



**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE
MAGISTRADOS**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E PODER JUDICIÁRIO

CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL

EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO

**“PAINEL DE PROJETOS COM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO
PODER JUDICIÁRIO” DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
(CNJ): AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA TRANSPARÊNCIA
GOVERNAMENTAL**

Brasília - DF

2022

EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO

“PAINEL DE PROJETOS COM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER
JUDICIÁRIO” DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ): AVALIAÇÃO
QUALITATIVA DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Mestre(a) em Direito. Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Luciane Amaral Corrêa Münch

Brasília - DF

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

L533p Leitão, Emiliano Zapata de Miranda.
 “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” do
 Conselho Nacional de Justiça (CNJ): avaliação qualitativa da transparência
 governamental / Emiliano Zapata de Miranda Leitão. – Brasília (DF), 2022.
 127 f.

Orientadora: Prof. Dr.^a Luciane Amaral Corrêa Münch.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola Nacional de Formação e
Aperfeiçoamento de Magistrados.

1. Direito. 2. Transparência governamental – Brasil. 3. Conselho Nacional
de Justiça. I. Münch, Luciane Amaral Corrêa. II. Escola Nacional de Formação
e Aperfeiçoamento de Magistrados. III. Título.

CDU 34

EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO

“Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): avaliação qualitativa da transparência governamental

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de dissertação, apresentado ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Mestre(a) em Direito. Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Aprovado em: 31/08/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Luciane Amaral Corrêa Münch (Orientadora)

PPGPD-ENFAM

Prof.^a Dr.^a Taís Schilling Ferraz (Examinadora)

PPGPD-ENFAM

Prof. Dr. Samuel Meira Brasil Júnior (Examinador)

PPGPD-ENFAM

Prof.^a Dr.^a Fernanda de Carvalho Lage

UNB

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

A minha esposa, Rachel, e minha filha, Elisa, pelo amor e compreensão incondicionais, especialmente durante a árdua jornada do Mestrado.

A meu pai, Silvio, pelo exemplo de vida e apoio hoje e sempre.

A minha Orientadora, Des. Federal Luciane Amaral Corrêa Münch, por compartilhar das angústias e dos desafios da pesquisa no Mestrado, pelas orientações sempre pertinentes e precisas e pelo apoio e compreensão irrestritos em relação às dificuldades enfrentadas. Sua presença acolhedora, inteligente e firme tornaram possível a apresentação da presente dissertação.

A Hildebrando de Souza Rodrigues, Diretor de Secretaria e amigo há tantos anos. Sem a sua competente presença em minha vida profissional nada teria sido possível.

Aos servidores e às servidoras da 13.^a e da 1.^a Varas Federais da Seção Judiciária da Paraíba, sua dedicação e comprometimento foram indispensáveis.

Aos amigos Diêgo Fernandes Guimarães e João Pereira de Andrade Filho, Juízes Federais Substitutos nas duas Varas antes referidas, sem cujo apoio não haveria sido possível trilhar essa senda.

Aos amigos Bradson Tibério Luna Camelo, Cíntia Menezes Brunetta, Edson Lucena Neri, Octávio Celso Gondim Paulo Neto e Rodrigo Azevedo Greco, cujas trocas de ideais estimularam e enriqueceram a pesquisa acadêmica realizada, e Bianor Arruda Bezerra Neto, pela inspiração na busca da pós-graduação.

Aos Professores e Professoras da Enfam, representados pelo Juiz Federal Antônio César Bochenek, pelo ensino instigante e renovador.

Aos servidores e servidoras da Enfam, na pessoa de Victor Alves Magalhães, pela disponibilidade constante e irrestrita.

Às colegas e aos colegas do Mestrado, Juízes e Juízas do Brasil e da África, tornados amigas e amigos nesse percurso, pelo convívio e pela vontade de melhorar a Justiça através do conhecimento.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado trata da transparência governamental no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro. A pesquisa tem natureza qualitativa e empírica, com revisão sistemática de literatura para identificação de parâmetros tecnicamente adequados para a avaliação de políticas públicas de transparência governamental. Aplica esses parâmetros à avaliação crítica do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na sua atualização de maio de 2022. Tem como problema de pesquisa a avaliação de se esse painel implementa, de forma adequada, a política pública de transparência governamental no uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro. Apresenta como primeira hipótese de pesquisa a inadequação qualitativa, sob o aspecto da visibilidade informacional, da implementação dessa política pública em virtude da incompletude dos dados divulgados e da dificuldade de eles serem encontrados no site institucional do CNJ. Formula, ainda, segunda hipótese de pesquisa de que essa política pública de transparência governamental é qualitativamente inadequada, sob o prisma da inferabilidade informacional, pois não tem apropriada definição do seu público-alvo, o que repercute negativamente no valor inferencial contextual dos dados divulgados. Objetiva avaliar a qualidade técnica da implementação da política pública de transparência governamental realizada através desse painel, avaliando criticamente sua adequação técnica e identificando suas deficiências. Visa, também, apresentar sugestões de aperfeiçoamento dessa política pública de transparência governamental com a finalidade de subsidiar futuras iniciativas institucionais e pesquisas acadêmicas relativas a essa temática. A partir da revisão de literatura realizada, identifica, de início, o caráter contextual e contingente da transparência governamental, bem como seu valor instrumental, de natureza secundária, que a faz não ser um fim em si mesmo. Constata, ainda, que seus resultados podem ser bons ou ruins, dependendo do contexto e da forma de sua implementação, e que esses resultados são normalmente difusos e de consumação temporalmente protraída. Ao analisar a problemática da conceituação da transparência governamental, verifica a necessidade de conceito operacional apto a fundamentar o estabelecimento de parâmetros adequados de design das políticas públicas respectivas e de avaliação de seus resultados. Adota, nesse aspecto, conceituações operacionais de transparência governamental que têm como elementos constitutivos as dimensões ontológicas da visibilidade e da inferabilidade, associando-lhes indicadores (atributos) mensuráveis (completude e encontrabilidade para a visibilidade; verificabilidade, desagregação e simplificação para a inferabilidade). Analisa a estrutura informacional do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na sua atualização de maio de 2022 e avalia criticamente a qualidade da implementação da política pública de transparência governamental através dele realizada com a aplicação das conceituações operacionais de transparência governamental antes expostas. Conclui com a confirmação das hipóteses de pesquisa, a resposta negativa ao problema de pesquisa e a apresentação de sugestões de guia visual para o percurso da avaliação da adequação técnica de políticas públicas de transparência governamental e de aperfeiçoamento desse painel passíveis de nortear iniciativas institucionais e pesquisas posteriores.

Palavras-chave: transparência governamental; avaliação qualitativa; "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário"; Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

ABSTRACT

This master's dissertation deals with government transparency in the Brazilian Judiciary's use of artificial intelligence models. The research is qualitative and empirical, with a systematic literature review to identify technically adequate parameters for evaluating public policies on government transparency. It applies these parameters to the critical assessment of the "Dashboard of Projects with Artificial Intelligence in the Judiciary" of the National Council of Justice (CNJ) in its May 2022 update. Its research problem is assessing whether this dashboard adequately implements the public policy of government transparency in the Brazilian Judiciary's use of artificial intelligence models. It presents the first research hypothesis as the qualitative inadequacy, from the aspect of informational visibility, of the implementation of this public policy due to the incompleteness of the disclosed data and the difficulty of finding them on the institutional website of the CNJ. It also formulates a second research hypothesis that this public policy of government transparency is qualitatively inadequate, from the point of view of informational inferability, as it does not have an appropriate definition of its target audience, which negatively affects the contextual inferential value of the data disclosed. It aims to assess the technical quality of the implementation of the public policy on government transparency through this dashboard, critically evaluating its technical adequacy and identifying its deficiencies. It also aims to present suggestions for improving this public policy of government transparency to subsidize future institutional initiatives and academic research related to this theme. Based on the literature review, it initially identifies the contextual and contingent character of government transparency, as well as its instrumental value, of a secondary nature, which makes it not an end in itself. It also notes that its results can be good or bad, depending on the context and the form of its implementation and that these results are usually diffuse and with a temporally protracted consummation. When analyzing the problem of the conceptualization of government transparency, it verifies the need for an operational concept capable of supporting the establishment of adequate parameters for the design of the respective public policies and the evaluation of their results. In this regard, it adopts operational concepts of government transparency that have as constitutive elements the ontological dimensions of visibility and inferability, associating them with measurable indicators (attributes) (completeness and findability for visibility; verifiability, disaggregation and simplification for inferability). It analyzes the informational structure of the "Dashboard of Projects with Artificial Intelligence in the Judiciary" of the National Council of Justice (CNJ) in its May 2022 update and critically evaluates the quality of the implementation of the public policy of transparency through it carried out with the application of the operational concepts of government transparency exposed above. It concludes with the confirmation of the research hypotheses, the negative answer to the research problem and the presentation of suggestions for a visual guide for evaluating the technical adequacy of public policies of government transparency and for the improvement of this dashboard that can guide institutional initiatives and further research.

Keywords: *government transparency; qualitative assessment; "Dashboard of Projects with Artificial Intelligence in the Judiciary"; National Council of Justice (CNJ).*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL	19
2.1	Visão Geral	19
2.2	Tipologia da transparência governamental	34
2.3	Conclusão	39
3	CONCEITO OPERACIONAL DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL	41
3.1	Problema conceitual da transparência governamental	41
3.2	Definições conceituais operacionais da transparência governamental	46
3.3	Conclusão	54
4	"PAINEL DE PROJETOS COM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO" DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) NA SUA ATUALIZAÇÃO DE MAIO DE 2022: ANÁLISE CRÍTICA DA QUALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL	56
4.1	Estrutura informacional do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na sua atualização de maio de 2022	56
4.2	Análise crítica da qualidade da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" em sua atualização de maio de 2022	90
4.2.1	<i>Dimensão ontológica da visibilidade - indicador (atributo) de encontrabilidade</i>	91
4.2.2	<i>Dimensão ontológica da visibilidade - indicador (atributo) de completez</i>	94
4.2.3	<i>Resultado do teste da primeira hipótese de pesquisa</i>	96
4.2.4	<i>Dimensão ontológica da inferabilidade - indicadores (atributos) de desagregação, verificabilidade e simplificação</i>	97
4.2.5	<i>Resultado do teste da segunda hipótese de pesquisa</i>	102
4.2.6	<i>Repercussão dos resultados dos testes das duas hipóteses de pesquisa sobre a qualidade da transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça através do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário"</i>	103
4.3	Conclusão	104
5	CONCLUSÃO	106
5.1	Resposta à pergunta de pesquisa	107
5.2	Sugestão de guia visual do percurso avaliativo da adequação técnica da política pública de transparência governamental	113

5.3	Sugestões de aperfeiçoamento da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" em sua atualização de maio de 2022	115
5.4	Considerações finais sobre as contribuições de produção científica e de intervenção concreta da pesquisa realizada.....	118
	REFERÊNCIAS.....	120

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa desta dissertação examina a transparência governamental no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro.

Origina-se ela em inquietação intelectual com as perspectivas de uso, em escala cada vez maior, da inteligência artificial como instrumento de auxílio ao Poder Judiciário brasileiro na gestão eficiente da grande demanda processual anual e do estoque de processos existentes.

Nesse sentido, por exemplo, o relatório “Tecnologia Aplicada à Gestão dos Conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro”, divulgado pelo Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário da Fundação Getúlio Vargas Conhecimento (CIAPJ/FGV Conhecimento), no segundo semestre de 2020, indicou a existência de 64 projetos de inteligência artificial em 47 Tribunais brasileiros¹. O quadro de análise dessas iniciativas foi aprofundado em 2021, sendo divulgada, no primeiro semestre de 2022, a segunda edição desse relatório, com ampliação do levantamento relativo às tecnologias utilizadas e às variáveis investigadas².

Por sua vez, o “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), indicava, com dados atualizados para dezembro de 2020, 41 projetos de inteligência artificial em 32 Tribunais brasileiros³. A atualização desse Painel, realizada em maio de 2022 e divulgada em 14 de junho de 2022, indicou, ademais, a existência de 111 projetos de inteligência artificial, dos quais 63 já em uso, em 53 órgãos do Poder Judiciário (Tribunais/Conselhos)⁴.

¹SALOMÃO, Luis Felipe (Coord.). Inteligência Artificial: Tecnologia Aplicada à Gestão de Conflitos no Âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Rio de Janeiro: Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Poder Judiciário da Fundação Getúlio Vargas (CIAPJ/FGV), 2020. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1fase.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022

²Id., Inteligência Artificial: Tecnologia Aplicada à Gestão de Conflitos no Âmbito do Poder Judiciário brasileiro. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Poder Judiciário da Fundação Getúlio Vargas (CIAPJ/FGV), 2022. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/relatorio_ia_2fase.pdf. Acesso em: 9 ago. 2022.

³CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Brasília, 2020. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=29d710f7-8d8f-47be-8af8-a9152545b771&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,cursel>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁴Id., Justiça 4.0: Inteligência Artificial está presente na maioria dos tribunais brasileiros. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-4-0-inteligencia->

Essas fontes denotam a disseminação de projetos de uso de inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro, e, quanto à segunda, o relevante incremento nas iniciativas institucionais sobre o tema no intervalo de 2020 a 2022. No entanto, a diferença entre os dados por elas fornecidos, em momentos temporais tão próximos quanto às suas primeiras divulgações acima referidas no ano de 2020, demonstra, também, a existência de dificuldade de compreensão e avaliação dessa novel realidade institucional tecnológica.

Esse quadro de incerteza informativa institucional sobre as iniciativas de desenvolvimento de soluções de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro foi um dos dois motivadores da inquietação intelectual acima referida.

O outro foi a percepção da existência de posições antagônicas sobre o uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário. De um lado, a inteligência artificial é vista como solução para os problemas e desafios vinculados à realidade de ter que lidar, de forma eficiente, com grandes volumes processuais com a utilização de recursos materiais e humanos limitados. Do outro, como fator de risco à integridade jurídica e ética da prestação jurisdicional e ao papel do Poder Judiciário em uma sociedade democrática de direito⁵.

Essas posições, nos seus extremos, poderiam resultar ou na adoção acrítica e irrestrita da solução tecnológica mencionada ou na rejeição pura e simples da possibilidade de sua utilização. Contudo, ambas essas opções representam potenciais riscos à prestação jurisdicional e às necessidades e exigências de justiça, celeridade, isonomia e eficiência em sua entrega.

Nesse contexto de uso de inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a Resolução n.º 332, de 21 de agosto de 2020, dispondo sobre regras éticas, de transparência e de governança em relação à produção e ao uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro⁶. Essa

artificial-esta-presente-na-maioria-dos-tribunais-brasileiros/. Acesso em: 9 ago. 2022; Id., Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=9e4f18ac-e253-4893-8ca1-b81d8af59ff6&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&theme=IA_PJ&opt=ctxmenu,currsel&select=language,BR. Acesso em: 9 ago. 2022.

⁵DEAKIN, Simon; MARKOU, Christopher. From Rule of Law to Legal Singularity. In: DEAKIN, Simon; MARKOU, Christopher. Is Law Computable?: Critical Perspectives on Law and Artificial Intelligence. New York: Hart Publishing, 2020. cap. 1, p. 32-81. (Edição do Kindle)

⁶CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 332, de 21 de agosto de 2020. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. DJe/CNJ: n.º

norma teve, como expresso em um de seus considerandos, clara inspiração na Carta Europeia de Ética sobre o Uso da Inteligência Artificial em Sistemas Judiciais e seus ambientes⁷.

Nessa Resolução, a transparência relativamente ao uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro tem tratamento de destaque, com⁸:

I. Um capítulo a ela dedicado (“Capítulo IV Da publicidade e transparência”; art. 8º), no qual enunciados os elementos que a compõem:

- a) Responsabilidade na divulgação dos dados judiciais;
- b) Informação dos objetivos e dos resultados buscados no uso do modelo de inteligência artificial;
- c) Registro dos riscos constatados nesse uso;
- d) Possibilidade de individualização dos motivos de eventual dano decorrente desse uso;
- e) Apresentação de explicação tida como satisfatória e auditável por autoridade humana para as propostas de decisões apresentadas pelo modelo de inteligência artificial, sobretudo quando de natureza judicial;

II. Estabelecimento de dever de divulgação pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seu site na rede mundial de computadores, das iniciativas de desenvolvimento ou utilização de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário (art. 11);

III. Menção ao objetivo de “maior transparência” como critério na escolha preferencial de software de código aberto (art. 24);

IV. Garantia de “total transparência” na prestação de contas quanto às soluções computacionais adotadas pelo Poder Judiciário com base em modelos de inteligência

274, pp. 4-8, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 12 fev. 2022

⁷EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ). European ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in the judicial systems and their environments. Council of Europe - European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Strasbourg, 2018. Disponível em: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁸CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. DJe/CNJ: nº 274, pp. 4-8, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 12 fev. 2022

artificial com a finalidade de assegurar o impacto positivo do uso dessa tecnologia para os usuários finais e para a sociedade (art. 25, caput);

V. Demonstração "de efetiva publicidade quanto à natureza do serviço oferecido, técnicas utilizadas, desempenho do sistema e riscos de erros" como elemento constitutivo da prestação de contas em relação aos modelos computacionais referidos no item anterior (art. 25, parágrafo único, inciso V).

A pesquisa realizada analisa a qualidade da transparência governamental em relação ao uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" na sua atualização de maio de 2022⁹.

A partir de revisão de literatura sobre a transparência governamental, foi examinado e adotado referencial teórico quanto a parâmetros conceituais operacionais de avaliação qualitativa da transparência governamental. Com base nesses parâmetros, foi procedida à análise crítica da adequação técnica da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através desse Painel, sendo apresentadas sugestões para seu aperfeiçoamento.

É importante ressaltar que a avaliação qualitativa realizada tem por base, analogicamente, a perspectiva da passagem do "o quê" ao "como" na regulação da transparência no uso da inteligência artificial, com transposição da distância entre a enunciação abstrata de princípios e a sua aplicação prática¹⁰. Essa transição apresenta-se, nessa aplicação analógica, como movimento necessário de superação da regulação meramente formal da transparência governamental em direção à implementação de política pública de transparência governamental que garanta sua efetivação adequada como instrumento de proteção da legitimidade do exercício da função jurisdicional.

⁹CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=9e4f18ac-e253-4893-8ca1-b81d8af59ff6&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&theme=IA_PJ&opt=ctxmenu,currsel&select=language,BR. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁰MORLEY, Jessica et al. From What to How: An Initial Review of Publicly Available AI Ethics Tools, Methods and Research to Translate Principles into Practices. arXiv.org. Ithaca, 2019. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/1905.06876.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

A escolha do critério ético da transparência como foco do estudo decorre da sua importância instrumental para a concretização dos demais critérios éticos previstos na Resolução n.º 332, de 21 de agosto de 2020, do CNJ para o uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro. Vincula-se essa relevância ao fato de que o acesso à informação qualificada, tanto do ponto de vista interno como externo ao Poder Judiciário, é condição indispensável ao exercício efetivo do controle administrativo e social sobre essa utilização.

Constata-se, ainda, como justificativa do objeto de pesquisa escolhido, a existência de lacuna na produção científica nacional quanto ao tema da avaliação qualitativa da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022. Busca realizada nas bases de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)¹¹, do *Google Acadêmico*¹² e do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹³, com os conjuntos de palavras-chave “Resolução 332 CNJ transparência inteligência artificial” e “painel projetos inteligência artificial Poder Judiciário”, em 27 de junho de 2022, não retornou qualquer texto científico que tenha realizado análise crítica dessa natureza.

A temática de pesquisa enunciada guarda, também, importância por sua relação com:

I. A Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026 instituída pela Resolução n.º 325, de 29 de junho de 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁴, inserindo-se nos seguintes macrodesafios do Poder Judiciário nela previstos:

¹¹INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT). Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Integra e dissemina, em um só portal de busca, os textos completos das teses e dissertações defendidas nas instituições brasileiras de ensino e pesquisa. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

¹²GOOGLE INC. Google Scholar. Plataforma de pesquisa de publicações científicas. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

¹³COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL EM NÍVEL (CAPES). Portal de Periódicos da CAPES. Reúne e disponibiliza conteúdos produzidos nacionalmente e outros assinados com editoras internacionais a instituições de ensino e pesquisa no Brasil. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 27 jun. 2022.

¹⁴CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 325, de 28 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. DJe/CNJ: 201, pp. 2-10, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 12 fev. 2022.

a) Na “Perspectiva Sociedade”, de “FORTALECIMENTO DA RELAÇÃO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO COM A SOCIEDADE” (“Descrição: Refere-se à adoção de estratégias de comunicação e de procedimentos objetivos, ágeis e em linguagem de fácil compreensão, visando à transparência e ao fortalecimento do Poder Judiciário como instituição garantidora dos direitos. Abrange a atuação interinstitucional integrada e sistêmica, com iniciativas pela solução de problemas públicos que envolvam instituições do Estado e da sociedade civil”);

b) Na “Perspectiva Processos Internos”, de “APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA E DA GOVERNANÇA JUDICIÁRIA” (“Descrição: Formulação, implantação e monitoramento de estratégias flexíveis e aderentes às especificidades locais, regionais e próprias de cada segmento de justiça do Poder Judiciário, produzidas de forma colaborativa pelos órgãos do Poder Judiciário, magistrados, servidores, pela sociedade e pelos atores do sistema de justiça. Visa à eficiência operacional interna, à humanização do serviço, à desburocratização, à simplificação de processos internos, ao fortalecimento da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e à adoção das melhores práticas de gestão documental, gestão da informação, gestão de projetos e otimização de processos de trabalho com o intuito de melhorar o serviço prestado ao cidadão”);

c) Na “Perspectiva Aprendizado e Crescimento”, de “FORTALECIMENTO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE TIC E DE PROTEÇÃO DE DADOS” (“Descrição: Programas, projetos, ações e práticas que visem ao fortalecimento das estratégias digitais do Poder Judiciário e à melhoria da governança, da gestão e da infraestrutura tecnológica, garantindo proteção aos dados organizacionais com integridade, confiabilidade, confidencialidade, integração, disponibilidade das informações, disponibilização dos serviços digitais ao cidadão e dos sistemas essenciais da justiça, promovendo a satisfação dos usuários por meio de inovações tecnológicas, controles efetivos dos processos de segurança e de riscos e da gestão de privacidade e uso dos dados pessoais”);

II. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes (“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”), especificamente no seus itens 16.6 (“Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os

níveis”) e 16.10 (“Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais”)¹⁵.

O problema de pesquisa a ser respondido com a pesquisa está representado na seguinte pergunta:

O “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na sua atualização de maio de 2022 implementa, de forma tecnicamente adequada, a política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro por meio dele executada?

Foram formuladas duas hipóteses de pesquisa, testadas no transcorrer da investigação para esta dissertação, com a finalidade de responder à pergunta de pesquisa:

I. A política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” na sua atualização de maio de 2022 mostra-se qualitativamente inadequada, quanto ao aspecto da visibilidade informacional, em função da incompletude dos dados divulgados e da dificuldade de eles serem encontrados no site institucional do CNJ;

II. A política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” na sua atualização de maio de 2022 mostra-se qualitativamente inadequada, quanto ao aspecto da inferabilidade informacional, em função da não apropriada definição do público ao qual destinada, com repercussão negativa quanto ao valor inferencial contextual dos dados divulgados.

