuais, que constituem alavancas para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural de um país. Na esfera de atuação de uma instituição pública, a promoção de uma cultura de propriedade intelectual pode ser um meio interessante para se fomentar o aperfeiçoamento e a eficiência de suas atividades. E também de garantir que o órgão cumpra como o dever que o ordenamento jurídico nacional lhe impõe de observar a plena conformidade legal de suas ações. Foi sobre todo esse conjunto de obrigações e responsabilidades impostas aos servidores do IBGE, as prerrogativas de que dispõem como criadores de obras intelectuais, bem como as formas de garantir o pleno cumprimento da lei e dos princípios da Administração Pública, que procuramos discutir e refletir nesse esforço de investigação. Nesse sentido, esperamos que o trabalho possa de alguma forma ser útil à comunidade ibgeana.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, E. M. Infraestrutura de informações e Sistemas Nacionais de Inovação. *Análise Econômica*, v.17, n.32, p. 50-69, set. 1999.
- ALEJANDRE, G. M. Overview of databases protection, after two decades of discussions and regulations: an international approach. In: BENSAMOUN, A.; LATIL, A. (coord.). *Propriété littéraire et artistique et humanités numériques*. Paris: Éditions Mare et Martin, 2015.
- ALFENAS, R. A. S.; SANTOS, C. S.; DIAS, D. C. S. ARAÚJO, V. G. B.; SILVA, D. V. F. Gestão do conhecimento nas organizações públicas brasileiras: revisão e bibliometria de obras no período de 2008 a 2017. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 72, n. 2, p. 452-78, abr.-jun. 2021.
- ALVES, C. B.; ARAÚJO, M. S. B. As fronteiras da imunidade do direito autoral sobre trabalhos no âmbito da administração pública. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, v. 13, n. 1802, jun. 2008. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20110-20111-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.
- ARROW, K. J. Economic Welfare and Allocation of Resources for Inventions. In: NELSON, R. R. (ed.). *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton: Princeton University Press, 1962.
- ASCENSÃO, J. O. *Direito de autor e direitos conexos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- ASCENSÃO, J. O. Direito de autor sem autor e sem obra. In: DIAS, J. F.; CANOTILHO, J. J. G.; COSTA, J. F. *Ars iudicandi: estudos em homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira*. v. 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 87-108. (Stvdia Ivridica, 91. Ad Honorem, 3).
- BAMBIRRA, R. *Gestão do conhecimento na administração pública federal: estudo de caso na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial) — Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2009.
- BARBOSA, D. B. *Direito de autor: questões fundamentais de direito de autor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- BARBOSA, D. B. *Tratado da Propriedade Intelectual*. Tomo I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BATISTA, F. F. *Modelo de gestão do conhecimento para a Administração Pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*. Brasília: IPEA, 2012.
- BATISTA, F. F.; QUANDT, C. A. PACHECO, F. F.; TERRA, J. C. Gestão do conhecimento na administração pública. Brasília: IPEA, 2005 (Texto para Discussão n.º 1095).
- BLASI JÚNIOR, C. G.; GARCIA, M. A. S.; MENDES, P. P. M. *A propriedade industrial*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BRANCO, S. *O domínio público no direito autoral brasileiro: uma obra em domínio público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008*. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.
- BRASIL. Decreto n.º 4.676, de 14 de janeiro de 1871. Crêa na Côrte do Imperio uma Directoria Geral de Estatística, em virtude da autorização concedida pelo art. 2º da Lei nº 1829 de 9 de

setembro de 1870, e manda executar o respectivo Regulamento. *Colecção das Leis do Império do Brasil de 1871*. Tomo XXXIV. Parte II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1871, p. 35-47.

BRASIL. Decreto n.º 24.609, de 6 de julho de 1934. Cria Instituto Nacional de Estatística e fixa disposições orgânicas para a execução e desenvolvimento dos serviços estatísticos. *Colecção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Actos do Governo Provisório (julho). Volume IV. Parte 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935, p. 524-34.

BRASIL. Decreto n.º 1.022, de 11 de agosto de 1936. Approva e ratifica a Convenção Nacional de Estatística. *Colecção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1936*. Actos do Poder Executivo (junho a agosto). Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937, p. 616-36.