Os objetivos a serem atingidos com a pesquisa realizada são os seguintes:

I. Objetivo geral:

¹⁵NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Nações Unidas Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 12 fev. 2022.

a) Avaliar a adequação técnica da implementação da política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro executada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” na sua atualização de maio de 2022;

II. Objetivos específicos:

a) Identificar definições e tipologias de transparência governamental tecnicamente apropriadas ao design e à avaliação da política pública de transparência governamental quanto ao uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro;

b) Avaliar criticamente a adequação técnica da política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” na sua atualização de maio de 2022;

c) Identificar eventuais inadequações técnicas existentes na implementação dessa política pública de transparência governamental;

d) Apontar, a partir dessa identificação, sugestões de aperfeiçoamento da implementação dessa política pública de transparência governamental para fins de subsidiar iniciativas institucionais e pesquisas acadêmicas posteriores relativas a essa temática.

A pesquisa empreendida tem natureza qualitativa e empírica. Inicia-se com revisão sistemática de literatura para identificação de parâmetros tecnicamente adequados de avaliação das políticas públicas de transparência governamental. Na sequência, alcança a aplicação desses parâmetros à avaliação crítica da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” na sua atualização de maio de 2022 divulgada em seu site na rede mundial de computadores.

As fontes de pesquisa para a revisão sistemática de literatura realizada foram colhidas através de acesso às bases *HeinOnline*¹⁶, *DeepDyve*¹⁷, *Scribd*¹⁸, *JStor*¹⁹, *Perlego*²⁰, *SSRN*²¹, *Academia*²², *Researchgate*²³ e BDTD²⁴, bem como a livros especializados sobre os temas estudados.

Com a finalidade de garantir maior sistematicidade à revisão de literatura realizada, foi aplicada a técnica da “bola de neve” (*snowball technique*), com a busca de outras fontes de referência citadas nos textos escolhidos no curso da revisão original de acordo com sua relevância. Foram, ainda, utilizados os serviços *ResearchRabbit*²⁵ e *ConnectedPapers*²⁶ com a finalidade de complementar essa busca circular por outras fontes bibliográficas relacionadas e relevantes.

O itinerário da pesquisa realizada parte do exame da transparência governamental, vez que as especificidades desta se constituem no ponto de partida teórico do objeto da pesquisa. Esse ponto de referência teórico inicial norteia a posterior avaliação empírica da adequação técnica da política pública de divulgação do uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” em sua atualização de maio de 2022.

¹⁶HEINONLINE. Site do HeinOnline. Plataforma de Pesquisa de periódicos multidisciplinares, documentos governamentais essenciais e jurisprudência. Disponível em: <https://home.heinonline.org/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁷DEEPDYVE. Site do DeepDyve. Serviço de acesso em linha a artigos científicos. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁸SCRIBD. Site do Scribd. Serviço de leitura em linha de livros, revistas, jornais e outros tipos de documentos. Disponível em: <https://pt.scribd.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁹ITHAKA. JSTOR. Serviço de biblioteca digital. Disponível em: <https://www.jstor.org/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁰PERLEGO. Site do Perlego. Serviço de biblioteca em linha de recursos acadêmicos. Disponível em: <https://www.perlego.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²¹SOCIAL SCIENCE RESEARCH NETWORK (SSRN). Site da SSRN. Repositório e revista internacional de pesquisas acadêmicas. Disponível em: <https://www.ssrn.com/index.cfm/en/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²²ACADEMIA.EDU. Site da Academia. Plataforma de compartilhamento de pesquisa acadêmica. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²³RESEARCHGATE GMBH. Site do ResearchGate. Rede profissional para cientistas e pesquisadores. Disponível em: <https://www.researchgate.net/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁴INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT). Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Integra e dissemina, em um só portal de busca, os textos completos das teses e dissertações defendidas nas instituições brasileiras de ensino e pesquisa. Disponível em: <https://btd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

²⁵HUMAN INTELLIGENCE TECHNOLOGIES INCORPORATED. ResearchRabbit. Aplicativo de descoberta de textos científicos. Disponível em: <https://www.researchrabbit.ai/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁶CONNECTEDPAPERS.COM. Site do ConnectedPapers. Aplicativo de descoberta de textos científicos. Disponível em: <https://www.connectedpapers.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

Os ângulos da vagueza conceitual, da necessidade de estabelecimento de um vocabulário prévio para discussão do tema e da indispensabilidade de parâmetros conceituais operacionais precisos e aptos a embasar o design e a avaliação das políticas de transparência governamental são o centro do estudo analítico realizado. Constituem-se, assim, no referencial teórico utilizado na pesquisa empreendida examinado nos dois capítulos subsequentes a esta introdução.

Na sequência, é analisada a estrutura informacional do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em sua atualização de maio de 2022 e realizada a avaliação crítica da adequação técnica da política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro através dele implementada. Para esse exame crítico é utilizado o referencial teórico de parâmetros conceituais operacionais explicitado nos dois capítulos anteriores, sendo testadas as hipóteses de pesquisa formuladas quanto à avaliação empírica dessa política pública de transparência governamental.

No capítulo final, a partir do exame conclusivo das respostas apresentadas, no capítulo anterior, às hipóteses de pesquisa, é respondida à pergunta de pesquisa. São, por fim, apresentadas sugestões de percurso avaliativo da política pública de transparência governamental, em formato de guia visual, e de aperfeiçoamento da política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em sua atualização de maio de 2022. Essas sugestões visam subsidiar iniciativas institucionais e pesquisas acadêmicas posteriores relativas a essa temática.

2 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

O presente capítulo examina criticamente o papel da transparência governamental no contexto das políticas públicas.

Essa análise é realizada a partir da constatação de seu uso social disseminado e dos problemas a ele associados em virtude de seu enquadramento na categoria de conceito mágico (*magic concept*)²⁷.

A explanação realizada inicia-se com a visão geral da transparência governamental, enfocando seus objetivos, suas limitações e as consequências de sua implementação.

Analisam-se, também, os questionamentos relativos à sua efetividade, com a finalidade de permitir o melhor entendimento do problema de sua conceituação a ser enfrentado no capítulo subsequente.

São examinadas, na sequência, as principais classificações da transparência governamental com vista a compreender os elementos caracterizadores de suas manifestações e estabelecer o vocabulário técnico utilizado na pesquisa.

O capítulo é ultimado com reflexão sobre a caracterização contextual e contingente da transparência governamental, o seu valor instrumental e a necessidade de adoção de soluções de transparência governamental adequadas a cada contexto institucional.

2.1 Visão Geral

O uso disseminado da palavra transparência em “todas as esferas da vida”²⁸ faz com que ela pareça estar onipresente ou, ao menos, que dela se fale de forma onipresente²⁹. Essa percepção é reforçada pelo elevado incremento, a partir do início do século XXI, da menção a essa palavra em documentos públicos detectada através

²⁷ALLOA, Emmanuel. Transparency: A Magic Concept of Modernity. In: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 20-56. (Edição do Kindle). p. 28. Tradução nossa.

²⁸HAN, Byung-Chul. The Transparency Society. Tradução Erik Butler. Stanford: Stanford University Press, 2015. (Edição do Kindle). Tradução de: Transparenzgesellschaft. Posição 37. Tradução nossa.

²⁹SCHAUER, Frederick. Transparency in three dimensions. University of Illinois Law Review, [s.l.], v. 2011, n. 4, p. 1339-1258, 2011. p. 1.340. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein:journals/unillr2011&i=1347>. Acesso em: 23 nov. 2021.

de análises semânticas de larga escala³⁰. Sua proeminência conduz, inclusive, a que seja utilizada para caracterizar nossa era (“era da transparência”)³¹ ou época (“época da transparência”)³² e a sociedade presente (“sociedade da transparência”)³³.

A transparência é, dessa forma, palavra da moda (*buzzword*) do Século XXI³⁴. É referida como “conceito chave de nosso tempo”³⁵, com “importância quase religiosa”³⁶. Constitui-se em valor básico consensual³⁷ e padrão normativo, também, amplamente consensual do presente³⁸. Associa-se às ideias de abertura, confiança, participação e responsabilidade³⁹, bem como de otimização e futuridade⁴⁰. É considerada como dotada de imparcialidade, neutralidade, caráter democrático e progressivo⁴¹, sendo vista como exigência moral e política indispensável à governança responsável, legítima e democrática⁴².

³⁰ALLOA, Emmanuel. Transparency: A Magic Concept of Modernity. In: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 20-56. (Edição do Kindle). p. 31.

³¹KOIVISTO, Ida. *The Anatomy of Transparency: The Concept and its Multifarious Implications*. CADMUS EUI Research Depository. San Domenico di Fiesole (FI), 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1814/41166>. Acesso em: 6 abr. 2021. p. 1. Tradução nossa.

³²BIRCHALL, Clare. *Interrupting Transparency*. In: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 342-368. (Edição do Kindle). p. 348. Tradução nossa.

³³HAN, Byung-Chul. *The Transparency Society*. Tradução Erik Butler. Stanford: Stanford University Press, 2015. (Edição do Kindle). Tradução de: Transparenzgesellschaft. Posição 41. Tradução nossa.

³⁴SCHULZINGER, Robert D. Transparency, Secrecy, and Citizenship. *Diplomatic History*, [s.l.], v. 25, n. 2, p. 165-178, March 2001. p. 166. Disponível em: <https://academic.oup.com/dh/article/25/2/165/339687>. Acesso em: 12 fev. 2022; ADAMS, Rachel. *Transparency*. Abingdon: Routledge, 2020. (New Trajectories in Law - Edição do Kindle). p. 12.

³⁵GUPTA, Aarti. *Transparency Under Scrutiny: Information Disclosure in Global Environmental Governance*. *Global Environmental Politics*, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 1-7, May 2008. p. 1. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/mit-press/transparency-under-scrutiny-information-disclosure-in-global-s3legj2w1v?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DGupta%252C%2Baarti>. Acesso em: 12 fev. 2022.

³⁶HOOD, Christopher. *Transparency in Historical Perspective*. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. *Transparency: The Key to Better Governance?*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 1, p. 3-23. (Proceedings of the British Academy). p. 3. Tradução nossa.

³⁷ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. *Transparency: Thinking Through an Opaque Concept*. In: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 1-14. (Edição do Kindle). p. 2.

³⁸ALLOA, Emmanuel, op. cit., p. 28.

³⁹MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. *Conceptualizing the Quality of Transparency*. *Political Concepts - Working Paper Series*, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 8. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; KOIVISTO, Ida, op. cit., p. 1.

⁴⁰ALLOA, Emmanuel, op. cit., p. 29.

⁴¹Ibid., p. 30.

⁴²GUPTA, Aarti, op. cit., p. 1.

Enquadra-se, conseqüentemente, a transparência na categoria de “conceito mágico”⁴³, com conteúdo altamente abstrato, capaz de transitar em diversos domínios do conhecimento, com significados múltiplos e, algumas vezes, contraditórios ou conflitantes⁴⁴, e com forte conotação positiva. Tem, assim, atratividade e modernidade normativas que dificultam a tomada de posição a ela contrária, sendo considerada como solução para amplo espectro de problemas em face de sua implicação de consenso e de sua capacidade de transitar entre vários domínios referida⁴⁵.

Nessa categoria conceitual, está a transparência em companhia de outros conceitos, ditos, mágicos, como governança, rede, participação, responsabilidade, criatividade e inovação⁴⁶. Todos guardam grande importância discursiva para o nosso tempo presente e, não por acaso, em muitos contextos, são a ela associados como representativos de ideias às quais, por sua aura mágica de positividade, é difícil se opor⁴⁷. Servem, desse modo, muitas vezes, por sua vagueza semântica, como instrumentos impeditivos de debate ou reflexão real nos contextos em que utilizados⁴⁸.

Especificamente quanto à transparência governamental, objeto desta pesquisa, tem ela estado em ascensão a partir dos anos 90 como consequência da expansão legislativa em muitos países em relação ao direito de acesso à informação e de iniciativas de promoção da transparência⁴⁹. Nesse movimento, é ela considerada

⁴³ALLOA, Emmanuel. Transparency: A Magic Concept of Modernity. In: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 20-56. (Edição do Kindle). p. 28. Tradução nossa.

⁴⁴Ibid., p. 28-29; POLLITT, Chistopher; HUPE, Peter. Talking about Government: The role of magic concepts. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 13, n. 5, p. 641-658, June 2011. p. 641-643. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2010.532963>. Acesso em: 12 fev. 2022; ERKKILÄ, Tero. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. (Public Sector Organizations Series - Edição do Kindle). posição 112.

⁴⁵ALLOA, Emmanuel, op. cit., p. 28-29; POLLITT, Chistopher; HUPE, Peter, op. cit., p. 641-643.

⁴⁶ALLOA, Emmanuel, op. cit., p. 29.

⁴⁷Ibid., p. 29; POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 327. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26auth%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency>. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁴⁸ALLOA, Emmanuel, op. cit., p. 29.

⁴⁹MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administrative Review*, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. p. 429. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/understanding-the-complex-dynamics-of-transparency-FvCXX6ifwF?articleList=%2Fsearch%3Fquery%3Dunderstanding%2Bthe%2Bcomplex%2Bdynamics%2Bof%2Btransparency>. Acesso em: 15 nov. 2021.

como elemento indispensável da boa governança⁵⁰, da governança responsável⁵¹, e associada à melhoria da qualidade do governo⁵². Passa, assim, a ocupar papel crucial na promoção da responsabilidade governamental (*government accountability*), da democracia participativa com empoderamento do cidadão, da regulação norteada pelo espírito público, da confiança no sistema e nas políticas públicas⁵³ e da eficiência econômica e administrativa⁵⁴.

Constata-se, também, na seara acadêmica, uma intensificação do interesse no tema da transparência governamental. Nesse sentido, é identificado, em comparação com a época anterior de muito parca produção científica, um período seminal a partir dos anos 90 até 2002, embora, ainda, com poucas publicações. Verifica-se, em seguida, um lapso de crescimento da produção acadêmica de forma cautelosa e substantivamente relevante e variada até 2010. Por fim, tem-se um período de rápido incremento da produção científica sobre o tema a partir de 2011⁵⁵.

Esse maior interesse da pesquisa acadêmica sobre o tema da transparência governamental, por sua vez, parece ter relação com as alterações globais, nacionais

⁵⁰MEIJER, Albert. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, [s.l.], v. 38, n. 3, p. 189-199, 07 Jan. 2015. p. 189. Disponível em: <https://oci.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Government%20Transparency%20in%20Historical%20Perspective%20From%20the%20Ancient%20Regime%20to%20Open%20Data%20in%20The%20Netherlands.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021; HOOD, Christopher; HEALD, David. Preface. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. *Transparency: The Key to Better Governance?*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006, p. x-xiii. (Proceedings of the British Academy). p. x; ROBERTS, Alasdair. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. New York: Cambridge University Press, 2006. (Edição do Kindle). posição 2.282.

⁵¹ERKKILÄ, Tero. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. (Public Sector Organizations Series - Edição do Kindle). posição 112.

⁵²CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 77, n. 1, p. 32-44, 1 Jan. 2017. p. 32. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dcucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁵³POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 326. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency>. Acesso em: 24 nov. 2021; MEIJER, Albert, op. cit., p. 197.

⁵⁴ERKKILÄ, Tero, op. cit., posição 159.

⁵⁵CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan, op. cit., p. 34-36..

e locais na atuação das instituições públicas, as quais conduziram ao aumento na implementação de políticas públicas de transparência⁵⁶.

A caracterização preponderantemente positiva da transparência governamental, assim como ocorre com a transparência em geral, tem conduzido a que ela seja, muitas vezes, idealizada, reificada, naturalizada. Passa a ser tratada não como uma ideia de caráter normativo⁵⁷, como meio para alcançar outros objetivos, mas como um fim em si mesmo⁵⁸. É tida como algo inerentemente bom ou indissociável de outro valor inerentemente bom, como democracia ou responsabilidade (*accountability*)⁵⁹.

Contudo, a transparência não é um valor puro e absoluto, vez que, em muitas situações, a busca de menos, e não mais, transparência é justificada com base em outros valores que, também, têm suas virtudes sociais. Tal é o caso, por exemplo, da privacidade, da anonimidade, da confidencialidade⁶⁰, da segurança nacional e da segurança pública, cuja proeminência em certas situações encontra, inclusive, reconhecimento na própria seara legislativa. Nessas circunstâncias, são estipuladas exceções às regras de acesso à informação governamental, embora quanto a estas possa haver certa controvérsia⁶¹.

⁵⁶CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 77, n. 1, p. 32-44, 1 Jan. 2017. p. 41. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dcucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁵⁷MEIJER, Albert. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, [s.l.], v. 38, n. 3, p. 189-199, 07 Jan. 2015. p. 191. Disponível em: <https://oci.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Government%20Transparency%20in%20Historical%20Perspective%20From%20the%20Ancient%20Regime%20to%20Open%20Data%20in%20The%20Netherlands.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

⁵⁸POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 327. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency>. Acesso em: 24 nov. 2021; BARNEY, Darin. Politics and Emerging Media: The Revenge of Publicity. *Global Media Journal - Canadian Edition*, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 89-106, 2008. p. 91. Disponível em: <https://darinbarneyresearch.mcgill.ca/Work/Revenge.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁵⁹POZEN, David E., op. cit., p. 327.

⁶⁰SCHAUER, Frederick. Transparency in three dimensions. *University of Illinois Law Review*, [s.l.], v. 2011, n. 4, p. 1339-1258, 2011. p. 1.342. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/unillr2011&i=1347>. Acesso em: 23 nov. 2021.

⁶¹POZEN, David E., op. cit., p. 328.

Não obstante a visão da transparência governamental como solução para um amplo espectro de problemas, decorrente da sua associação aos valores positivos de natureza pública acima enunciados, tem-se um número cada vez maior de vozes alertando para os seus potenciais efeitos negativos. Esse alerta refere-se, de um lado, a seus efeitos sobre a capacidade deliberativa e regulatória tanto no âmbito legislativo como administrativo, sobre a perda da confiança pública nas instituições democráticas e em relação à extração, em decorrência dela, de benefícios maiores pelos detentores do poder econômico do que pelos cidadãos que seriam supostamente por ela empoderados⁶². Contudo, também, se relaciona à imposição de ônus burocráticos excessivos e custosos à atuação governamental⁶³ e à possibilidade de consequências não intencionais e contrárias às suas finalidades pretendidas. A título de exemplo dessa última perspectiva, têm-se as críticas relativas à privatização informacional e à redução, ao invés da ampliação, do debate público através da pressão decorrente de visões ideologicamente uniformizantes, como a globalização⁶⁴. Nessa visão, a transparência poderia não conduzir à melhoria da responsabilidade democrática (*democratic accountability*)⁶⁵ do governo.

Dessa forma, a transparência governamental, nos debates acadêmicos ocidentais, encontra-se mais cultuada, mas, também, mais desacreditada, do que nunca. É ela cada vez mais acusada de vinculação a agendas neoliberais ou

⁶²POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 326. Disponível em: [https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-](https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency)

[aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency](https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency). Acesso em: 24 nov. 2021; MEIJER, Albert. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, [s.l.], v. 38, n. 3, p. 189-199, 07 Jan. 2015. p. 197. Disponível em: <https://oci.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Government%20Transparency%20in%20Historical%20Perspective%20From%20the%20Ancient%20Regime%20to%20Open%20Data%20in%20The%20Netherlands.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory. Gauging the Impact of Transparency Policies. *Public Administration Review*, [S.l.], v. 79, n. 1, p. 136-139, 2019. p. 136. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/gauging-the-impact-of-transparency-policies-mVHp8nZYAy?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Dgauging%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁶³MICHENER, Robert Gregory. Gauging the Impact of Transparency Policies. *Public Administration Review*, [S.l.], v. 79, n. 1, p. 136-139, 2019. p. 136. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/gauging-the-impact-of-transparency-policies-mVHp8nZYAy?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Dgauging%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁶⁴ERKKILÄ, Tero. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. (Public Sector Organizations Series - Edição do Kindle). posições 196 e 227.

⁶⁵Ibid., p. 4.

antirregulatórias e de ser fonte de debilitação dos valores que deveria fomentar⁶⁶. Desse ponto de vista último, chega a ser referida como verdadeira ideologia⁶⁷, em face da mistificação e absolutização de sua ideia central⁶⁸ e de sua colocação como uma solução única e padronizada para todos os problemas⁶⁹, sobretudo estatais.

Nesse embate entre proponentes e opositores da transparência governamental, importa levar em conta o seu posicionamento, nos estudos de administração pública, como técnica regulatória. Nessa perspectiva, está ela voltada a aumentar a acessibilidade das instituições por aqueles situados externamente a elas, usualmente, através de diretrizes legais a serem seguidas por aquelas ou do design de suas estruturas⁷⁰.

Vista a transparência como técnica regulatória, evidencia-se que dela podem decorrer benefícios a certos grupos e interesses e, ao mesmo tempo, prejuízos a outros, inclusive, potencialmente, de forma simultânea. Contudo, essa característica das técnicas regulatórias é desconsiderada pela literatura sobre o tema, que, preponderantemente, a toma como um valor determinado e desejável⁷¹.

No contexto das políticas públicas, a transparência não é um valor caracterizável como uma virtude primária, um objetivo perseguido como um bem em si do ponto de vista vital⁷², caso, por exemplo, do bem-estar social e do desenvolvimento humano e ecológico⁷³. Aproxima-se ela mais de uma virtude

⁶⁶POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 326. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency>. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁶⁷FENSTER, Mark. *The Transparency Fix: Secrets, Leaks, and Uncontrollable Government Information*. Stanford: Stanford Law Books, 2017. (Edição do Kindle). p. 45.

⁶⁸HAN, Byung-Chul. *The Transparency Society*. Tradução Erik Butler. Stanford: Stanford University Press, 2015. (Edição do Kindle). Tradução de: *Transparenzgesellschaft*. posição 58.

⁶⁹FENSTER, Mark, op. cit.; ALLOA, Emmanuel. *Transparency: A Magic Concept of Modernity*. In: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 20-56. (Edição do Kindle). p. 28.

⁷⁰POZEN, David E., op. cit., p. 327.

⁷¹Ibid., p. 327.

⁷²MACINTYRE, Alasdair. *Secularization and Moral Change*. Oxford: Oxford University Press, 1967, apud POZEN, David E., op. cit., p. 327.

⁷³POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 327. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency>. Acesso em: 24 nov. 2021.

secundária, que se refere ao modo como conduzimos nossas ações⁷⁴, ou seja, não com o que pretendemos atingir, mas com o como pretendemos fazê-lo⁷⁵. Pode ser ainda, talvez, considerada uma norma procedimental privilegiada⁷⁶.

Não é, assim, a transparência algo desejável por si só, um fim em si mesmo. É, sim, técnica regulatória que deve ter a forma e a intensidade de sua implementação sopesadas de acordo com seus benefícios e prejuízos em cada ambiente em que aplicada. Seu valor é claramente contextual e contingente⁷⁷. Sua natureza é instrumental para a realização de outros objetivos valiosos⁷⁸, como um meio para atendimento destes⁷⁹. Por consequência, sua moldura de aplicação deve ser construída levando-se em conta esse fato.

O relacionamento entre a transparência governamental e os objetivos de governança aos quais usualmente associada não se mostra, também, tão direto e unívoco como às vezes presumido. Ao contrário, apresenta-se bastante complicado⁸⁰, havendo poucas hipóteses em que as pesquisas empíricas demonstram um resultado unânime⁸¹.