BRASIL, Decreto n.º 8.777, de 16 de maio de 2016. Institui a política de Dados Abertos do Govern Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 90, p. 21-2, 12 maio 2016.

BRASIL. Decreto n.º 9.903, de 8 de julho de 2019. Altera o Decreto n.º 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 130, p. 7, 9 jul. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 11.177, de 18 de agosto de 2022. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE e remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 158, p. 3-7, 19 ago. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 161, de 17 de fevereiro de 1967. Autoriza o Poder Executivo a instituir a “Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística” e dá outras providências. *Colecção das Leis de 1967*. Atos do Poder Legislativo. Leis (janeiro a março). Volume I. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1967, p. 182-7.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 218, de 26 de janeiro de 1938. Muda o nome do Instituto Nacional de Estatística e o do Conselho Brasileiro de Geografia. *Colecção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1938*. Decretos-Leis (janeiro a março). Volume I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1939, p. 59.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.181, de 16 de março de 1942. Dispõe sobre a criação de Seções de Estatística Militar e dá outras providências. *Colecção das Leis de 1942*. Atos do Poder Executivo. Decretos-Leis (janeiro a março). Volume I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942, p. 378-83.

BRASIL. Lei n.º 5.988, de 4 de dezembro de 1973. Regula os direitos autorais e dá outras providências. *Colecção das Leis de 1973*. Atos do Poder Legislativo. Leis (outubro a dezembro). Volume VII. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1973, p. 115-29.

BRASIL. Lei n.º 9.609, de 19 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no país, e dá outras providências. *Colecção das Leis da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, v. 190, n. 2, p. 659-65, fev. 1998a.

BRASIL. Lei n.º 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. *Colecção das Leis da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, v. 190, n. 2, p. 665-95, fev. 1998b.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão de Pessoas. Instrução Normativa SGP/MGI n.º 33, de 13 de novembro de 2023. Estabelece orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal —

- SIPEC, quanto à concessão da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso — GECC, regulamentada pelo Decreto nº 11.069, de 10 de maio de 2022. Brasília: MGI, 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Consulta. AC-0883-18/08-P. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Órgão julgador: Plenário. Ministro Relator: GUILHERME PALMEIRA. Brasília, DF, 14 maio 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Ed.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-59.
- BROOKING, A. *Corporate Memory: Strategies for Knowledge Management*. London: International Thomson Business Press, 1999.
- CARVALHO, N. P. *A estrutura dos sistemas de patentes e marcas: presente, passado e futuro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- CASTRO, C. L. Histórico da criação do Conselho Nacional de Geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 9-19, jan. 1939.
- COELHO, E. M. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. *Revista do Serviço Público*, v. 55, n. 1 e 2, p. 89-115, jan.-jun. 2004.
- DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. *Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- DALKIR, K. *Knowledge Management in Theory and Practice*. Boston: Elsevier, 2005.
- DE ANGELIS, C. T. Uma proposta de um modelo de inovação e inteligência governamental. *Revista de Administração e Inovação*, v. 10, n. 3, p. 297-324, jul.-set. 2013.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023
- DRUCKER, P. F. *Inovação e espírito empreendedor*. São Paulo: Pioneira, 1986.
- EDVINSON, L.; MALONE, M. S. *Capital intelectual: descobrindo o valor real de sua empresa pela identificação de seus valores*. São Paulo: Makron Books, 1998.
- EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO (EBC). *Termos de Uso e Condições Gerais do Portal da EBC*. Brasília, DF, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/termos-de-uso-e-condicoes-gerais-do-portal-da-ebc>. Acesso em: 13 jan. 2024.
- ESCOLA NACIONAL DE CIÊNCIAS ESTATÍSTICAS (ENCE). *Seminários em Rede CTA — 2016*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- EUROPEAN UNION. Directive 2019/1024/EC of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data the re-use of public sector information (recast). *Official Journal of the European Communities*, n. L 172, 26 Jun. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1024>. Acesso em; 28 dez. 2023.
- EUROPEAN UNION. Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information. *Official Journal of the European Communities*, L 345, 31 Dec. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:en:PDF>. Acesso em; 28 dez. 2023
- EUROPEAN UNION. Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of databases. *Official Journal of the European Communities*, n. L 77, 27 Mar. 1996. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31996L0009>. Acesso em: 28 dez. 2023.