⁷⁴MACINTYRE, Alasdair. *Secularization and Moral Change*. Oxford: Oxford University Press, 1967, apud POZEN, David E. *Seeing Transparency More Clearly*. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 327. Disponível em: [https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-](https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency)

[aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency](https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency). Acesso em: 24 nov. 2021.

⁷⁵POZEN, David E. *Seeing Transparency More Clearly*. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 327. Disponível em: [https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-](https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency)

[aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency](https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency). Acesso em: 24 nov. 2021.

⁷⁶Ibid., p. 327.

⁷⁷SCHAUER, Frederick. *Transparency in three dimensions*. *University of Illinois Law Review*, [s.l.], v. 2011, n. 4, p. 1339-1258, 2011. p. 1.356. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/unillr2011&i=1347>. Acesso em: 23 nov. 2021; POZEN, David E., op. cit., p. 328; MEIJER, Albert. *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*. *Public Administrative Review*, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. p. 430. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/understanding-the-complex-dynamics-of-transparency-FvCXX6ifwF?articleList=%2Fsearch%3Fquery%3Dunderstanding%2Bthe%2Bcomplex%2Bdynamics%2Bof%2Btransparency>. Acesso em: 15 nov. 2021.

⁷⁸HEALD, David. *Transparency as an Instrumental Value*. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. *Transparency: The Key to Better Governance?*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 4, p. 59-73. (Proceedings of the British Academy). p. 71.

⁷⁹POZEN, David E., op. cit., p. 327.

⁸⁰Ibid., p. 327.

⁸¹CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. *25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions*. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 77, n. 1, p. 32-44, 1 Jan. 2017. p. 40. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions->

Quanto aos objetivos da transparência governamental, podem ser eles divididos em duas categorias amplas: objetivos orientados ao cidadão/efeitos sobre o cidadão; e objetivos orientados ao governo/efeitos sobre o governo⁸².

Nessas categorias, por sua vez, podem os objetivos da transparência governamental ser agrupados da seguinte forma, conforme proposto em recente revisão sistemática de literatura abrangendo 25 anos (1990-2015) de pesquisas, tanto teóricas como empíricas, sobre o tema⁸³:

I. Efeitos sobre o cidadão (objetivos orientados ao cidadão): legitimidade, cidadania participativa, confiança no governo e satisfação;

II. Efeitos sobre o governo (objetivos orientados ao governo; direcionados a formas de melhoria do funcionamento governamental): responsabilidade (*accountability*), diminuição da corrupção, desempenho, processo decisório, gerenciamento financeiro e colaboração entre governos.

Os resultados dessa revisão sistemática de literatura quanto aos objetivos da transparência governamental indicam que⁸⁴:

I. Há maior grau de inconsistência nos resultados da associação entre a transparência governamental com os objetivos orientados ao cidadão do que quanto aos objetivos orientados ao governo;

II. Existem evidentes benefícios decorrentes da implementação de políticas públicas de transparência, sobretudo quanto aos objetivos orientados ao governo, com maior relevo ao gerenciamento financeiro e à redução da corrupção;

III. São menos claros os benefícios advindos da transparência para objetivos como confiança no governo, legitimidade e responsabilidade (*accountability*), em virtude dos resultados mistos encontrados, havendo efeito positivo quanto a alguns domínios analisados, mas não quanto a outros;

QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dcucciniello%26titlewords%3Dyears. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁸² CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 77, n. 1, p. 32-44, 1 Jan. 2017. p. 35 e 39. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions>

⁸³Ibid., p. 35 e 39.

⁸⁴Ibid., p. 32 e 40-42.

IV. Não é a transparência, assim, um instrumento capaz de servir de cura a todos os males que afligem os entes governamentais, nem sempre tendo efeitos positivos;

V. O método de análise empregado nos estudos analisados (dados observacionais ou dados experimentais) foi um fator que, quanto a alguns objetivos da transparência como confiança no governo e legitimidade, influenciou a variação de resultados entre os estudos;

VI. Há probabilidade de influência de condições contextuais nos resultados encontrados, sendo possível que a transparência, em determinado contexto, contribua positivamente para um objetivo, mas não em outro;

VII. Embora os efeitos dessas circunstâncias contextuais sejam pouco explorados de forma empírica nas pesquisas analisadas, devem receber atenção nas situações práticas de aplicação da transparência;

VIII. Relevante ponto de partida para o exame dos méritos concretos da implementação de melhorias na transparência governamental seria, em boa medida, a consideração de que seus efeitos são grandemente influenciados pelo ambiente de sua aplicação;

IX. Não obstante a falta de pesquisas que enfoquem os efeitos específicos de determinadas formas de transparência quanto a determinados objetivos, há probabilidade relevante de variação da eficácia da transparência; isso ocorre na dependência do método empregado para objetivos específicos, ou seja, o fato de um determinado método de transparência não ser efetivo quanto a um determinado objetivo não significa que outros métodos não possam sê-lo, nem que aquele método não possa sê-lo quanto a outros objetivos;

X. O tipo de política pública em relação à qual implementada a transparência pode, também, explicar diferenças na capacidade de esta afetar diferentes objetivos, sendo essa, contudo, uma questão a merecer, ainda, maior aprofundamento nas pesquisas do tema.

As conclusões acima, em face da variação dos resultados encontrados entre os diversos objetivos e entre as duas categorias amplas em que divididos, confirmam o caráter contextual e contingente da transparência governamental antes referido quanto à produção de seus efeitos. Demonstram, ainda, a importância da avaliação

desses efeitos em cada ambiente de sua aplicação como um instrumento de adequada formulação de políticas de transparência governamental.

Além disso, ressaltam o caráter complexo e matizado do relacionamento entre a transparência e as diversas dimensões da qualidade do governo colocadas como seus objetivos. Evidencia-se, assim, que as críticas ao valor da transparência e à sua capacidade de conduzir a melhorias na atividade governamental, embora em crescimento nos estudos sobre o tema, mostram-se exageradas. Em realidade, como qualquer instrumento, há limitações aos efeitos passíveis de extração da transparência e está ela sujeita a implementações deficientes, razão pela qual é mais frutífero focar na avaliação da forma e do contexto de sua aplicação⁸⁵.

É relevante, contudo, ressaltar que avaliação da efetividade da transparência deve ter em conta que, em relação à maioria das políticas públicas a ela voltadas, seus impactos têm natureza indireta, difusa e gradual, o que dificulta mensurações quantitativas padronizadas e tradicionais. Essa constatação sinaliza no sentido da necessidade de utilização de métodos qualitativos e mistos como caminho mais frutífero à mensuração de seus efeitos e de diversificação maior da compreensão destes. Direciona, também, para um afastamento do foco excessivo em responsabilidade (*accountability*) e participação como efeitos a serem mensurados, para evidenciar, também, outros tipos de impactos. Entre estes, têm-se a construção de capacidades dos interessados no uso da informação gerada pela transparência, a profissionalização do governo e a melhoria da comunicação e da coordenação na implementação das políticas públicas⁸⁶.

⁸⁵CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 77, n. 1, p. 32-44, 1 Jan. 2017. p. 32 e 43. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DCucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁸⁶MICHENER, Robert Gregory. Gauging the Impact of Transparency Policies. *Public Administration Review*, [S.l.], v. 79, n. 1, p. 136-139, 2019. p. 136-137 e 139. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/gauging-the-impact-of-transparency-policies-mVHp8nZYAy?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Dgauging%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

A complexidade da implementação da transparência governamental vincula-se, também, à sua natureza de problema capcioso (*wicked problem*)⁸⁷. Essa caracterização decorre⁸⁸:

I. Da dependência de sua formulação em relação à sua solução, vez que novas tecnologias impõem novas formas de transparência;

II. Da existência de visões radicalmente diferentes dos interessados (*stakeholders*) na situação em que implementada a transparência quanto à sua compreensão;

III. Das constantes mudanças, ao longo do tempo, das restrições, muitas vezes tecnológicas, e dos respectivos recursos, também, muitas vezes tecnológicos, necessários à solução do problema da transparência governamental;

IV. De que não há uma solução definitiva para o problema da transparência governamental, estando sempre sujeito à reabertura do debate sobre ele, inclusive, pelas contingências temporais, materiais e epistemológicas enunciadas antes.

A designação da transparência governamental como problema capcioso conduz, ademais, à explicitação de três ordens de complexidade na compreensão desse fenômeno: complexidade estratégica, complexidade cognitiva e complexidade institucional⁸⁹.

A complexidade estratégica é aquela decorrente da incerteza estratégica, ou seja, a incerteza quanto ao comportamento dos envolvidos, internos e externos, na situação decisional. Nesse contexto, o comportamento desses envolvidos influencia e dá forma à implementação da transparência governamental, e, também, afeta suas consequências. A atuação dos detentores do poder, econômico ou burocrático, no sentido de influenciar a construção legal da transparência e de seus limites é exemplo

⁸⁷RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M.. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 155-169, March 2005. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/springer-journals/dilemmas-in-a-general-theory-of-planning-2AA31O4Zm9?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26aut%3Dwebber%26titlewords%3Ddilemmas>. Acesso em: 12 fev. 2022; MARGOLIN, Victor. Expansão ou Sustentabilidade: Dois Modelos de Desenvolvimento. In: MARGOLIN, Victor. *A política do artificial: Ensaio e estudos sobre design*. Tradução Cid Knipel Moreira. Rio de Janeiro: Record, 2014, p. 105-120. Tradução de: *The Politics of the artificial*.

⁸⁸MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administrative Review*, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. p. 437. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/understanding-the-complex-dynamics-of-transparency-FvCXX6ifwF?articleList=%2Fsearch%3Fquery%3Dunderstanding%2Bthe%2Bcomplex%2Bdynamics%2Bof%2Btransparency>. Acesso em: 15 nov. 2021.

⁸⁹*Ibid.*, p. 430-432.

da primeira hipótese. O fortalecimento pelo acesso informacional dos interessados externos (*outsiders*) em relação aos internos (*insiders*), com as atuações respectivas para redistribuição dos recursos informacionais, é exemplo da segunda situação⁹⁰.

A complexidade cognitiva tem relação com a incerteza cognitiva, que é a pouca confiança subjetiva dos interessados na precisão ou relevância de seu próprio conhecimento da situação nova enfrentada. No caso da transparência governamental, ela se manifesta pela ausência de certeza do governo quanto aos efeitos da transparência a ser implementada. Essa incerteza não é passível de solução através de aquisição de mais informação, vez que os envolvidos (*stakeholders*) têm referenciais distintos. Exemplo dessa situação é a da avaliação dos efeitos da transparência governamental sobre a privacidade quanto ao nível adequado desta, vez que os interessados na decisão sobre este ponto detêm expectativas diversas quanto a seu conteúdo e, portanto, irão mensurar de forma distinta a eficácia ou não da proteção tanto da transparência quanto da privacidade⁹¹.

Quanto aos referenciais cognitivos dos interessados na situação em que implementada a transparência merece, ainda, destaque o fato de que a própria forma como se dá a disponibilização de informação governamental pode influenciar como a atenção dos interessados irá se focar em determinados aspectos da realidade e não, em outros. Assim, ela serve para pautar o próprio debate público, vez que difícil discutir questões sobre as quais não se tem informação. Em um nível mais amplo de visualização desse problema (meta-nível), a disponibilidade de informação sobre o nível de transparência do governo influencia o próprio debate sobre a transparência governamental⁹².

Essa última perspectiva, ademais, serve para reforçar, também, a importância e a efetividade maior da transparência dos processos e mecanismos da transparência em comparação com a própria transparência da informação na implementação da transparência governamental⁹³.

⁹⁰MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administrative Review*, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. p. 431. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/understanding-the-complex-dynamics-of-transparency-FvCXX6ifwF?articleList=%2Fsearch%3Fquery%3Dunderstanding%2Bthe%2Bcomplex%2Bdynamics%2Bof%2Btransparency>. Acesso em: 15 nov. 2021.

⁹¹Ibid., p. 431.

⁹²Ibid., p. 431-432.

⁹³PASQUIER, Martial; VILLENEUVE, Jean-Patrick. Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information.

Por outro lado, a disponibilidade de variadas opções, tanto tecnológicas como informacionais, para a construção da transparência governamental, abrange o que deve ser tornado acessível, como isso deve ocorrer e como as opções tomadas afetam a forma como os interessados utilizam as informações recebidas. Essa variedade de possibilidades contribui para a complexidade cognitiva da transparência governamental, inclusive pela necessidade de combinar informações de diversas fontes⁹⁴.

A necessidade de combinação de informações de diversas fontes, por sua vez, com as naturais dificuldades a ela associadas, e o caráter intrincado das opções referidas no parágrafo anterior têm consequências sobre a capacidade de implementação da transparência governamental. Nesse cenário complexo, é ressaltado que as instituições públicas podem não deter, às vezes, os meios, seja em recursos financeiros seja em humanos, para implementar a transparência governamental de forma adequada, mesmo que dispostas a fazê-lo⁹⁵.

A complexidade institucional vincula-se à incerteza institucional quanto às regras fundamentais regentes da transparência governamental sob uma perspectiva política e administrativa. Diz respeito à compreensão do papel da transparência em determinada sociedade democrática e no espaço de discricionariedade atribuído ao governo na sua implementação. Os diferentes padrões referenciais de valores entre os interessados (*stakeholders*) são o fator gerador dessa complexidade institucional, levando a diferentes sopesamentos da relação entre valores como transparência, privacidade, eficiência e democracia⁹⁶. Isso ocorre, por exemplo, na perspectiva hierarquizada, introvertida e avessa ao risco das organizações burocráticas, como o

International Review of Administrative Sciences, [S.l.], v. 73, n. 1, p. 147-162, 2007. p. 159. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/sage/organizational-barriers-to-transparency-hoEGJDCqwq?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dpasquier%26titlewords%3Dorganizational>. Acesso em: 28 nov. 2021.

⁹⁴MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. Public Administrative Review, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. p. 431. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/understanding-the-complex-dynamics-of-transparency-FvCXX6ifwF?articleList=%2Fsearch%3Fquery%3Dunderstanding%2Bthe%2Bcomplex%2Bdynamics%2Bof%2Btransparency>. Acesso em: 15 nov. 2021.

⁹⁵PASQUIER, Martial; VILLENEUVE, Jean-Patrick. Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. International Review of Administrative Sciences, [S.l.], v. 73, n. 1, p. 147-162, 2007. p. 155. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/sage/organizational-barriers-to-transparency-hoEGJDCqwq?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dpasquier%26titlewords%3Dorganizational>. Acesso em: 28 nov. 2021.

⁹⁶MEIJER, Albert, op. cit., p. 432..

serviço público, que as torna resistentes à cultura de abertura informacional, conduzindo à natural interpretação normativa mais restritiva das possibilidades de acesso à informação governamental⁹⁷. Essa perspectiva, no entanto, se confronta com a visão a ela mais favorável vinculada ao uso crescente da tecnologia da informação e comunicação e à respectiva cultura, sendo que o resultado desse confronto entre novos e antigos valores traz resultados diferentes em cada organização⁹⁸.

Ainda quanto à complexidade institucional, o próprio valor proeminente da transparência influencia as regras regentes das instituições governamentais. Nesse quadro, a sua já acima examinada associação com a boa governança traz a consequente crença de que a adequada conformação de um órgão governamental deve conduzi-lo a ser eficiente, democrático, legítimo e, também, transparente. Essa crença, por seu turno, faz com que a transparência governamental assuma um valor autônomo próprio, finalístico, levando a que ela seja proposta como substituta de outras técnicas governamentais de controle da atuação estatal, inclusive, da responsabilidade (*accountability*)⁹⁹.

A complexidade da transparência governamental, as ambiguidades da relação dela com seus objetivos e as consequentes limitações à sua efetividade a depender do ambiente em que aplicada remetem ao reconhecimento do seu caráter contextual e contingente já referido. Em vista disso, conduzem à necessidade de sua adequada compreensão conceitual enquanto exigência à sua utilização eficaz como técnica regulatória governamental, o que será objeto do exame a ser empreendido no próximo capítulo desta dissertação.

⁹⁷ MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administrative Review*, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. p. 432. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/understanding-the-complex-dynamics-of-transparency-FvCXX6ifwF?articleList=%2Fsearch%3Fquery%3Dunderstanding%2Bthe%2Bcomplex%2Bdynamics%2Bof%2Btransparency>. Acesso em: 15 nov. 2021; PASQUIER, Martial; VILLENEUVE, Jean-Patrick, op. cit., p. 432. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/sage/organizational-barriers-to-transparency-hoEGJDCqwq?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dpasquier%26titlewords%3Dorganizational>. Acesso em: 28 nov. 2021.

⁹⁸MEIJER, Albert, op. cit. p. 432..

⁹⁹Ibid., p. 432.

2.2 Tipologia da transparência governamental

Antes de adentrar especificamente no problema da conceituação da transparência governamental, impõe-se o exame das principais classificações a ela pertinentes, ou seja, daquilo que já foi chamado de sua anatomia¹⁰⁰.

A finalidade dessa exposição tipológica é estabelecer a base vocabular técnica a ser utilizada nesta dissertação na análise da transparência governamental.

A primeira forma de visualizar a transparência divide-a em duas categorias gerais (vertical e horizontal) e em quatro direções a elas associadas (ascendente, descendente, para o exterior e para o interior)¹⁰¹.

Essa classificação da transparência enfoca o fluxo informacional a ela vinculado e centra-se na perspectiva de quem tem acesso à informação difundida, ou seja, de a qual interessado (*stakeholder*) é ela orientada¹⁰².

As direções da transparência vertical são:

I. Transparência ascendente (*transparency upwards*) - referente à observação, pelo superior hierárquico, do subordinado, monitorando este quanto à sua atuação e resultados desta;

II. Transparência descendente (*transparency downwards*) - quando é o subordinado hierárquico quem observa o seu superior quanto à sua atuação e resultados desta¹⁰³.

A transparência descendente guarda relação com a ideia de responsabilidade governamental (*government accountability*), ou seja, com a possibilidade de os governados monitorarem os governantes¹⁰⁴.

A transparência horizontal, por sua vez, tem duas direções¹⁰⁵:

¹⁰⁰HEALD, David. Varieties of Transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. *Transparency: Key to Better Governance?*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 2, p. 25-43. (Proceedings of the British Academy). p. 26.

¹⁰¹Ibid., p. 27-29.

¹⁰²CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 77, n. 1, p. 32-44, 1 Jan. 2017. p. 36. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dcucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁰³HEALD, David, op. cit., p. 27.

¹⁰⁴Ibid., p. 27.

¹⁰⁵Ibid., p. 28.

I. Transparência para o exterior (*transparency outwards*) - relativa à observação do exterior da organização pelo agente ou subordinado hierárquico;

II. Transparência para o interior (*transparency inwards*) - referente à observação do interior da organização por quem está em seu exterior.

A transparência para o interior tem papel importante para o controle social do governo e para o direito de acesso à informação, enquanto a para o exterior mostra-se relevante para a compreensão pelo governo do ambiente em que ele atua e dos comportamentos das pessoas e organizações nele¹⁰⁶.

As direções da transparência não se apresentam, necessariamente, isoladas, podendo, no mesmo contexto, coexistir. Nessa hipótese, quando coexistentes no plano vertical ou horizontal, tem-se, respectivamente, transparência simétrica vertical ou horizontal. Na ausência dessa coexistência, verifica-se que a transparência vertical ou horizontal é ou ausente por completo ou assimétrica. Quando a transparência for vertical e horizontalmente simétrica, está-se diante da transparência integral ou completamente simétrica¹⁰⁷.

Ressalte-se, contudo, que, na pesquisa da transparência governamental, quanto ao exame das suas direções, há tendência a foco em apenas uma direção de cada vez e destaque especial para a transparência para fora das organizações públicas¹⁰⁸.

Afastando-se da ideia das direções da transparência, como dito, relativa ao fluxo informacional a ela vinculado e ao seu destinatário, a transparência governamental pode ser, também, examinada sob a perspectiva das atividades desenvolvidas pelo governo às quais ela se dirige¹⁰⁹. Distingue-se, assim, entre a transparência de eventos e a transparência de processos¹¹⁰.

¹⁰⁶HEALD, David. Varieties of Transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. *Transparency: Key to Better Governance?*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 2, p. 25-43. (Proceedings of the British Academy). p. 28.

¹⁰⁷Ibid., p. 27-29.

¹⁰⁸CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 77, n. 1, p. 32-44, 1 Jan. 2017. p. 36. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DCucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁰⁹Ibid., p. 34.

¹¹⁰HEALD, David, op. cit., p. 29.

A transparência de eventos foca pontos ou estados da atividade governamental que são visíveis a partir do exterior da organização e, em tese, mensuráveis. Os objetos dessa espécie de transparência (os eventos) são as entradas (*inputs*), as saídas (*outputs*) e os resultados (*outcomes*) da atividade governamental¹¹¹.

As entradas (*inputs*) podem ser mensuradas de forma direta, enquanto as saídas (*outputs*), normalmente, são avaliadas indiretamente, através de índices substitutos (*proxies*) das atividades realizadas. Os resultados (*outcomes*), por sua vez, são cercados de incertezas quanto à sua caracterização e de difícil mensuração, sendo essas características decorrentes do caráter contingente da realidade¹¹².

No âmbito da atividade judicial, por exemplo, a quantidade de ações, o quantitativo de mão-de-obra, de forma geral ou por tipos, e os recursos financeiros despendidos para custeá-la seriam considerados entradas. As quantidades de sentenças, decisões e despachos proferidos, de audiências realizadas e de processos arquivados poderiam ser tomadas como saídas. Elas seriam medidas substitutas (*proxies*) das saídas, visto que não exaurem, de forma completa, as atividades desenvolvidas pelo Poder Judiciário.

Quanto aos resultados da atividade judicial, estes, a depender do interessado (*stakeholder*) cujo ponto de vista é adotado contingentemente no seu estabelecimento, poderiam ser a eficiência econômica ou o acesso à justiça sob o prisma formal ou material, por exemplo. De qualquer modo, percebe-se, de plano, maiores dificuldades tanto na conceituação desses resultados quanto na parametrização para sua mensuração.

A passagem, na atividade governamental, de um evento ao outro, ou seja, das entradas às saídas e destas aos resultados, é realizada através dos processos. A transparência de processos direciona-se aos processos de transformação (*transformation processes*) a que submetidas as entradas (*inputs*) na sua conversão em saídas (*outputs*) e aos processos de ligação (*linkage processes*) entre as saídas e os resultados da atividade governamental¹¹³.

¹¹¹HEALD, David. Varieties of Transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. Transparency: Key to Better Governance?. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 2, p. 25-43. (Proceedings of the British Academy). p. 29-30.

¹¹²Ibid., p. 30-31.

¹¹³Ibid., p. 30.

As formas como as saídas geram os resultados, ou seja, os processos de ligação, não são bem compreendidas e mostram-se mutáveis. Usualmente, são presumidas ligações entre esses eventos, mas, por não ser possível testá-las de forma controlada, essas ligações não são suportadas por evidências. Por outro lado, a definição e compreensão das formas de transformação das entradas em saídas, os processos de transformação, são razoavelmente bem estabelecidas¹¹⁴.

É importante ressaltar, nesse ponto, que o maior gasto de recursos e a possibilidade de comportamento defensivo em relação à vigilância excessiva são tidos como consequências da transparência de processos que podem ter efeitos negativos sobre a eficiência e a efetividade da atividade governamental¹¹⁵.

Tomando como ponto de partida a transparência governamental como vinculada a eventos e a processos, tem-se a formulação de outra classificação, tida como mais adequada ao estudo empírico, que visualiza três perspectivas a partir das quais se pode determinar o nível de transparência governamental¹¹⁶:

I. A transparência dos processos decisórios - relativa ao grau de transparência quanto a como se chegou a uma decisão e a quais as razões que levaram a ela;

II. A transparência do conteúdo das políticas públicas - alusiva às informações divulgadas sobre as medidas propostas pela política pública, à sua implementação, a seus efeitos previstos para a solução do problema a que direcionada e a como os interessados (*stakeholders*) serão por ela afetados;

III. A transparência dos resultados ou efeitos das políticas públicas - referente ao fornecimento de informações sobre os efeitos das políticas públicas e ao seu calendário de realização.

¹¹⁴HEALD, David. Varieties of Transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. *Transparency: Key to Better Governance?*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 2, p. 25-43. (Proceedings of the British Academy). p. 30.

¹¹⁵Ibid., p. 31.

¹¹⁶CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 77, n. 1, p. 32-44, 1 Jan. 2017. p. 34. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dcucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan G; WELCH, Eric W.. Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 72, n. 4, p. 562-571, July 2012. p. 563. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/developing-and-testing-a-theoretical-framework-for-computer-mediated-KRn7gyCYVY?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dwelch%26titlewords%3Ddeveloping%253B%2Btransparency>. Acesso em: 12 fev. 2022.

A transparência governamental em relação a esses âmbitos informacionais tende a não ser uniforme, vez que pode existir, por exemplo, maior boa vontade institucional em relação à transparência do conteúdo das políticas públicas do que relativamente à transparência dos processos decisórios. Além disso, deficiências técnicas da estrutura governamental podem tornar mais fácil o atendimento das demandas de transparência do conteúdo das políticas públicas do que de seus efeitos ou resultados, que são tecnicamente mais difíceis de serem coletados e analisados¹¹⁷.

Sob ângulo temporal, tem-se a transparência governamental em retrospecto, na qual a divulgação de dados obedece a um ciclo temporal que impõe sua ocorrência em intervalos regulares, e a transparência governamental em tempo real, na qual os dados são tornados públicos de forma contínua, ou seja, há vigilância contínua da atividade governamental¹¹⁸.

Na transparência governamental em retrospecto, o ente público tem tempo para coletar e sistematizar as informações a serem apresentadas ao público. Há uma janela temporal para a apresentação do relatório informativo e, fora dela, pode haver dedicação maior às atividades governamentais principais. O estabelecimento desse ciclo temporal pode estar relacionado apenas às necessidades organizacionais decorrentes das demandas de transparência ou à proteção da confidencialidade temporária das informações pertinentes à atividade governamental¹¹⁹.

A transparência em tempo real é tida como, provavelmente, mais custosa para a organização pública do que a transparência em retrospecto e a opção entre esses dois formatos temporais de transparência tende a afetar a forma como as atividades

¹¹⁷GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan G; WELCH, Eric W.. Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 72, n. 4, p. 562-571, July 2012. p. 563. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/developing-and-testing-a-theoretical-framework-for-computer-mediated-KRn7gyCYVY?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dwelch%26titlewords%3Ddeveloping%253B%2Bt-ransparency>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹¹⁸HEALD, David. Varieties of Transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. *Transparency: Key to Better Governance?*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 2, p. 25-43. (Proceedings of the British Academy). p. 32-33.

¹¹⁹Ibid., p. 33-34; RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. p. 241. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

governamentais são desenvolvidas. Deve, assim, a adequação de um ou outro dos modelos ser estabelecida levando-se em conta cada caso específico¹²⁰.

Por último, no escopo de abordagem classificatória proposto ao início desta seção, deve-se distinguir entre a transparência efetiva e a transparência nominal.

A transparência nominal é aquela mensurada apenas com base na divulgação de dados, em sua quantidade e disponibilidade, enquanto a transparência efetiva leva em conta a capacidade de os receptores das informações divulgadas processarem, compreenderem e usarem os dados por eles recebidos. O distanciamento existente entre a aparente transparência (transparência nominal), como, por exemplo, medida por algum índice formal, e a efetiva potencialidade de processamento, compreensão e uso das informações divulgadas, gera situação descrita como transparência ilusória ou ilusão de transparência (*transparency illusion*). O descasamento entre a informação divulgada e a sua utilidade pode ser reforçado pela quantidade e qualidade daquela, pelo tempo e pelos recursos à disposição dos receptores da informação para seu processamento, compreensão e uso. Esses fatores têm o potencial de dificultar ou impedir a produção dos efeitos desejados com a transparência governamental implementada¹²¹.

Estabelecido o quadro classificatório da transparência governamental acima exposto, passa-se, no próximo capítulo, ao exame do seu problema conceitual e, em seguida, das propostas concretas de conceituações operacionais adotadas nesta dissertação.

2.3 Conclusão

A análise da transparência governamental realizada neste capítulo evidenciou o seu caráter contextual e contingente, o qual demanda a compreensão da realidade das políticas públicas em relação às quais aplicada como exigência para a sua adequada implementação.

¹²⁰HEALD, David, op. cit., p. 33.

¹²¹HEALD, David. Varieties of Transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. Transparency: Key to Better Governance?. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 2, p. 25-43. (Proceedings of the British Academy). p. 34-35; RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. Cadernos EBAPE.BR, [S.I.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. p. 241. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

Evidenciou, também, que a transparência tem valor instrumental, secundário e não, primário.

Essa característica deve ser levada em consideração quando de estabelecimento das políticas de transparência governamental, pois não são estas um fim em si mesmo. Devem elas, por isso, ser avaliadas de acordo com os objetivos específicos escolhidos no seu contexto de aplicação.

Além disso, os resultados bons ou ruins associados à transparência governamental estão, por essas razões, vinculados ao contexto e à forma de sua implementação.

Conclui-se, assim, ser importante a escolha de iniciativas de transparência pertinentes aos objetivos buscados (design das políticas de transparência governamental) e à avaliação de seus efeitos. Deve-se, ainda, atentar para o caráter de longo prazo destes e para a sua natureza normalmente difusa.

Essas constatações são elementos norteadores indispensáveis à concepção da solução concreta de transparência governamental passível de aplicação adequada a cada contexto institucional e à avaliação de seus resultados através de indicadores, também, contextualmente adequados.

3 CONCEITO OPERACIONAL DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

O presente capítulo apresenta as conceituações operacionais da transparência governamental utilizadas como referencial teórico na pesquisa desta dissertação. Esse referencial teórico serve de base à análise crítica da adequação técnica da política pública de transparência governamental implementada pelo CNJ através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” em sua atualização do final do primeiro semestre de 2022¹²².

Essas conceituações operacionais adotam as dimensões da visibilidade (*visibility*) e da inferabilidade (*inferability*) como elementos constitutivos da transparência governamental, associando-lhes indicadores ou atributos mensuráveis. Viabilizam, por consequência, a avaliação qualitativa das políticas públicas de implementação da transparência governamental.

A explanação realizada, neste capítulo, inicia-se com o exame da natureza problemática da conceituação da transparência governamental, com sua caracterização como um conceito denso (*thick concept*), agradavelmente ambivalente.

É analisado, em seguida, o contexto de conceituação deficiente da transparência governamental, com ausência de definição conceitual exata e coerente e de estabelecimento de parâmetros que permitam sua avaliação empírica.

Diante dessa problemática conceitual, são analisadas propostas de definição conceitual operacional da transparência governamental e justificada a sua adoção na pesquisa empreendida nesta dissertação.

3.1 Problema conceitual da transparência governamental

Do ponto de vista conceitual, a transparência é um conceito denso (*thick concept*), cujo conteúdo, portanto, tem carga descritiva e valorativa que não podem ser isoladas, dissociadas. Isso se constata a partir da conotação normativa positiva a

¹²²CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=9e4f18ac-e253-4893-8ca1-b81d8af59ff6&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&theme=IA_PJ&opt=ctxmenu,currsel&select=language,BR. Acesso em: 9 ago. 2022.

ela vinculada já ressaltada no capítulo anterior, quando de sua categorização como conceito mágico. Dessa condição de conceito denso decorre a sua ambivalência conceitual, que ora sinaliza para um estado de coisas já alcançado, ora para um horizonte futuro a ser realizado¹²³.

O caráter agradavelmente ambivalente do conceito de transparência, vinculado a sua carga normativa positiva, torna seu uso atraente, inspirando frases de efeito e adjetivações nela baseadas¹²⁴. Estas exploram o alto grau de abstração de seu conteúdo, com potencial multiplicidade de significados, inclusive, conflitantes¹²⁵.

Não obstante o grande incremento do interesse no estudo da transparência governamental, já ressaltado no capítulo anterior, em verdadeira efervescência acadêmica sobre o tema, aponta-se a existência da falta de entendimento coletivo consolidado sobre o conceito de transparência¹²⁶. Este não ostenta definição adequada nos estudos sobre avaliação de políticas públicas, sendo termo objeto de variadas interpretações¹²⁷. São apresentadas definições diversas desse termo, muitas vezes, para se adaptar à finalidade de uso pretendida na análise acadêmica específica realizada. Além disso, são essas definições formuladas ou com base na ideia de significado mínimo ou de múltiplos significados interconectados, que enfocam dimensões de significação ou de mensuração do conceito¹²⁸.

A crítica feita à deficiência da conceituação da transparência na produção acadêmica refere que ela é, usualmente, definida de forma estilizada. Dá-se esse fenômeno com a enunciação de suas propriedades, com sua descrição através de

¹²³ALLOA, Emmanuel. Transparency: A Magic Concept of Modernity. In: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 20-56. (Edição do Kindle). p. 25 e 30.

¹²⁴MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. *Political Concepts - Working Paper Series*, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 1. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹²⁵ALLOA, Emmanuel, op. cit., p. 30.

¹²⁶MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine, op. cit., p. 1.

¹²⁷RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. p. 237. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqMkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

¹²⁸MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine, op. cit., p. 1 e 7-8; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. *Information Polity*, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 233. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

metáforas, com sua adjetivação ou associação a outros valores sociais. Além disso, também ocorre ele através de seu cotejo com longas listas de termos similares ou, ainda, em opção por um caminho mais fácil, pela adoção de um método visual de sua compreensão, sabendo-se o que ela é quando ela é vista¹²⁹.

Nesse contexto de conceituação deficiente, a transparência governamental fica suscetível de alongamento (*stretching*) ou tensionamento (*straining*) conceitual. Através desse mecanismo, são formuladas conceituações vagas e disformes, com ampliação da cobertura conotativa (intenção) do termo, que, por retirada de alguns de suas propriedades, passa a abranger uma casuística maior, às custas da precisão em seu significado denotativo (extensão), que é parcialmente esvaziado por esse processo¹³⁰. No alongamento conceitual, assim, eliminam-se, do ponto de vista operacional, características necessárias do conceito com a finalidade de torná-lo mais geral¹³¹. Esse processo de conceituação não delimitada nem definida de forma adequada conduz à criação de categorias universais geradoras de falsas equivalências e que não se coadunam com possibilidade de teste empírico¹³². Ademais, leva ele a um afastamento da perspectiva de conceituação coletivamente aceita da transparência governamental e à erosão da utilidade comunicacional analítica do conteúdo desse conceito¹³³.

¹²⁹MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 1 e 7-8. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 233. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹³⁰SARTORI, Giovanni. Concept Misinformation in Comparative Politics. The American Political Science Review, [S.l.], v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970. p. 1.034-1.035. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1958356>. Acesso em: 13 fev. 2022; RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. Cadernos EBAPE.BR, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. p. 243. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 234. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹³¹GOERTZ, Gary. Social Science Concepts: A User's Guide. Princeton: Princeton University Press, 2012. p. 72. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/735432/social-science-concepts-pdf>. Acesso em: 4 dez. 2021.

¹³²SARTORI, Giovanni, op. cit., p. 1.035.

¹³³MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 8. Disponível em:

Nas abordagens de conceituação da transparência de forma deficiente acima enunciadas, mostra-se ausente uma identificação exata e coerente. Não há estabelecimento de parâmetros para sua avaliação empírica, de como identificá-la e mensurá-la. Encontra-se, também, ausente um conceito que seja adequado à aplicação multidisciplinar e dotado de caráter agnóstico do ponto de vista teórico e, o quanto possível, normativo, e que possa ser aplicado, de forma analítica, na avaliação de políticas de transparência quanto ao seu grau de efetividade¹³⁴.

A importância da transparência enquanto conceito de ampla utilização no presente, ao ponto de ser mencionada como definidora da nossa era e de sua sociedade, conforme ressaltado no capítulo anterior, demanda um grau mínimo de precisão no seu uso, mesmo que ela seja um conceito de difícil apreensão¹³⁵. Na ausência desse grau mínimo de precisão, corre-se o risco de permitir aplicações descuidadas que facilitam seu emprego como mera forma de propaganda governamental¹³⁶. Arrisca-se, também, não possibilitar sequer a distinção entre a falsa transparência (ou transparência ilusória)¹³⁷ e a transparência de baixa qualidade em sua implementação. A primeira fornece informações, às vezes de forma total, mas buscando dificultar ou inviabilizar sua análise e compreensão por seu destinatário¹³⁸,

https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹³⁴MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. *Information Polity*, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 233-234. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹³⁵MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. *Political Concepts - Working Paper Series*, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 19. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹³⁶MEIJER, Albert. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, [s.l.], v. 38, n. 3, p. 189-199, 07 Jan. 2015. p. 195. Disponível em: <https://oci.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Government%20Transparency%20in%20Historical%20Perspective%20From%20the%20Ancient%20Regime%20to%20Open%20Data%20in%20The%20Netherlands.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

¹³⁷HEALD, David. Varieties of Transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. *Transparency: Key to Better Governance?*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 2, p. 25-43. (Proceedings of the British Academy). p. 34-35.

¹³⁸PASQUIER, Martial; VILLENEUVE, Jean-Patrick. Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, [S.l.], v. 73, n. 1, p. 147-162, 2007. p. 159. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/sage/organizational-barriers-to-transparency-hoEGJDCqwq?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dpasquier%26titlewords%3Dorganizational>. Acesso em: 28 nov. 2021.

enquanto a segunda apenas demanda correções na baixa qualidade de sua execução, não obstante essa distinção nem sempre seja algo fácil de ser realizado¹³⁹.

Apenas a título ilustrativo do diagnóstico acima indicado de deficiência conceitual, dele não escapa sequer mesmo uma definição de caráter mais analítico e, assim, dotada de mais propriedades, como a proposta por Albert Meijer. Esse autor define a transparência governamental como sendo “a disponibilidade de informação sobre um ator que permite que outros atores monitorem as atividades ou o desempenho do primeiro ator”¹⁴⁰. Essa definição possibilita, como defendido pelo seu proponente, a visualização de aspectos distintos da transparência (como sendo relação institucional, como implicando troca de informação e como abrangendo atividades e desempenho da organização governamental). Contudo, ainda assim, padece da falta de estabelecimento de parâmetros operacionais aptos à identificação, classificação e avaliação da implementação de políticas de transparência quanto à sua efetividade.

A problemática da conceituação da transparência acima examinada tem efeitos deletérios à utilização empírica do conceito para a avaliação da efetividade das políticas públicas de transparência governamental e, também, para o próprio design e compreensão dessas políticas públicas. Isso decorre do fato de que a utilização do conceito de transparência governamental não dotado de parâmetros passíveis de aferição concreta se mostra como um obstáculo à mensuração objetiva dos efeitos das respectivas políticas públicas de acesso à informação e não permite, também, a sua própria formulação de forma empiricamente testável. Essas repercussões negativas abrangem, ademais, inclusive a avaliação inicial de seus potenciais efeitos, indispensável no momento de sua concepção.

Em busca de resposta prática a esse problema de conceituação, serão analisadas, na próxima seção deste capítulo, propostas de definição conceitual operacional da transparência governamental apresentadas Gregory Michener e

¹³⁹MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 19. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹⁴⁰MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. Public Administrative Review, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. p. 430. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/understanding-the-complex-dynamics-of-transparency-FvCXX6ifwF?articleList=%2Fsearch%3Fquery%3Dunderstanding%2Bthe%2Bcomplex%2Bdynamics%2Bof%2Btransparency>. Acesso em: 15 nov. 2021.

Katherine Bersch¹⁴¹ e por Karina Furtado Rodrigues¹⁴², esta em complementação à ideia conceitual inicial daqueles, com a justificação da sua adoção como referencial teórico na pesquisa empreendida nesta dissertação.

3.2 Definições conceituais operacionais da transparência governamental

Gregory Michener e Katherine Bersch propõem a conceituação da transparência a partir de visão bidimensional das características que são condições necessárias e suficientes à sua existência e, portanto, seus elementos constitutivos: visibilidade (*visibility*) e inferabilidade (*inferability*) da informação¹⁴³.

Essas duas dimensões do fenômeno da transparência têm relação com, respectivamente¹⁴⁴:

I. O significado literal original de transparência, vinculado às ideias de luz e visão, como em um objeto que se torna visível ao incidir a luz sobre ele;

II. O significado figurativo original dessa palavra, associado à ideia de apreensão de forma imediata, como em emoções transparentes.

¹⁴¹MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁴²RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. Cadernos EBAPE.BR, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

¹⁴³MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 8. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 234. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁴⁴MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 8. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 234. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

A dimensão da visibilidade da transparência liga-se ao quão completa e facilmente localizável é a informação divulgada. A da inferibilidade relaciona-se com o grau de usabilidade e verificabilidade da informação divulgada¹⁴⁵.

Essa conceituação, conectada a medidas, permite a compreensão da transparência como espectro contínuo de graus mensuráveis, abrangendo da transparência ótima à transparência de baixa qualidade, bem como os graus intermediários entre esses extremos¹⁴⁶.

Na visão proposta, ainda, o registro da informação é pressuposto da transparência, por não ser possível a transparência de processos sem registro acessível aos interessados externos¹⁴⁷.

A visibilidade da informação, enquanto componente da transparência, tem dois atributos, que são condições necessárias e suficientes para sua caracterização¹⁴⁸:

I. O carácter razoavelmente completo da informação - esse atributo conecta-se com a ideia de alto grau de completude da informação divulgada, pois a informação incompleta não dá acesso à visão completa dos fatos ou ações aos quais direcionada a transparência; quanto a esse atributo surge o dilema do próprio estabelecimento do que é informação completa, frente à incerteza dessa característica;

¹⁴⁵MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 8. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 234. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁴⁶MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 8. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 234. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁴⁷MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 234. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁴⁸MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 238. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

II. A facilidade com que a informação pode ser encontrada - esse atributo liga-se à probabilidade de a informação divulgada ser encontrada pelos interessados nela, inclusive, quando não intencionalmente a procurando.

O componente da transparência relativo à inferabilidade da informação, por sua vez, diz respeito à capacidade de extração de inferências válidas a partir dos dados divulgados e, portanto, com a credibilidade e qualidade destes. As inferências válidas aptas a serem extraídas dos dados divulgados devem poder abranger tanto a informação que é conhecida quanto aquela que é desconhecida. Sob o prisma da inferabilidade da informação, dados ininteligíveis não se prestam à verificação e, portanto, ao seu uso adequado¹⁴⁹.

A inferabilidade da informação é afetada pela sua mediação, que pressupõe a tomada de decisões técnicas ou políticas sobre o conteúdo da informação divulgada. Sob o prisma da mediação, são identificáveis três atributos da informação que aumentam sua inferabilidade: desagregação (*disaggregation*), verificabilidade (*verifiability*) e simplificação (*simplification*)¹⁵⁰.

A desagregação dos dados é sinônimo de dados brutos ou primários ou não tratados (*raw data*), que se apresentam em formato granular, com a maior proximidade possível com a sua fonte de geração e com o menor grau possível de alteração. A menor intensidade de mediação dos dados primários minimiza a possibilidade de sua alteração por razões profissionais ou políticas. Além disso, a desagregação dos dados e o seu fornecimento em formato aberto facilita a sua análise, reutilização e combinação com dados advindos de outras fontes¹⁵¹.

¹⁴⁹MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 9. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 238. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁵⁰MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 10. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 238. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁵¹MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 10. Disponível em:

Contudo, mesmo os dados desagregados estão sujeitos a riscos que diminuem a sua inferabilidade informacional. É o caso, por exemplo, do viés de seleção, que leva a que informação divulgada seja representativa apenas de amostra parcial e enviesada quanto à escolha dos dados que a compõem. Outros exemplos, são os dos dados que contém lacunas relevantes na informação representada ou que são resultado de erros de alimentação¹⁵².

A verificabilidade dos dados relaciona-se com a sua submissão à conferência por um terceiro quanto à acurácia de seu conteúdo. Nesse caso, o acréscimo de uma camada de mediação quanto à informação divulgada em virtude da transparência é mecanismo que visa aumentar sua inferabilidade. Contudo, nem sempre é ele suficiente para gerar dados confiáveis como demonstrado pela experiência pretérita das empresas de auditoria privada e das agências de classificação de risco¹⁵³.

A simplificação dos dados, por sua vez, liga-se à adoção de heurísticas simplificadoras do conteúdo da informação divulgada buscando torná-la mais compreensível e acessível ao público ao qual destinada, através, por exemplo, de índices ou gráficos. Nesse aspecto, esse atributo da inferabilidade é influenciado de forma clara pelas necessidades e pelas capacidades tanto dos produtores da informação como daqueles a quem destinada esta¹⁵⁴.

Os atributos da inferabilidade da informação acima analisados, embora vocacionados a aumentá-la, sujeitam-se a contingências, como a possibilidade de manipulação prévia, concomitante ou posterior dos dados. O reconhecimento dessa limitação impõe que sejam levadas em consideração tanto a forma como a informação

https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021; MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. *Information Polity*, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 239. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁵²MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. *Information Polity*, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 239. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁵³*Ibid.*, p. 239.

¹⁵⁴*Ibid.*, p. 239.

é mediada como os incentivos e capacidades daqueles envolvidos nessa mediação dos dados divulgados¹⁵⁵.

Aspecto importante, ainda, a ser destacado das dimensões da transparência enunciadas acima é que a visibilidade é atributo intrínseco à informação divulgada. Já a inferibilidade depende da audiência a que destinada aquela, tendo natureza contingente à capacidade de processamento, compreensão e uso da informação recebida. Essa característica da inferibilidade indica a natureza iterativa desse conceito e faz com que seus atributos sejam passíveis de soma e substituição, não sendo condições necessárias de sua implementação, ao contrário do que ocorre com os atributos da visibilidade¹⁵⁶.

Complementando a visão bidimensional do conceito de transparência acima descrita, Karina Furtado Rodrigues apresenta o conceito de transparência em três níveis, com a aplicação da fórmula de construção conceitual preconizada por Gary Goertz¹⁵⁷ e as seguintes características¹⁵⁸:

I. Nível básico - composto pelo próprio conceito central, do ponto de vista cognitivo, de transparência;

II. Nível secundário - composto pelas dimensões constitutivas do conceito básico de transparência acima examinadas, no caso, a visibilidade e a inferibilidade;

III. Nível dos indicadores - constituído pelos indicadores que permitem a mensuração ou classificação dos casos de implementação da transparência; esses indicadores são os atributos das dimensões da transparência antes examinados; a completude e a encontrabilidade são os indicadores da visibilidade; a verificabilidade, desagregação e simplificação são os indicadores da inferibilidade, sem prejuízo,

¹⁵⁵MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. *Information Polity*, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. p. 239. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁵⁶*ibid.*, p. 238.