- FELIX, C.; BRAGA, G.; LAU, L. F. Formação do acervo e coleções, uma biblioteca especializada para retratar o Brasil. In: PRADO, C. R.; BRAGA, G.; MALAVOTA, L. M. (org.). *Bibliotecas do IBGE: 80 anos de disseminação e democratização de informações sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 107-26. (Documentos para Disseminação. Memória Institucional, 25).
- FRENESDA, P. S. V.; GONÇALVES, S. M. G. *A experiência brasileira na formulação de uma proposta de política de gestão do conhecimento para a Administração Pública Federal*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.
- GEIGER, C.; JÜTTE, B. J. *Conceptualizing a 'right to research' and its implications for copyright law: an international and European perspective*. [S.l.]: Social Science Research Network (SSRN), 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Boletim de Serviço*. Rio de Janeiro: IBGE, ano 35, n. 1732, 31 dez. 1986.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Boletim de Serviço*. Rio de Janeiro: IBGE, ano 71, n. 3156, 04 nov. 2022.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Gestão do conhecimento na sucessão de pessoas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Guia de boas práticas para a produção editorial do IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Manual de documentação e editoração*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Memorando 16/2011 — CDDI/GEBIS. Assunto: documentação bibliográfica. Descrição: Cessão de Direitos. 15 jun. 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Plano de dados abertos 2020-2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Plano de dados abertos 2024-2025*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Plano estratégico 2017-2027*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Plano estratégico 2022-2025: revisão 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Projeto Editorial do IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- JONES, G. R. Teoria das organizações. 6 ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, xxx
- KAMANI, Abdullah. Public sector knowledge management: a generic framework. *Public sector management review*, v.3, n. 1, p. 1-14, Jan.-Jun. 2009.
- LEADBEATER, C. *Living on Thin Air: The New Economy*. London: Penguin, 2000.
- MALAVOTA, L. M. Apontamentos sobre o Estudo Nacional da Despesa Familiar. In: MALAVOTA, L. M. (org.). *"Nossa experiência na pesquisa da balança": o Brasil sob a ótica dos pesquisadores do Estudo Nacional da Despesa Familiar*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014, p. 7-18.
- MALAVOTA, L. M.; PRADO, C. R. Por uma história das bibliotecas do IBGE: uma primeira aproximação. In: PRADO, C. R.; BRAGA, G.; MALAVOTA, L. M. (org.). *Bibliotecas do IBGE:*

- 80 anos de disseminação e democratização de informações sobre o Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 11-46. (Documentos para Disseminação. Memória Institucional, 25).
- MATTOS, J. L. R.; GUIMARÃES, L. S. *Gestão da tecnologia e inovação: uma abordagem prática*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MEMÓRIA IBGE. Linha do tempo. Disponível em: memoria.ibge.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2024.
- MENDONÇA, L. J. L. R. Direito autoral e o setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19, 2010, Fortaleza. *Anais eletrônicos...* Fortaleza: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2010, p. 7902-14.
- MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GOSHALL, S. *O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- MITCHELL, W. J. *E-topia: urban life, Jim — but not as we know it*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. Teoria da criação do conhecimento organizacional. In: TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. (org.). *Gestão do Conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008, p. 54-90.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press, 1995.
- OLINTO, A. C. O Instituto Brasileiro de Informática e um sistema integrado de planejamento. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 134, p. 299-304, abr.-jun. 1973.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. 4 ed. Paris: OECD; Luxembourg: Eurostat, 2018.
- PARANAGUÁ, P.; BRANCO, S. *Direitos autorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- PENHA, E. A. *A criação do IBGE no contexto da centralização política do estado novo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. (Memória institucional. Documentos para disseminação, 4).
- PIMENTEL, L. O. Direitos de autor de obras intelectuais criadas nas instituições públicas de ensino para a educação a distância. *Publicações da Escola da AGU*, v. 2, p. 43-64, 2012.
- PISTORIOUS, T. The IP Protection of Electronic Databases: Copyright or Copywong? Conference: Proceedings of the ISSA 2008 Innovative Minds Conference, ISSA 2008, Gauteng Region (Johannesburg), South Africa, 7-9 July 2008.
- REICHMAN, J. H.; SAMUELSON, P. Intellectual Property Rights in Data. *Vanderbilt Law Review*, v. 50, p. 51-166, 1997.
- REICHMAN, J. H.; UHLIR, P. F. Database protection at the crossroads: recent developments and their impact on science and technology. *Berkeley Technology Law Journal*, v. 14, n. 2, p. 793-838, Spring 1999.
- REIS, R. O. *Propriedade intelectual na administração pública e controle externo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- SANDERS, A. K. Limits to database protection: Fair use and scientific research exemptions. *Research Policy*, v. 35, n. 6, p. 854-74, Jul. 2006.
- SANTOS, M. J. P. A questão da autoria e da originalidade no direito de autor. In: SANTOS, M. J. P.; JABUR, W. P.; ASCENSÃO, J. O. *Direito Autoral*. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 44-70.