¹⁵⁷GOERTZ, Gary. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press, 2012. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/735432/social-science-concepts-pdf>. Acesso em: 4 dez. 2021.

¹⁵⁸RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. p. 243-245. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

neste último caso, da formulação de outros indicadores passíveis de aplicação a essa dimensão.

A relação entre as dimensões do nível secundário e o conceito central presente no nível básico é, primeiramente, de natureza ontológica, ou seja, essas dimensões constituem o fenômeno nominado no nível básico, descrevem suas características principais e suas interrelações. É, sob um segundo prisma, de natureza causal, pois as dimensões ontológicas identificadas são aquelas que guardam relevância na formulação de hipóteses e explicações sobre os mecanismos causais presentes na realidade empírica à qual aplicado o conceito construído. Por fim, é, ainda, de natureza realista, vez que pressupõe a análise empírica do fenômeno objeto de conceituação¹⁵⁹.

Já o terceiro nível da conceituação analisada, o dos indicadores, representa o nível de operacionalização do conceito. Isso decorre de trazer ele dados cuja especificidade serve de instrumento à classificação de determinado fenômeno individual como abrangido ou não pelo conceito¹⁶⁰.

Assim, a conceituação analisada não é de natureza meramente semântica, mas tem conteúdo teórico e empírico¹⁶¹ e, com seu terceiro nível, traz vocação operacional, voltada à constatação empírica do enquadramento dos fenômenos analisados no conceito proposto.

No terceiro nível do conceito de transparência analisado, a relação entre os indicadores da visibilidade (completude e encontrabilidade) é do tipo condição necessária e suficiente, sendo concretizada pelo uso do operador lógico “E” e, assim, exigindo a presença de ambos os indicadores. Já a relação entre os indicadores da inferabilidade (verificabilidade, desagregação ou simplificação - ou eventualmente outro indicador de natureza similar), é do tipo semelhança familiar (*family resemblance*). Neste, os elementos apresentados são substituíveis, sendo concretizada pelo uso do operador lógico “OU”, e podendo, assim, serem eles

¹⁵⁹GOERTZ, Gary. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press, 2012. p. 4-5. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/735432/social-science-concepts-pdf>. Acesso em: 4 dez. 2021; RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. p. 243-245. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

¹⁶⁰GOERTZ, Gary, op. cit., p. 6.

¹⁶¹Ibid., p. 4.

condições necessárias ou suficientes para o enquadramento conceitual em relação a esse componente do segundo nível do conceito de transparência¹⁶².

O modelo conceitual analisado não trata a transparência como valor absoluto, mas a visualiza como passível de graus de atendimento quanto às informações a serem fornecidas de acordo com o contexto de cada instituição e do tipo de política pública à qual direcionada¹⁶³.

Contudo, na análise procedida do modelo conceitual acima examinado, Karina Furtado Rodrigues o entende, ainda, insuficiente para abarcar as situações de necessidade de sigilo vinculadas a algumas políticas públicas e, por consequência, as variedades de transparência que podem ser concretamente encontradas¹⁶⁴.

Assim, propõe um segundo modelo conceitual baseado no instrumento da adjetivação do conceito preconizado por Gary Goertz. Por essa ferramenta conceitual, a adjetivação do conceito geral é utilizada como forma de aumentar ou diminuir a sua abrangência quanto aos casos a que aplicável¹⁶⁵.

Nesse modelo conceitual complementar, a adjetivação da transparência é realizada tomando por base o grau de restrição a que os elementos constitutivos do segundo nível conceito de transparência (visibilidade e inferabilidade) podem ser submetidos. A finalidade dessa forma de conceituação é permitir a mensuração da transparência mesmo nas hipóteses de maior restrição a esses elementos constitutivos¹⁶⁶.

A conceituação proposta fica, assim, representada da seguinte forma¹⁶⁷:

I. Transparência plena - ausência de restrição quer quanto à visibilidade quer quanto à inferabilidade, havendo divulgação total da informação sobre a atuação governamental; quanto à visibilidade, a divulgação da informação se dá de forma

¹⁶²RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. Cadernos EBAPE.BR, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. p. 243-245. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

¹⁶³Ibid., p. 244.

¹⁶⁴Ibid., p. 245.

¹⁶⁵Ibid., p. 244 e 246; GOERTZ, Gary. Social Science Concepts: A User's Guide. Princeton: Princeton University Press, 2012. p. 69 e 75. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/735432/social-science-concepts-pdf>. Acesso em: 4 dez. 2021.

¹⁶⁶RODRIGUES, Karina Furtado, op. cit., p. 246.

¹⁶⁷Ibid., p. 246-249.

ativa; quanto à inferabilidade, há atendimento das necessidades do público-alvo quanto ao conteúdo e formato da informação divulgada;

II. Transparência nominal - apenas a inferabilidade é objeto de restrição; os dados são completamente visíveis (completos e encontráveis), mas a sua inferabilidade é reduzida por ausência ou deficiência quanto aos atributos da desagregação, verificabilidade ou simplificação; sua ocorrência pode vincular-se tanto à má-fé da entidade governamental como ser decorrente de limitações técnicas nos sistemas de informação ou da falta de recursos adequados à implementação da transparência de forma mais efetiva ou, ainda, por falhas na estruturação dos mecanismos de divulgação da informação; a transparência nominal está, assim, ligada às falhas institucionais impeditivas da implementação da transparência de forma plena;

III. Transparência condicionada - a restrição atinge apenas a visibilidade; nesse tipo de transparência o acesso à informação está condicionado à formulação de pedido; abrange as situações em que há restrições a quem pode ter acesso à informação, por exemplo, por conter informação de natureza pessoal, com base na proteção da privacidade; deferido o acesso, a inferabilidade das informações divulgadas é plena, razão pela qual o objeto da restrição diz respeito a quem pode ser destinatário da informação, atingindo, assim, apenas a visibilidade desta;

IV. Transparência na atribuição e gestão do sigilo - tanto a visibilidade como a inferabilidade são objeto de restrição; vincula-se às situações que demandam sigilo para a implementação da política pública, como nos casos da defesa nacional, segurança pública, interesses diplomáticos e sigilo fiscal; a garantia da legitimidade dessa espécie de transparência depende da transparência do processo de classificação das hipóteses de acesso restrito e da verificabilidade dos processos de atribuição de sigilo; ganha ainda relevo, nessa hipótese, a transparência em retrospecto sob o prisma da limitação temporal do sigilo, como elemento da visibilidade, no caso, diferida, da informação governamental.

Na classificação acima explicitada, é importante ressaltar que não se admite a supressão completa dos elementos constitutivos da transparência (visibilidade e inferabilidade), mas apenas a sua variação, mesmo que desta decorra redução

pronunciada de seu nível. A supressão desses elementos não se mostra admissível em face de seu papel ontológico na definição do conceito de transparência¹⁶⁸.

As conceituações de transparência governamental acima examinadas estabelecem parâmetros concretos passíveis de aplicação empírica na análise da implementação das políticas públicas de transparência. Em função disso, têm natureza de definições conceituais operacionais, as quais mostram-se aptas a servir de instrumento ao exame crítico da adequação técnica da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” objeto desta dissertação.

Por outro lado, trazendo perspectivas distintas, mas correlacionadas, para o exame da transparência governamental, essas conceituações acima examinadas servem, em seu conjunto, como instrumentos que se complementam quanto à finalidade de apreensão mais completa do fenômeno regulatório da transparência investigado. Nesse diapasão, podem ser aplicadas de forma isolada ou conjunta a depender das necessidades analíticas dos diversos aspectos do caso investigado, o que será definido no momento da análise crítica realizada mais adiante nessa dissertação.

3.3 Conclusão

A análise da natureza problemática da conceituação da transparência governamental realizada neste capítulo indicou a necessidade de adoção de definição operacional desse conceito apta a iluminar a adequada compreensão de seus contornos concretos de implementação e regulamentação.

Essa necessidade restou justificada pela exigência de parâmetros adequados de design da solução de transparência governamental a ser aplicada em cada contexto e de indicadores adequadamente formulados que permitam a avaliação de seus resultados.

¹⁶⁸RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. Cadernos EBAPE.BR, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. p. 247. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

Essas demandas conduzem, ainda, ao afastamento da visão meramente formal da transparência governamental e do seu uso, muitas vezes, como instrumento de propaganda.

Foram, assim, apresentadas neste capítulo, e adotadas para a pesquisa desta dissertação, conceituações operacionais da transparência governamental, com as dimensões ontológicas da visibilidade (*visibility*) e da inferabilidade (*inferability*) como seus elementos constitutivos.

A esses elementos constitutivos, ademais, foram associados indicadores ou atributos mensuráveis:

I . Completude e encontrabilidade para a visibilidade;

II. Verificabilidade, desagregação e simplificação para a inferabilidade, sem prejuízo, neste último caso, da possibilidade de construção de outros indicadores aplicáveis a essa dimensão.

O modelo conceitual adotado permite a análise da transparência governamental como valor instrumental passível de graus diversos de atendimento. Para tal fim, foi, ainda, adotado modelo conceitual complementar baseado na sua adjetivação (transparência plena, transparência nominal, transparência condicionada ou transparência na atribuição e gestão do sigilo) quanto ao grau de restrição a que os elementos de seu segundo nível conceitual (visibilidade e inferabilidade) são submetidos.

4 "PAINEL DE PROJETOS COM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO" DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) NA SUA ATUALIZAÇÃO DE MAIO DE 2022: ANÁLISE CRÍTICA DA QUALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

O presente capítulo avalia criticamente a qualidade da política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro. Essa política pública encontra-se implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” na sua atualização do final do primeiro semestre de 2022¹⁶⁹.

A explanação realizada inicia-se com o exame do conteúdo informacional desse painel, descrevendo sua estrutura e os dados nele disponibilizados.

Esse conteúdo informacional, em seguida, é submetido à análise crítica com base no referencial teórico das conceituações operacionais da transparência governamental expostas no capítulo anterior. Essas conceituações têm o binômio visibilidade-inferabilidade como seus elementos constitutivos. Associam-nos a indicadores ou atributos mensuráveis e à classificação da transparência governamental de acordo com o grau de restrição imposto àqueles elementos constitutivos.

Na sequência, são testadas as duas hipóteses de pesquisa enunciadas na introdução desta dissertação quanto à avaliação empírica da política pública de transparência governamental em questão e apresentadas as conclusões desse teste.

4.1 Estrutura informacional do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na sua atualização de maio de 2022

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disponibilizou, em 22 de dezembro de 2020, em seu site na *internet*, o “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder

¹⁶⁹CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=9e4f18ac-e253-4893-8ca1-b81d8af59ff6&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&theme=IA_PJ&opt=ctxmenu,currsel&select=language,BR. Acesso em: 9 ago. 2022.

Judiciário”¹⁷⁰. Noticiou como seu objetivo o reforço da ética e da transparência nos usos das tecnologias de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro¹⁷¹.

O “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, na sua atualização de 07 de dezembro de 2020, encontra-se acessível, no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na *internet*, através:

I. Da notícia de seu lançamento divulgada em 23 de dezembro de 2020¹⁷²;

II. Do item “Ética e transparência”¹⁷³ da página “Plataforma Sinapses/Inteligência Artificial”¹⁷⁴ acessível através do item “Justiça 4.0”; esse último item que conduz à página de informações sobre esse programa institucional¹⁷⁵, é acessível através da guia de “Programas e Ações” na página inicial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁷⁶.

Ambos esses caminhos dão acesso ao link¹⁷⁷ da página do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” em sua atualização de 07 de dezembro de 2020.

Em 14 de junho de 2022, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou nova atualização do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial do Poder Judiciário”¹⁷⁸,

¹⁷⁰CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2020. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=29d710f7-8d8f-47be-8af8-a9152545b771&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁷¹Id.. Painel dá transparência a projetos de inteligência artificial no Judiciário. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/painel-da-transparencia-a-projetos-de-inteligencia-artificial-no-judiciario/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁷²Ibid.

¹⁷³Id., Ética e transparência. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/etica-e-transparencia/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁷⁴Id., Plataforma Sinapses/Inteligência Artificial. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁷⁵Id., Justiça 4.0. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁷⁶Id., Site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁷⁷<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=29d710f7-8d8f-47be-8af8-a9152545b771&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>.

¹⁷⁸CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça 4.0: Inteligência Artificial está presente na maioria dos tribunais brasileiros. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-4-0-inteligencia-artificial-esta-presente-na-maioria-dos-tribunais-brasileiros/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

utilizando-se de dados remissivos a maio de 2022. Essa nova versão desse painel está acessível através do link¹⁷⁹ disponibilizado na notícia dessa divulgação.

Não houve, contudo, atualização do item “Ética e transparência”¹⁸⁰, da página “Plataforma Sinapses/Inteligência Artificial”¹⁸¹, acima mencionado para fazer constar referência ou link de acesso ao “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” em sua atualização de maio de 2022. Naquele item, continua acessível apenas a versão anterior desse painel, de dezembro de 2020.

Na presente dissertação é analisada, conforme já ressaltado em sua introdução, a atualização de maio de 2022 do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”¹⁸². No entanto, no transcorrer da pesquisa empreendida no Mestrado Profissional em Direito do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Enfam - Escolha Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, foram testadas, em versão preliminar e incipiente, algumas das ideias nela desenvolvidas no exame da versão anterior, de dezembro de 2020, do referido painel. Desse teste preliminar de ideias resultou artigo, não publicado, apresentado, como trabalho de conclusão, na disciplina “O Judiciário na Era Digital: Ciências Cognitivas e Tecnologias Disruptivas no Judiciário (DIG)”.

O “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” na sua atualização de maio de 2022, assim como ocorria com sua versão anterior, apresenta-se como página web. Essa página tem conteúdo de painel de *Business Intelligence* e componentes embutidos em formato de texto (quadros com texto e tabelas), de imagem (mapa) e de gráficos bidimensionais (de colunas, de barras, de anel e circular).

¹⁷⁹https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=9e4f18ac-e253-4893-8ca1-b81d8af59ff6&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&theme=IA_PJ&opt=ctxmenu,currsel&select=language,BR.

¹⁸⁰CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Ética e transparência. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/etica-e-transparencia/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

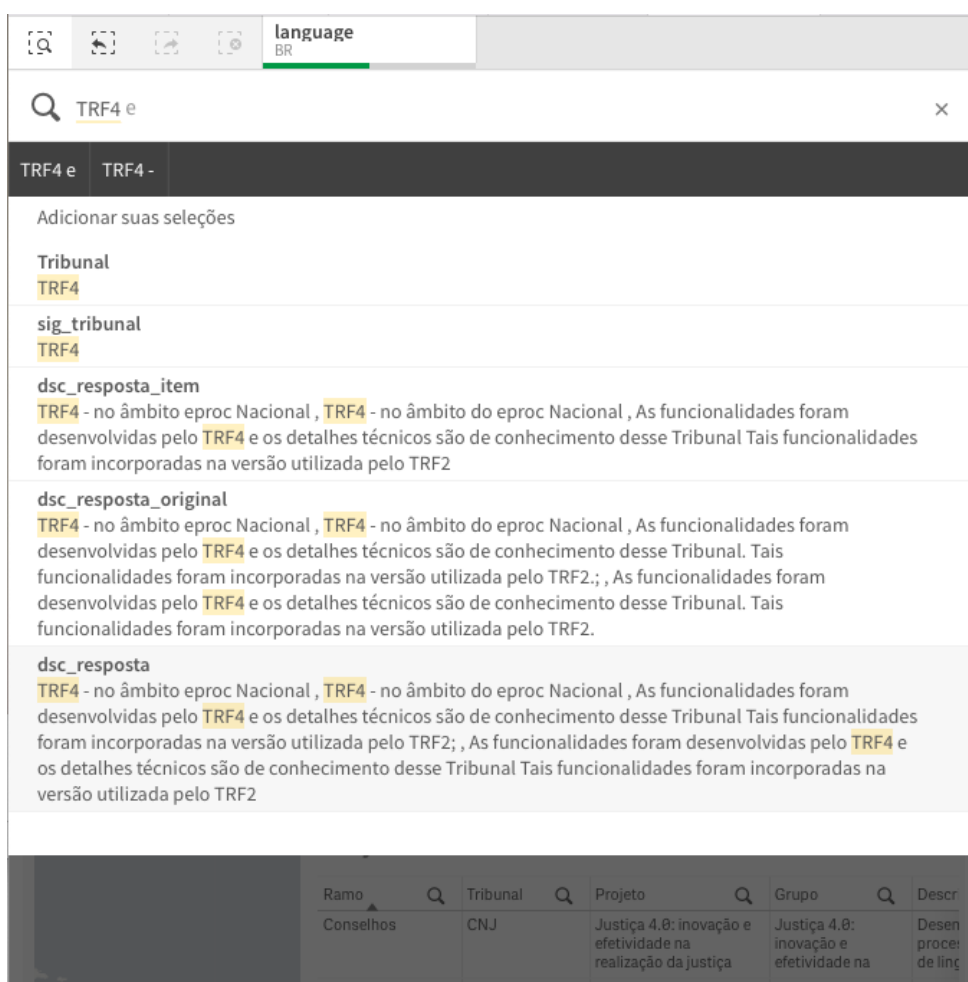
¹⁸¹Id., Plataforma Sinapses/Inteligência Artificial. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁸²Id., Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=9e4f18ac-e253-4893-8ca1-b81d8af59ff6&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&theme=IA_PJ&opt=ctxmenu,currsel&select=language,BR. Acesso em: 9 ago. 2022.

A apresentação visual como painel de *Business Intelligence* traz a possibilidade de interação do usuário com o seu conteúdo, com a filtragem dos dados visualizados em determinado momento através:

I. Da pesquisa de texto livre em campo de pesquisa geral apresentado através de uma lupa na parte superior direita da página do painel, acima de seu cabeçalho inicial (“Resultados Pesquisa IA no Poder Judiciário - 2022”); é possível, através da seleção dos resultados apresentados, filtrar os dados visualizados nos restantes dos componentes do painel (ver Figura 1);

Figura 1 — Pesquisa em texto livre na lupa existente na parte superior direita da página do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

II. Da escolha de projeto específico de inteligência artificial no campo posicionado logo em seguida aos quadros de dados gerais existentes abaixo desse cabeçalho inicial; é possível escolher um dos projetos de inteligência, seja por seleção direta de uma das opções disponibilizadas, seja através de pesquisa de texto livre para redução das opções disponibilizadas; a escolha realizada nesse campo faz com que os dados visualizados em todos os componentes do painel digam respeito apenas ao projeto selecionado (Ver Figura 2);

Figura 2 — Pesquisa por escolha de projeto específico de inteligência artificial no campo posicionado logo em seguida aos quadros de dados gerais existentes abaixo do cabeçalho inicial do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022

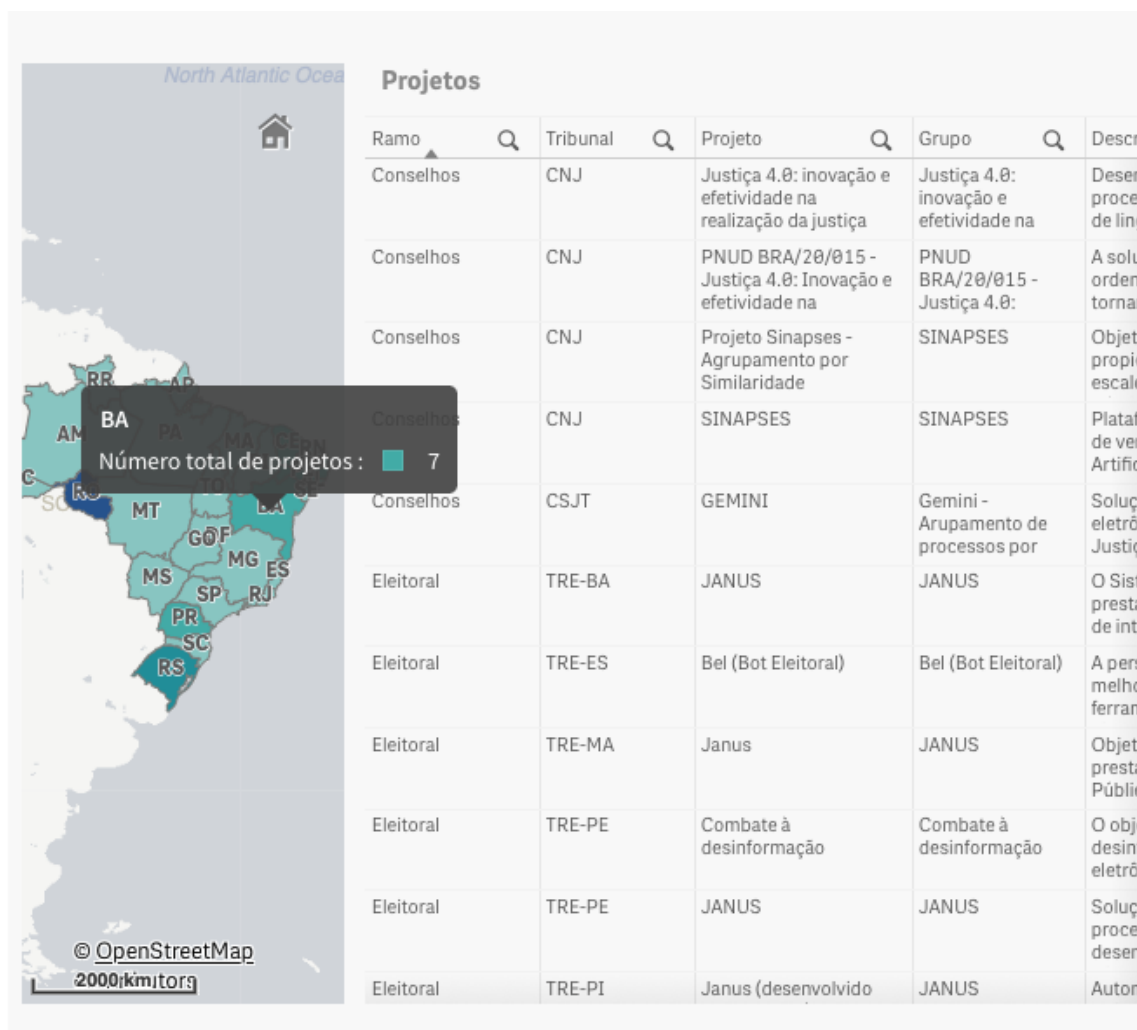
Selecione aqui o projeto que queira acompanhar:

Ramo	Tribunal	Projeto	Grupo	Descr
Conselhos	CNJ	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça	Justiça 4.0: inovação e efetividade na	Desen proce: de linç
Conselhos	CNJ	PNUD BRA/20/015 - Justiça 4.0: Inovação e efetividade na	PNUD BRA/20/015 - Justiça 4.0:	A solu orden tornar
Conselhos	CNJ	Projeto Sinapses - Agrupamento por Similaridade	SINAPSES	Objeti propic escalc
Conselhos	CNJ	SINAPSES	SINAPSES	Platafã de ver Artific
Conselhos	CSJT	GEMINI	Gemini - Arupamento de processos por	Soluçã eletrô: Justiç
Eleitoral	TRE-BA	JANUS	JANUS	O Sist presta de intr
Eleitoral	TRE-ES	Bel (Bot Eleitoral)	Bel (Bot Eleitoral)	A pers melho ferrarr
Eleitoral	TRE-MA	Janus	JANUS	Objeti presta Públic
Eleitoral	TRE-PE	Combate à desinformação	Combate à desinformação	O objr desinif eletrô
Eleitoral	TRE-PE	JANUS	JANUS	Soluçã proce: desen
Eleitoral	TRE-PI	Janus (desenvolvido)	JANUS	Autort

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

III. Da utilização da funcionalidade de posicionar o cursor de navegação na página sobre partes dos componentes visuais apresentados (unidades federativas no mapa ou colunas/barras nos gráficos respectivos ou segmentos dos gráficos de anel e circulares), fazendo com apareça um detalhamento dos dados associados a esse componente visual, sem alterar a visualização geral exibida no painel (ver Figura 3);

Figura 3 — Detalhamento de dados associados a componente visual da página do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, através do posicionamento do cursor sobre componente (unidade federativa) do mapa existente na parte superior desse painel

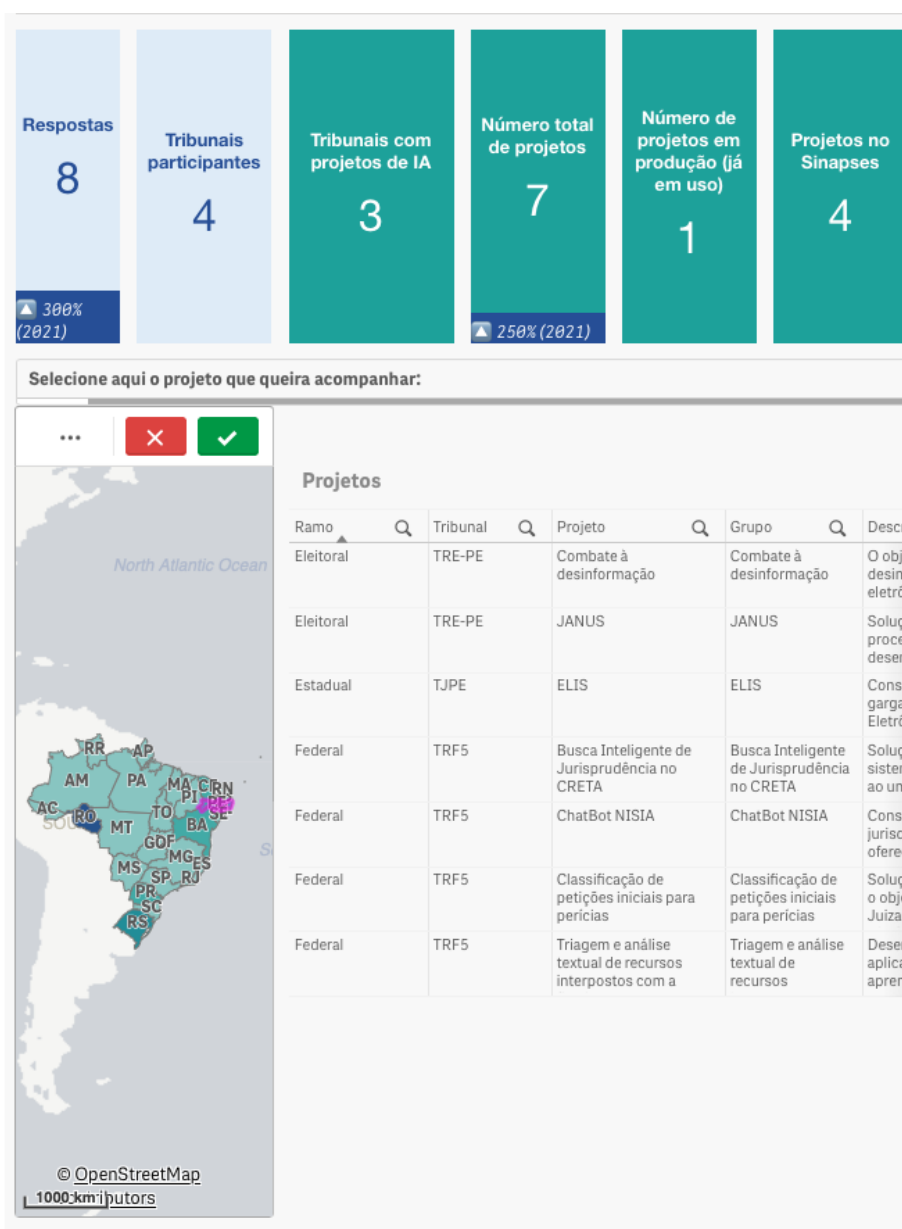


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

IV. Da utilização das funcionalidades de clicar em partes dos componentes visuais apresentados (unidades federativas no mapa ou colunas/barras nos gráficos

respectivos ou segmentos dos gráficos de anel e circulares) ou de pesquisar texto livre ou escolher itens nas colunas das tabelas, fazendo com que os dados visualizados em todos os componentes do painel digam respeito apenas ao critério de seleção clicado (ver Figura 4).

Figura 4 — Seleção dos dados dos demais componentes do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, através do ato de clicar em componente visual (unidade federativa) no mapa existente na parte superior desse painel



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

A análise do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, na sua atualização de 2022, leva à visualização da sua estrutura informacional na seguinte forma:

I. Primeira parte ou parte geral - composta por (ver Figura 5):

a) Barra de navegação superior, com as opções de pesquisa inteligente (lupa), avanço e retorno na visualização (quadros pontilhados com setas curvas para a esquerda e para a direita em seu interior, respectivamente), exclusão de seleção da pesquisa inteligente (quadro pontilhado com círculo preenchido em seu interior, contendo a letra “x”) e opção de seleção de idioma, com opções, ao clicar-se no quadro respectivo, de “BR”, para português, e “EN”, para inglês; contudo, verificou-se que esta última tem reflexo incompleto sobre os nomes dos componentes informacionais do painel, não traduzindo todos para o referido idioma, e não tem reflexo sobre o conteúdo respectivo;

b) Quadro informacional com o logotipo do programa do CNJ denominado “Justiça 4.0” e o cabeçalho “Resultados Pesquisa IA no Poder Judiciário - 2022”;

c) Quadros de dados quantitativos com os itens:

- “Respostas”;
- “Tribunais participantes”;
- “Tribunais com projetos de IA”;
- “Número total de projetos”;
- “Número de projetos em produção (já em uso)”;
- “projetos no Sinapses”;

d) Mapa do Brasil com identificação visual dos Estados e do Distrito Federal e em formato de mapa de calor, com a variação da intensidade da cor verde (da mais clara à mais escura) seguida pela cor azul escura sendo utilizada como indicativo do quantitativo de projetos de inteligência artificial por unidade da Federação na direção do menor número para o maior número desses projetos;

e) Tabela de projetos com colunas nominadas na forma abaixo, seguidas de duas colunas vazias no seu extremo direito:

- "Ramo”;
- "Tribunal”;
- "Projeto”;
- "Grupo”;

- "Descrição";

Figura 5 — Visualização da primeira parte (parte geral) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022



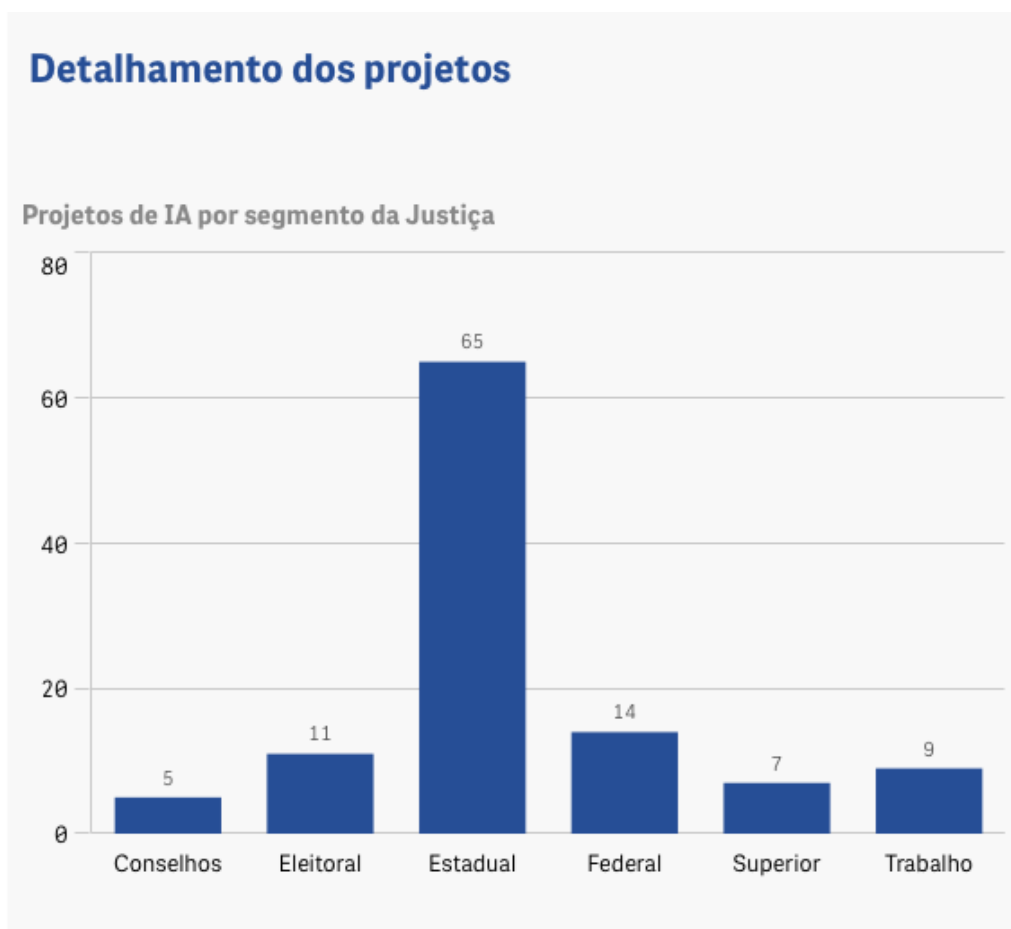
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

II. Segunda parte - denominada de “Detalhamento dos projetos”, composta pelos seguintes elementos de informação:

a) “Projetos de IA por segmento da Justiça” - gráfico de colunas com quantitativos de projetos (eixo y) e as seguintes categorias (eixo x) (ver Figura 6):

- “Conselhos”;
- “Eleitoral”;
- “Estadual”;
- “Federal”;
- “Superior”;
- “Trabalho”;

Figura 6 — Visualização da segunda parte (“Detalhamento dos projetos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seu primeiro elemento de informação

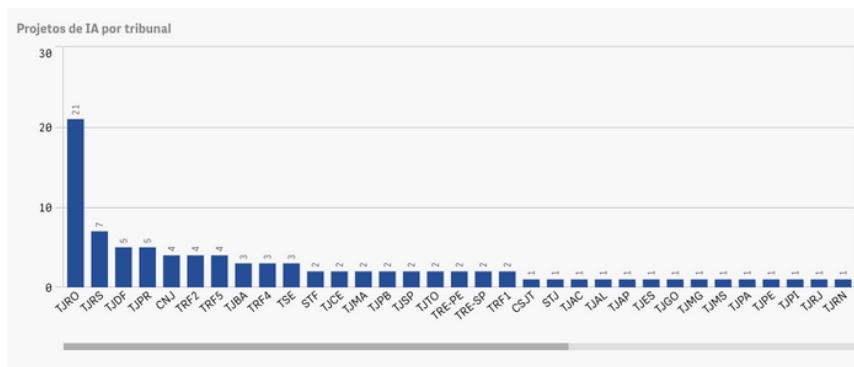


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

b) “Projetos de IA por tribunal” - gráfico de colunas com quantitativos de projetos (eixo y) e com categorias indicadas pelas siglas dos tribunais/conselhos com projetos de inteligência artificial (eixo x) (ver Figura 7):

- | | | |
|-------------|-------------|-------------|
| - “TJRO”; | - “TRF1”; | - “TRE-ES”; |
| - “TJRS”; | - “CSJT”; | - “TRE-MA”; |
| - “TJDF”; | - “STJ”; | - “TRE-PI”; |
| - “TJPR”; | - “TJAC”; | - “TRE-RJ”; |
| - “CNJ”; | - “TJAL”; | - “TRE-RN”; |
| - “TRF2”; | - “TJAP”; | - “TRE-SE”; |
| - “TRF5”; | - “TJES”; | - “TRF3”; |
| - “TJBA”; | - “TJGO”; | - “TRT3”; |
| - “TRF4”; | - “TJMG”; | - “TRT4”; |
| - “TSE”; | - “TJMS”; | - “TRT5”; |
| - “STF”; | - “TJPA”; | - “TRT-7”; |
| - “TJCE”; | - “TJPE”; | - “TRT-9”; |
| - “TJMA”; | - “TJPI”; | - “TRT12”; |
| - “TJPB”; | - “TJRJ”; | - “TRT15”; |
| - “TJSP”; | - “TJRN”; | - “TRT22”; |
| - “TJTO”; | - “TJRR”; | - “TRT23”; |
| - “TRE-PE”; | - “TJSC”; | - “TST”; |
| - “TRE-SP”; | - “TRE-BA”; | |

Figura 7 — Visualização da segunda parte (“Detalhamento dos projetos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seu segundo elemento de informação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

c) “Qual é o estágio de evolução desse projeto?” - gráfico de colunas com quantitativos de projetos (eixo y) e as seguintes categorias (eixo x) (ver Figura 8):

- “1% a 25%”;
- “26% a 50%”;
- “51% a 75%”;
- “76% a 99%”;
- “Em produção”;
- “Não iniciado”;

Figura 8 — Visualização terceiro elemento de informação da segunda parte (“Detalhamento dos projetos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

d) “Qual é o número de processos judiciais beneficiados?” - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 9):

- “Acima de 1000”;
- “Até 100”;

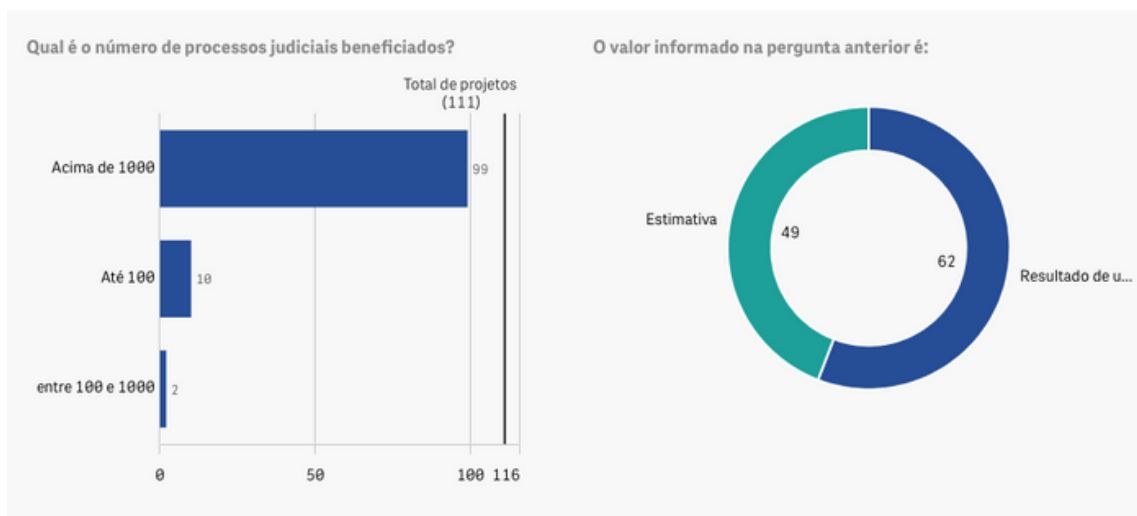
- “entre 100 e 1000”;

e) “O valor informado na pergunta anterior é:” - gráfico de anel com quantitativos de projetos e as seguintes categorias (ver Figura 9):

- “Estimativa”;

- “Resultado de uma medição”;

Figura 9 — Visualização dos quarto e quinto elementos de informação da segunda parte (“Detalhamento dos projetos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

f) “O que está motivando o uso de ferramentas de IA neste caso?”- gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 10):

- “Aumento de produtividade (volume/tempo)”;

- “Inovação”;

- “Melhoria da qualidade dos serviços”;

- “Redução de Custos”;

- “Atendimento ao cidadão”;

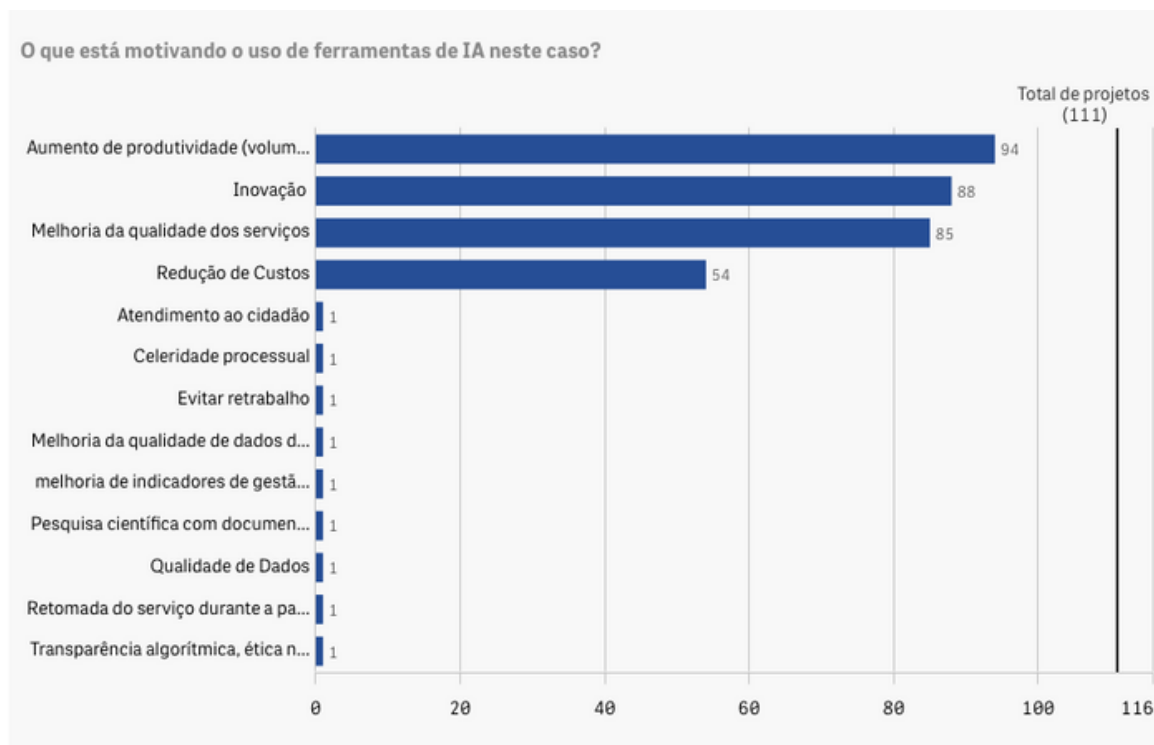
- “Celeridade processual”;

- “Evitar retrabalho”;

- “Melhoria da qualidade de dados da base de produção do PJe e, a partir dela, realizar outras ações de melhoria no serviço público”;

- “melhoria de indicadores de gestão (conciliação)”;
- “Pesquisa científica com documentos judiciais”;
- “Qualidade de Dados”;
- “Retomada do serviço durante da pandemia de COVID-19”;
- “Transparência algorítmica, ética no uso de IA”;

Figura 10 — Visualização sexto e último elemento de informação da segunda parte (“Detalhamento dos projetos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

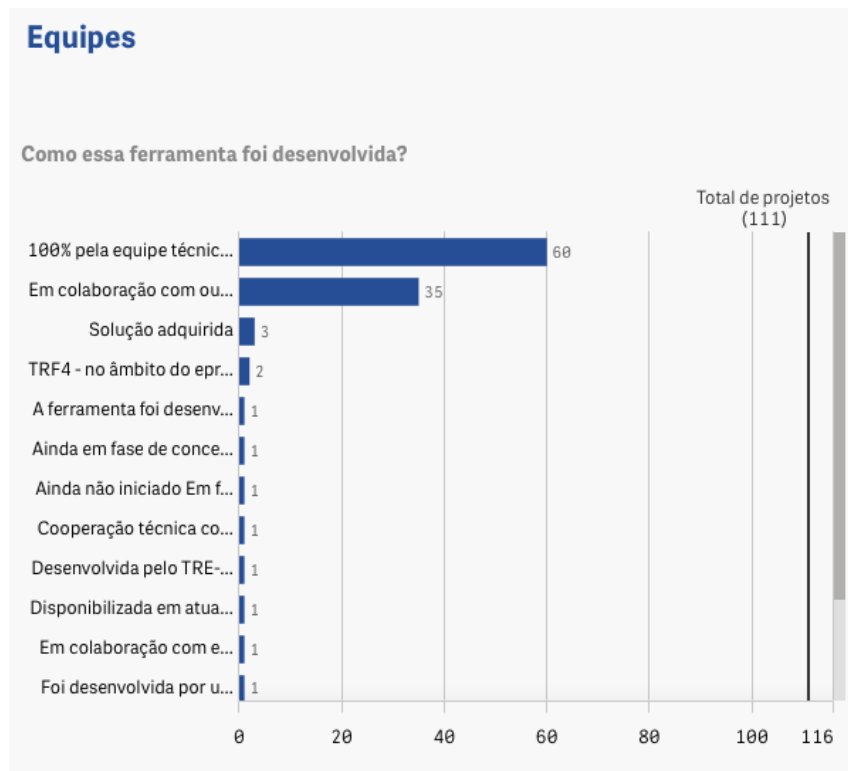
III. terceira parte - denominada de “Equipes”, composta pelos seguintes elementos de informação:

a) “Como essa ferramenta foi desenvolvida?”- gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 11):

- “100% pela equipe técnica da instituição”
- “Em colaboração com outras instituições”;
- “Solução adquirida”;
- “TRF4 - no âmbito do eproc Nacional”;

- “A ferramenta foi desenvolvida pelo TRE-BA”;
- “Ainda em fase de concepção”;
- “Ainda não iniciado Em fase de pesquisa”;
- “Cooperação técnica com uma Instituição de Ensino Superior”;
- “Desenvolvida pelo TRE-BA e realizada solicitação de cessão ao TRE-PE”;
- “Disponibilizada em atualização da atual ferramenta sem custo”;
- “Em colaboração com empresa privada”;
- “Foi desenvolvida por uma equipe multidisciplinar oriunda de uma parceria entre o TJTO, a Escola Superior da Magistratura (ESMAT/TO) e o Programa de Pós-Graduação em Modelagem Computacional de Sistemas da UFT (PPGMCS/UFT)”;
- “Iniciou em 2018 com projeto da Tese de Doutorado de Analista Judiciário (TI), sendo o software 100% construído por servidores do TJGO”;
- “POC com startup”;
- “TRF4 - no âmbito do eproc Nacional”;

Figura 11 — Visualização do primeiro elemento de informação da terceira parte (“Equipes”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

b) “Seu órgão possui uma equipe dedicada para o projeto?” - gráfico circular com quantitativos de projetos e as seguintes categorias (ver Figura 12):

- “Sim”;

- “Não”;

c) “Quantas pessoas estão envolvidas no projeto?” - gráfico de colunas com quantitativos de projetos (eixo y) e de pessoas envolvidas (eixo x), constando deste último as seguintes categorias quantitativas (ver Figura 12):

- “0”;

- “6”;

- “15”;

- “1”;