- SANTOS, M. J. P. *O direito de autor na obra jornalística gráfica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- SCHLESINGER, C. C. B.; REIS, D. D. R.; SILVA, H. F. N.; CARVALHO, H. G.; SUS, J. A. L.; FERRARI, J. V.; SKROBOT; L. C.; XAVIER; S. A. P. *Gestão do Conhecimento na Administração Pública*. Curitiba: IMAP, 2008.
- SCHWARTZMAN, S. (org.). *Estado novo, um auto-retrato*. Brasília: Ed. UnB, 1983. (Coleção temas brasileiros, v. 24).
- SENRA, N. C. *História das estatísticas brasileiras: volume 1, estatísticas desejadas (1822-1889)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a.
- SENRA, N. C. *História das estatísticas brasileiras: volume 2, estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006b.
- SENRA, N. C. *História das estatísticas brasileiras: volume 3, estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- SILVA, E. L. *Elementos Críticos para um modelo de gestão de conhecimento: um olhar para o contexto Fiocruz*. 2018. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2018.
- SOUZA, A. R.; SCHIRRU, L.; ALVARENGA, M. M. Direitos autorais e mineração de dados e textos no combate à Covid-19 no Brasil. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v.16, n. 2, e5536, dez. 2020. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5536>. Acesso em: 19 out. 2023.
- TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. (org.). *Gestão do conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- TAPSCOTT, D. *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill, 1996.
- TERRA, J. C. *Gestão do conhecimento: o grande desafio empresarial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- TIGRE, P. B. Paradigmas tecnológicos e teorias econômicas da firma. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 4, n.1, p. 187-223, jan.-jun. 2005.
- WACHOWICZ, M. Direito Autorais e o domínio público da informação. In: SANTOS, M. J. P. (Org.). *Direito de Autor e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 226-53.
- WIIG, K. M. Knowledge management: an introduction and perspective. *The Journal of Knowledge Management*, v. 1, n. 1, p. 6-14, Sep. 1997.
- WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). Protection of Non-Original Databases. Disponível em: <https://www.wipo.int/copyright/en/activities/databases.html>. Acesso em: 22 dez. 2023.
- WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *What is intellectual property?* Geneva: WIPO, 2020. Disponível em https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_450_2020.pdf. Acesso em: 05 jan. 2024
- WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *WIPO Copyright Treaty (WCT), adopted in Geneva on December 20, 1996*. Geneva: WIPO, 1996. Disponível em: <https://www.wipo.int/wipolex/en/text/295157>. Acesso em: 20 dez. 2023.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights as Amended by the 2005 Protocol Amending the TRIPS Agreement. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/trips_e.htm#part2_sec1. Acesso em: 20 dez. 2023.

ZAZURCA, P. J. C. Reutilização da informação no setor público. *In*: SANTOS, Manoel J. Pereira dos (coord.). *Direito de autor e direitos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 248-64.