- “7”;

- “23”;

- “2”;

- “9”;

- “24”;

- “3”;

- “10”;

- “40”;

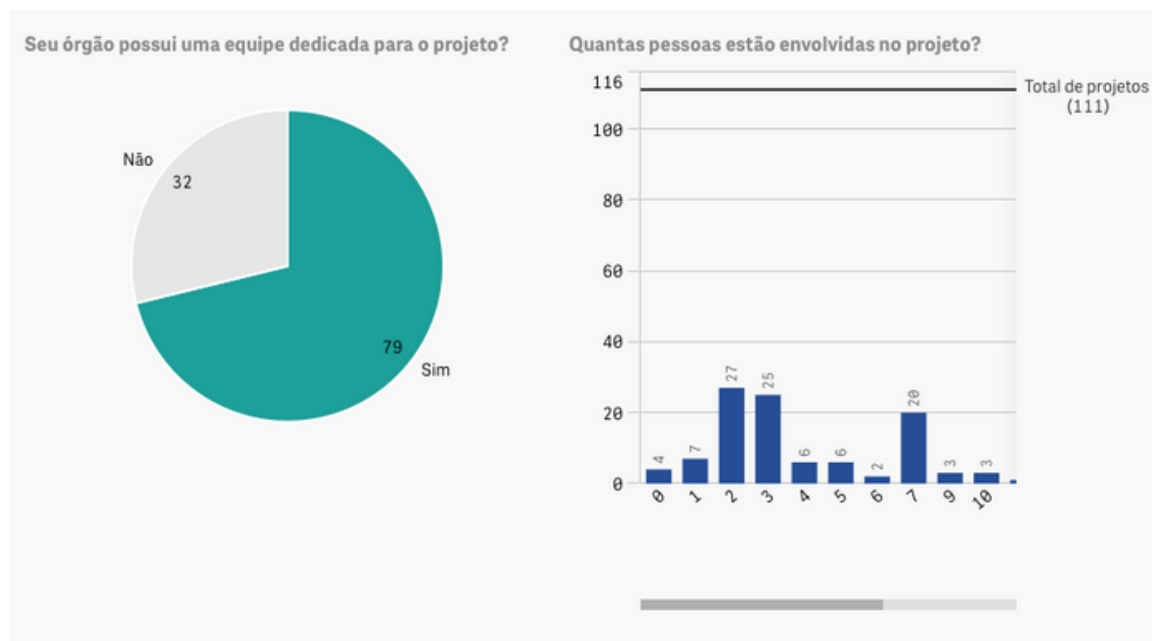
- “4”;

- “11”;

- “5”;

- “12”;

Figura 12 — Visualização dos dois últimos elementos de informação da terceira parte (“Equipes”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022



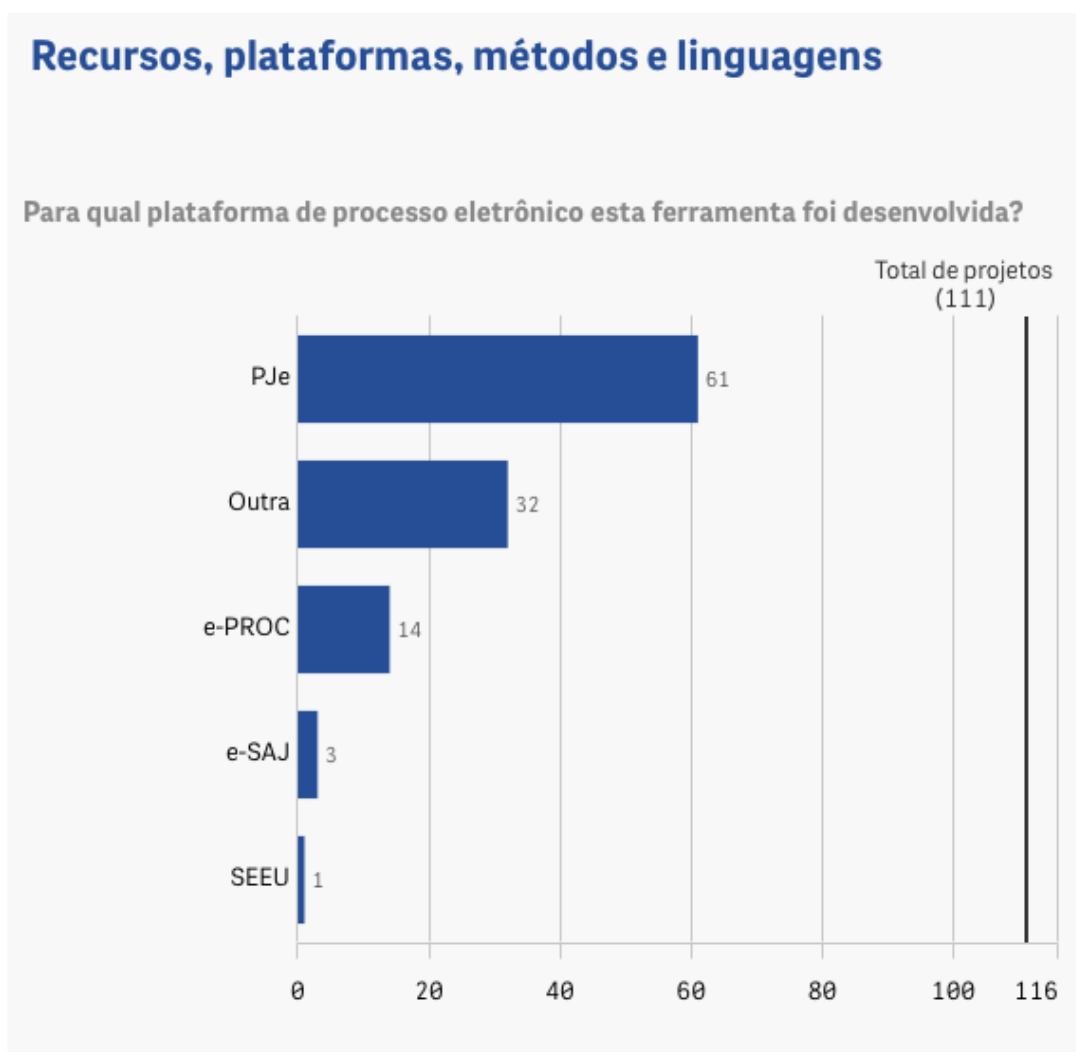
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022.

IV. quarta parte - denominada de “Recursos, plataformas, métodos e linguagens”, composta pelos seguintes elementos de informação:

a) “Para qual plataforma de processo eletrônico esta ferramenta foi desenvolvida?” - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 13):

- “PJe”;
- “Outra”;
- “e-PROC”;
- “e-SAJ”;
- “SEEU”;

Figura 13 — Visualização da quarta parte (“Recursos, plataformas, métodos e linguagens”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seu primeiro elemento de informação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

b) “Frameworks utilizados:” - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 14):

- “Tensor flow”;
- “Pytorch”;
- “Top2Vec”;
- “Scikit-Learn”;
- “Hugginface transformers”;
- “Sentence-transformers”;
- “Top2Vec”;
- “AllenNLP”;

- “As funcionalidades foram desenvolvidas pelo TRF4 e os detalhes técnicos são de conhecimento desse Tribunal Tais funcionalidades foram incorporadas na versão utilizada pelo TRF2”;

- “Bertopic”;
- “Pandas”;
- “Doc2Vec”;
- “OpenCV”;
- “Rasa”;
- “Sklearn, Pandas e NLTK”;
- “Ainda desconhecido por nossa equipe”;
- “Ainda não definido”;
- “Ainda não definidos, dado o estágio inicial do Projeto”;
- “Ainda não iniciado Em fase de Pesquisa”;
- “Alteração no código e fluxo do PJe”;
- “Bibliotecas Python”;
- “Como o projeto ainda não iniciou, não sabemos responder”;
- “Dialog flow”;
- “django”;
- “Elastic Search”;
- “FastAI, NLTK”;
- “fastText”;
- “Framework próprio”;
- “gensim Doc2Vec”;

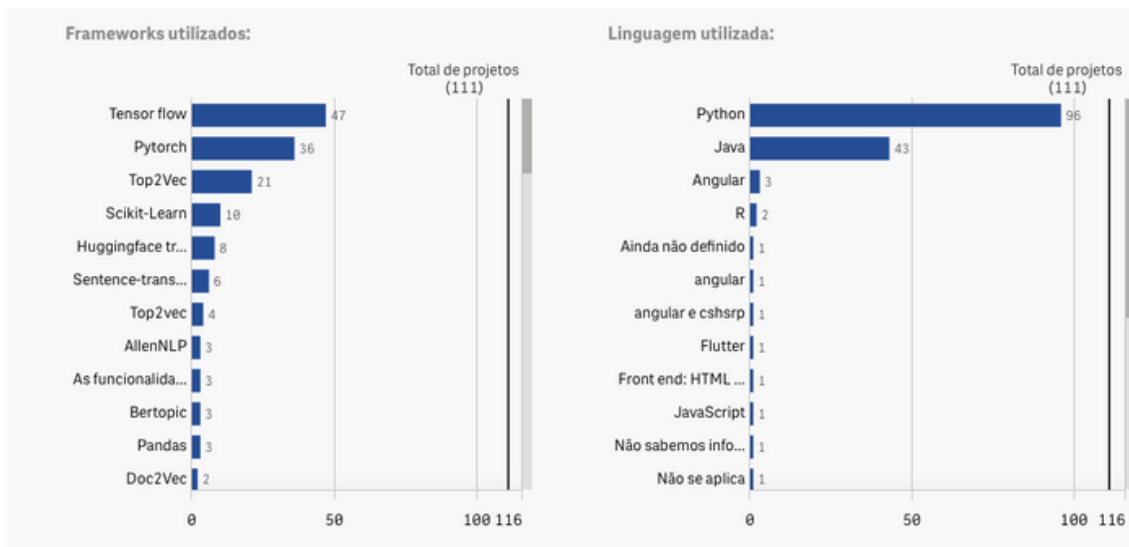
- "Google API";
- "Google Dialogflow";
- "implementação própria do k-means";
- "Jupyter Notebook";
- "Kamins, JobLib, TFIDF";
- "Keras, NLTK";
- "LSI-Word2Vec combinado com Elasticsearch";
- "MLFlow";
- "n/a";
- "Não informado";
- "Não posso informar";
- "Não sabemos informar";
- "Não se aplica";
- "Prejudicado - estágio inicial";
- "Projeto a ser iniciado";
- "Projeto em fase de caracterização e delimitação do problema";
- "Pytesseract, Tesseract, Scikit-Learn";
- "RASA";
- "Regex";
- "Scikit-learn";
- "scikit-learn";
- "Sem framework utilizado ainda";
- "sklearn";
- "Sklearn, H2O, Spark";
- "Spacy";
- "spaCy";
- "spark";
- "spring boot";
- "Word2Vec";
- "Word2Vec";

c) "Linguagem utilizada:" - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y):

- "Python";

- “Java”;
- “Angular”;
- “R”;
- “Ainda não definido”;
- “angular”;
- “angular e cshsrp”;
- “Flutter”;
- “Front end: HTML + CSS + JS”;
- “JavaScript”;
- “Não sabemos informar”;
- “Não se aplica”;
- “PHP”;
- “php”;
- “Prejudicado - fase de assinatura de acordo de cooperação”;
- “Projeto a ser iniciado”;
- “Projeto em fase de caracterização e delimitação do problema”;
- “Ruby-on-rails”;
- “Sem linguagem definida ainda”;
- “SQL”;
- “VBA”;

Figura 14 — Visualização da quarta parte (“Recursos, plataformas, métodos e linguagens”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seus segundo e terceiro elementos de informação



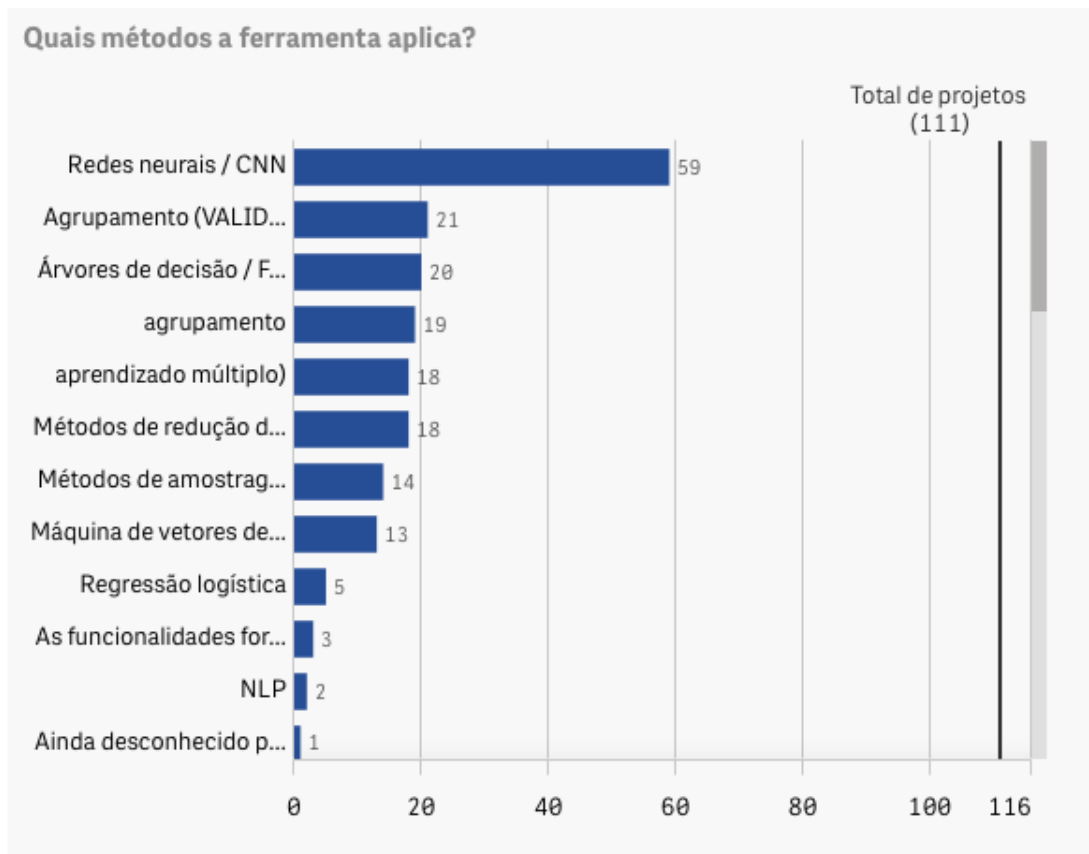
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

d) “Quais métodos a ferramenta aplica?” - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver figura 15):

- “Redes neurais/CNN”;
- “Agrupamento (VALIDAR)”;
- “Árvores de decisão/Floresta aleatória”;
- “Agrupamento”;
- “aprendizado múltiplo”;
- “Métodos de redução de dimensionalidade (PCA)”;
- “Métodos de amostragem”;
- “Máquina de vetores de suporte (SVM)”;
- “Regressão logística”;
- “As funcionalidades foram desenvolvidas pelo TRF4 e os detalhes técnicos são de conhecimento desse Tribunal Tais funcionalidades foram incorporadas na versão utilizada pelo TRF2”;
- “NLP”;
- “Ainda desconhecido por nossa equipe”;
- “Ainda em fase de concepção”;

- “Ainda não chegamos nesta fase”;
- “Ainda não definido”;
- “Ainda não definido, dado o estágio inicial do Projeto”;
- “Ainda não iniciado Em fase de pesquisa”;
- “Algoritmos de similaridade de textos”;
- “Aprendizagem por reforço”;
- “Aprendizagem por similaridade”;
- “Classificação supervisionada não paramétrica”;
- “Como o projeto ainda não iniciou, não sabemos responder”;
- “cosine-similarity”;
- “DCNN (Deep Convolutional Neural Network) e HOG, ORB”;
- “Elastic Search”;
- “LGBM”;
- “LSA”;
- “LSI - Word2Vec combinado Elasticsearch”;
- “LSTM”;
- “Naive Bayes”;
- “Não é utilizado nenhum método ainda”;
- “Não posso informar”;
- “Prejudicado - estágio inicial”;
- “Processamento de imagens”;
- “Processamento de Linguagem Natural”;
- “Projeto a ser iniciado”;
- “Projeto em fase de caracterização e delimitação do objeto”;
- “Regressão Logística”;
- “Rule based algoritmo / algoritmo baseado em regras”;
- “Similaridade de texto”;
- “Similaridade vetorial”;
- “Sistemas de recomendação”;
- “UMLfit/FastAI”;

Figura 15 — Visualização da quarta parte (“Recursos, plataformas, métodos e linguagens”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seu quarto elemento de informação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

e) “Marque quais dos seguintes recursos se aplicam à ferramenta:” - gráfico de barras com quantitativo de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 16):

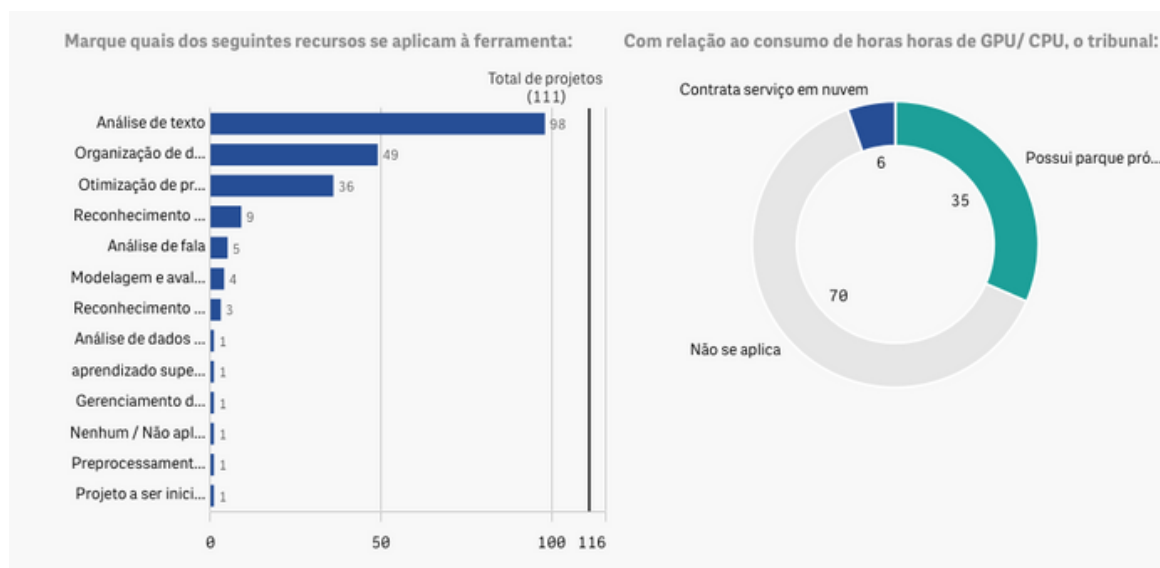
- “Análise de texto”;
- “Organização de dados”;
- “Otimização de processos e automação de fluxo de trabalho”;
- “Reconhecimento de imagem e objeto”;
- “Análise de fala”;
- “Modelagem e avaliação de risco”;
- “Reconhecimento facial”;

- “Análise de dados estruturados do PJe”;
- “Aprendizado supervisionado”;
- “Gerenciamento de modelos de IA”;
- “Nenhum/Não aplicável”;
- “Preprocessamento de texto”;
- “Projeto a ser iniciado”;

f) “Com relação ao consumo de horas horas de GPU/ CPU, o tribunal:” - gráfico de anel com quantitativo de projetos e as seguintes categorias:

- “Contrata serviço em nuvem”;
- “Possui parque próprio”;
- “Não se aplica”;

Figura 16 — Visualização da quarta parte (“Recursos, plataformas, métodos e linguagens”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seus dois últimos elementos de informação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

V. quinta parte - denominada de “Dados e códigos”, composta pelos seguintes elementos de informação:

a) “Os dados usados para treinar a ferramenta são conhecidos pela equipe que a usa?” - gráfico circular com quantitativos de projetos e as seguintes categorias (ver Figura 17):

- “Sim”;
- “Não”;
- “Não sei”;
- “Não aplicável”;

Figura 17 — Visualização da quinta parte (“Dados e códigos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seu primeiro elemento de informação



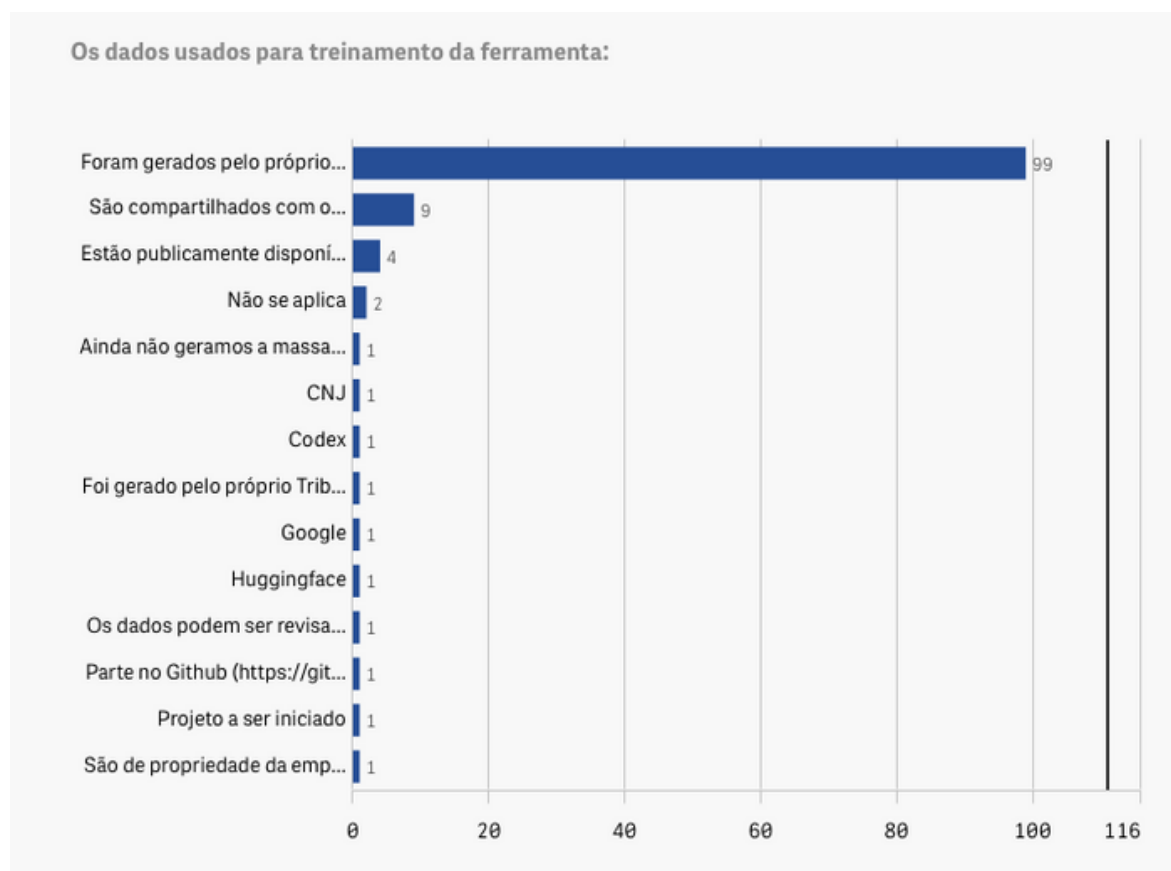
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

b) “Os dados usados para treinamento da ferramenta:” - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 18):

- “Foram gerados pelo próprio Tribunal”;
- “São compartilhados com outra entidade”;
- “Estão publicamente disponíveis e podem ser revisados”;
- “Não se aplica”;
- “Ainda não geramos a massa de dados”;
- “CNJ”;
- “Codex”;
- “Foi gerado pelo próprio Tribunal”;

- “Google”;
- “Huggingface”;
- “Os dados podem ser revisados e estão disponíveis para o próprio Tribunal”;
- “Parte no Github (<https://github.com/apcastrojr>)”;
- “Projeto a ser iniciado”;
- “São de propriedade da empresa, extraídos a partir de publicações no DEJT”;

Figura 18 — Visualização da quinta parte (“Dados e códigos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seu segundo elemento de informação



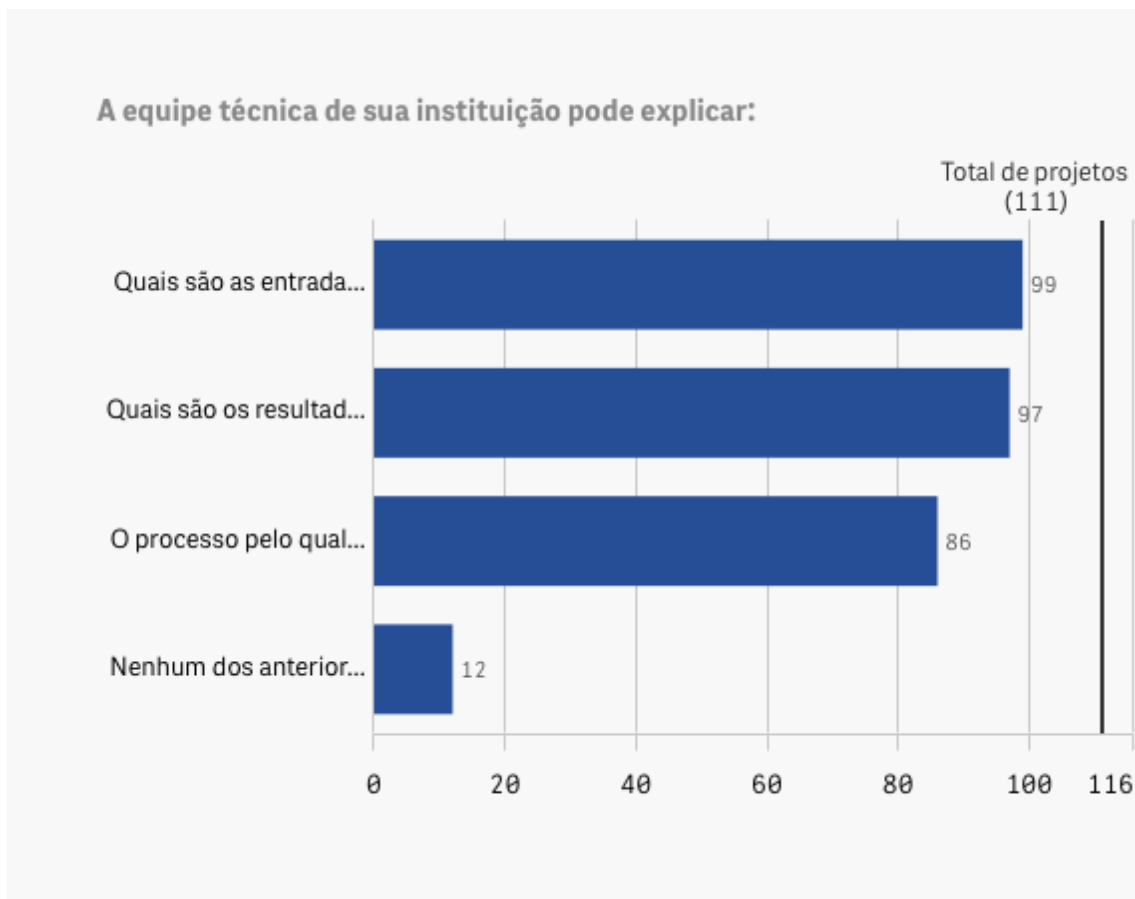
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

c) “A equipe técnica de sua instituição pode explicar:” - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 19):

- “Quais são as entradas da ferramenta”;
- “Quais são os resultados da ferramenta”;
- “O processo pelo qual as entradas se tornam saídas”;

- “Nenhum dos anteriores”;

Figura 19 — Visualização da quinta parte (“Dados e códigos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seu terceiro elemento de informação



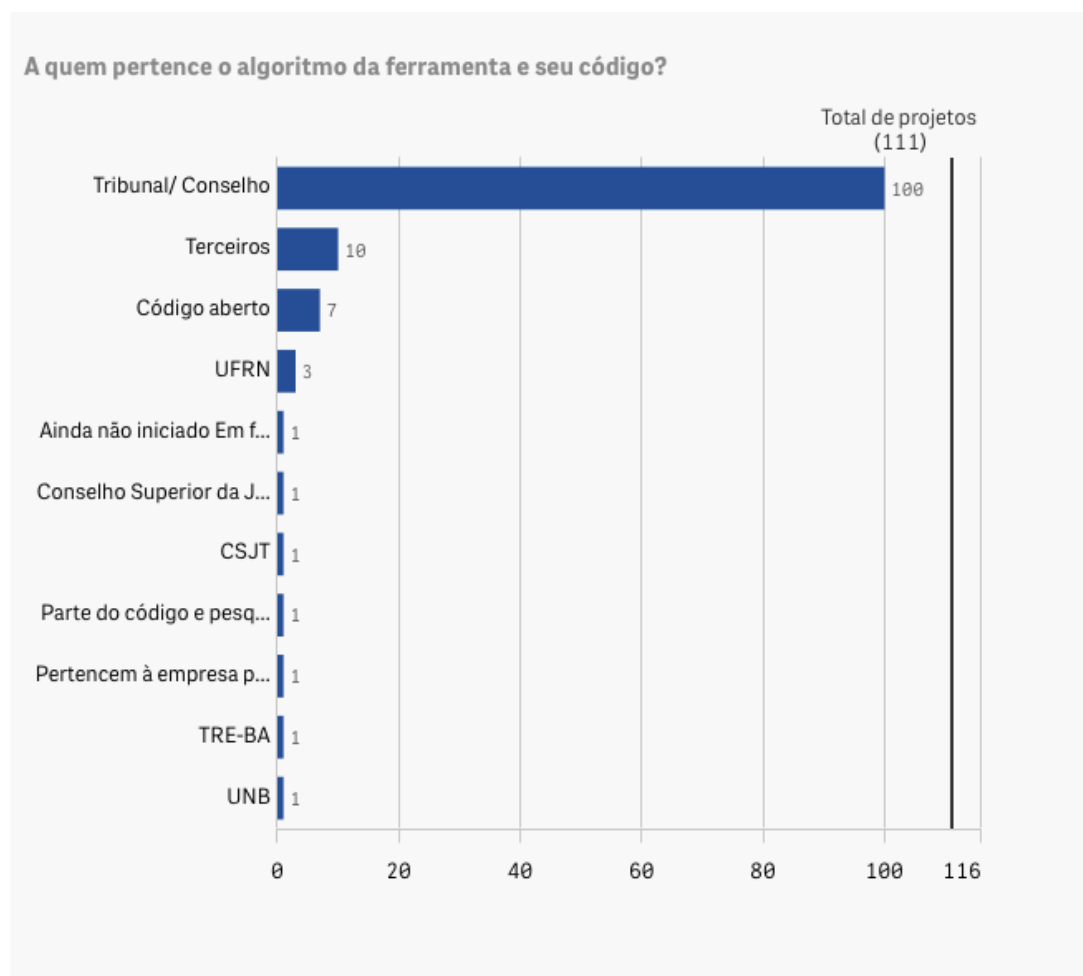
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

d) “A quem pertence o algoritmo da ferramenta e seu código?” - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 20):

- “Tribunal/Conselho”;
- “Terceiros”;
- “Código aberto”;
- “UFRN”;
- “Ainda não iniciado em fase de pesquisa”;
- “Conselho Superior da Justiça do Trabalho - CSJT”;

- “CSJT”;
- “Parte do código e pesquisa estão disponíveis no Github (<https://github.com/apcastrojr>)”;
- “Pertencem à empresa privada que desenvolve o código”;
- “TRE-BA”;
- “UNB”;

Figura 20 — Visualização da quinta parte (“Dados e códigos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seu quarto elemento de informação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

e) “Sua instituição tem acesso ao código e funcionamento do algoritmo?”- gráfico circular com quantitativos de projetos e as seguintes categorias (ver Figura 21):

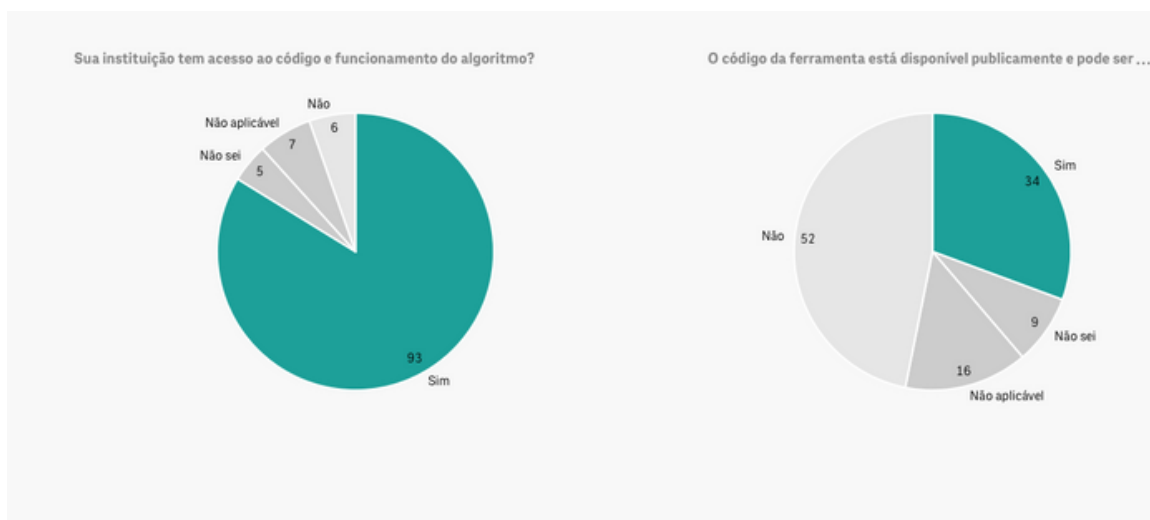
- “Sim”;
- “Não”;
- “Não sei”;
- “Não aplicável”;

f) “O código da ferramenta está disponível publicamente e pode ser revisado?”

- gráfico circular com quantitativos de projetos e as seguintes categorias (ver Figura 21):

- “Sim”;
- “Não”;
- “Não sei”;
- “Não aplicável”;

Figura 21 — Visualização da quinta parte (“Dados e códigos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seus quinto e sexto elementos de informação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

g) “A ferramenta passou por:” - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 22):

- “Monitoramento técnico e processos de garantia de qualidade”;
- “Revisão legal e/ou administrativa”;
- “Revisão de seus dados de treinamento para detectar vieses”;

- “As funcionalidades foram desenvolvidas pelo TRF4 e os detalhes técnicos são de conhecimento desse Tribunal Tais funcionalidades foram incorporadas na versão utilizada pelo TRF2”;

- “n/a”;

- “Não informado”;

- “não se aplica porque o modelo de IA ainda não foi construído”;

- “Ainda em desenvolvimento”;

- “Ainda em fase de concepção”;

- “Ainda em fase inicial”;

- “Ainda está em desenvolvimento e em testes e passará por revisão técnica, de segurança, de qualidade e de compliance à LGPD e a Res CNJ 332/2020”;

- “Ainda não chegamos nesta fase”;

- “Ainda não iniciado Em fase de pesquisa”;

- “Ainda não se aplica”;

- “Curadoria pela área de negócio para avaliação da acurácia”;

- “Dado o estágio inicial do Projeto, a ferramenta ainda está em Pesquisa/Desenvolvimento”;

- “Em desenvolvimento”;

- “Em homologação”;

- “Em implantação de piloto para revisão administrativa”;

- “Está no backlog do projeto a adequação do produto à resolução 332/2020 do CNJ”;

- “Evoluções e análises são constantes na Berna”;

- “Fase de elaboração de projeto”;

- “N/A”;

- “Não chegamos nessa fase”;

- “Não posso informar pois o processo não foi acompanhado”;

- “O projeto ainda não foi iniciado”;

- “Prejudicado (estágio inicial)”;

- “Projeto a ser iniciado”;

- “Projeto ainda em fase de validação”;

- “Projeto em fase de caracterização e validação do problema”;

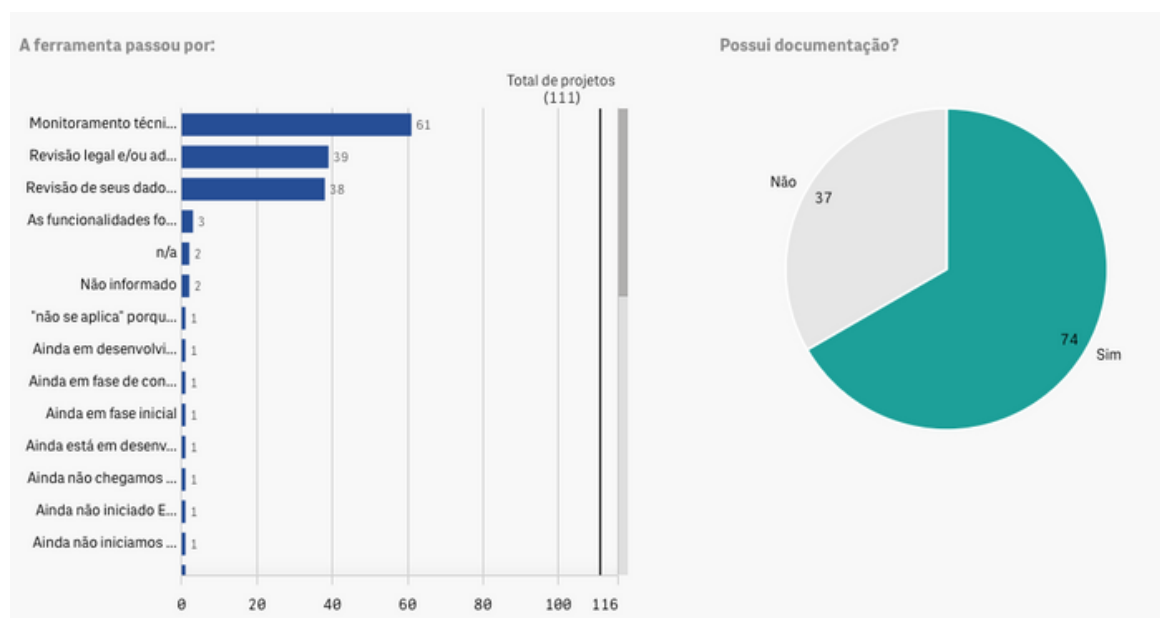
- “Revisão técnica de Analistas do PNUD”;

- “Teste do modelo de inteligência artificial”;
- “Todas as alternativas”;
- “Validação negocial”;

h) “Possui documentação?” - gráfico circular com quantitativos de projetos e as seguintes categorias:

- “Sim”;
- “Não”;

Figura 22 — Visualização da quinta parte (“Dados e códigos”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seus dois últimos elementos de informação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

VI. sexta parte - denominada de “Sinapses”, composta pelos seguintes elementos de informação:

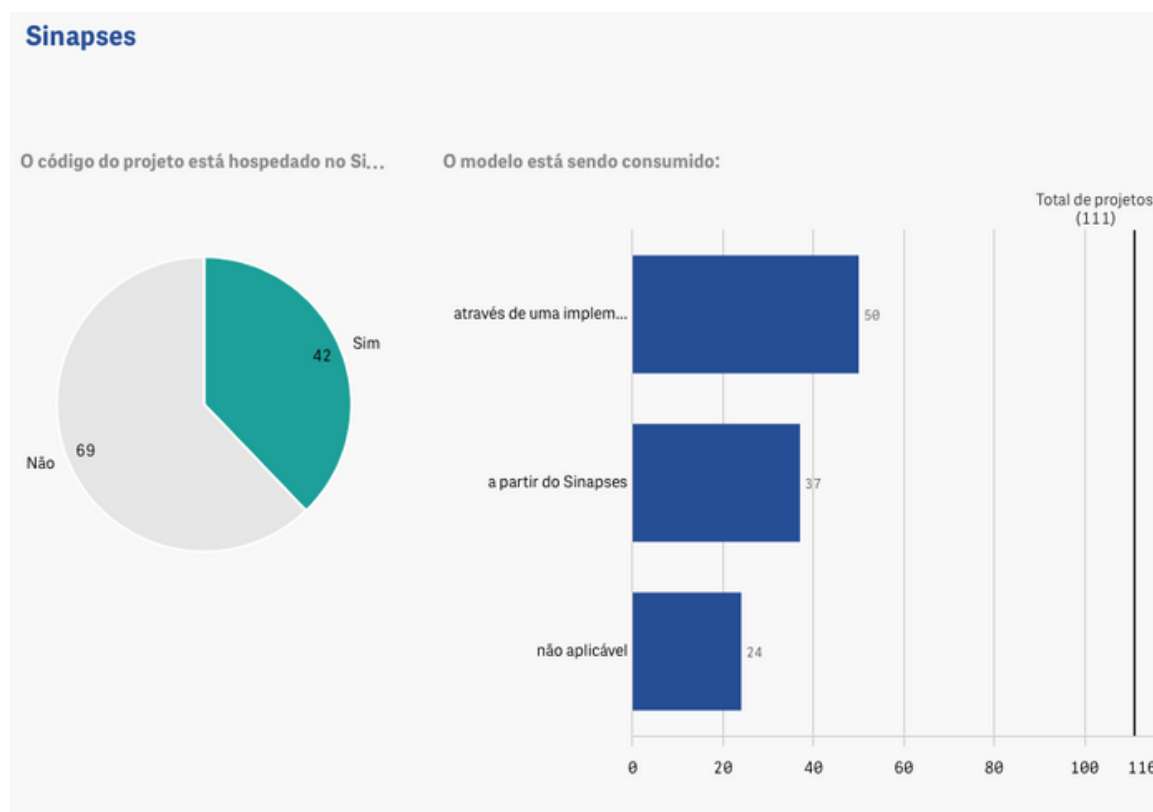
a) “O código do projeto está hospedado no Sinapses?” - gráfico circular com quantitativos de projetos e as seguintes categorias (ver Figura 23):

- “Sim”;
- “Não”;

b) “O modelo está sendo consumido?” - gráfico de barras com quantitativos de projetos (eixo x) e as seguintes categorias (eixo y) (ver Figura 23):

- “através de uma implementação local”;
- “a partir do Sinapses”;
- “não aplicável”;

Figura 23 — Visualização da sexta parte (“Sinapses”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seus primeiros elementos de informação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

c) “Qual é a sua avaliação da plataforma Sinapses?” - gráfico de colunas com quantitativos de projetos (eixo y) e as seguintes categorias (eixo x) (ver Figura 24):

- “Não se aplica”;
- “3”;
- “5”;
- “6”;
- “7”;
- “8”;
- “9”;

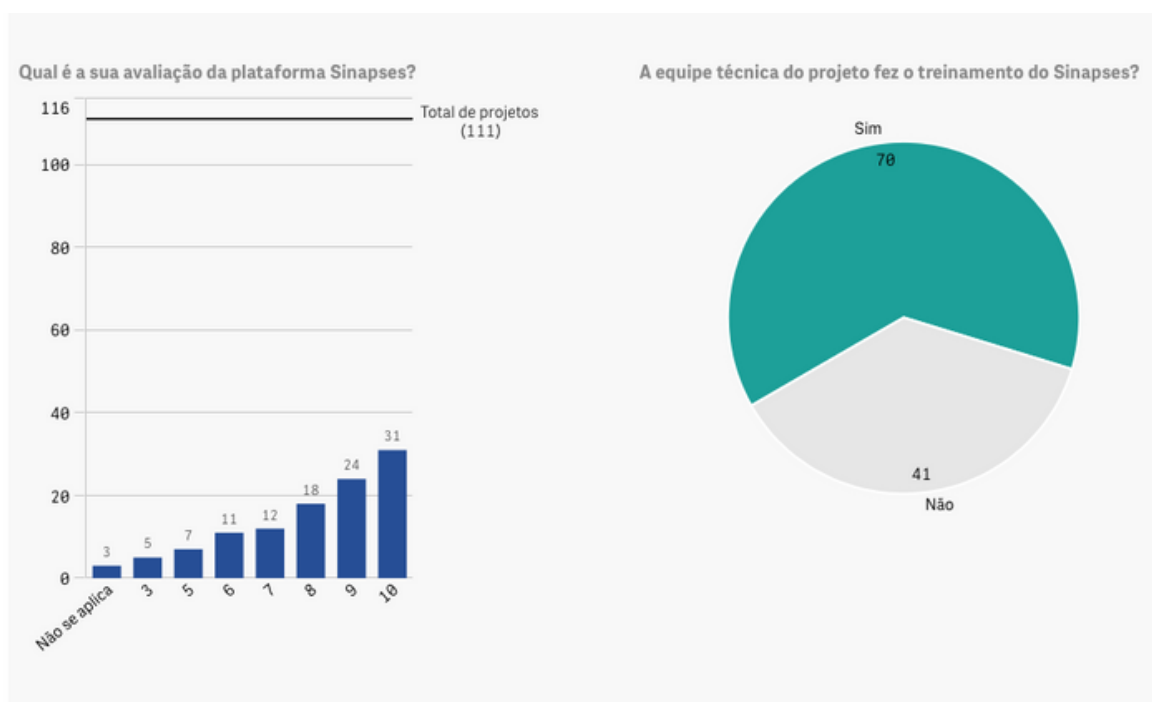
- “10”;

d) “A equipe técnica do projeto fez o treinamento do Sinapses?” - gráfico circular com quantitativos de projetos e as seguintes categorias (ver Figura 24):

- “Sim”;

- “Não”;

Figura 24 — Visualização da sexta parte (“Sinapses”) do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022, com seus últimos elementos de informação



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

VII. sétima parte (parte final) - composta por (ver Figura 25):

a) tabela-mãe (pasta de trabalho), que apresenta a estrutura de dados e a totalidade dos dados coletados da pesquisa realizada cujas informações foram utilizadas na geração do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, com duas abas de dados (“Respostas” e “Projetos”) cuja seleção individual permite a visualização de:

a.1) tabela de “Respostas” com as seguintes colunas de dados:

- “Ramo”;

- “Tribunal”;

- “Tem projeto de IA?”;

- “Projeto”;
- “Pergunta”;
- “Resposta”;

a.2) tabela de “Projetos” com as seguintes colunas de dados:

- “Ramo”;
- “Tribunal”;
- “Tem projeto de IA?”;
- “Projeto”;
- “Descrição”;

b) botões, do lado esquerdo e do lado direito, respectivamente, que permitem a exportação da tabela “Respostas” (“Respostas - Export .csv”) e da tabela “Projetos” (“Projetos - Export .csv”) em formato CSV (*Comma Separated Values* - Valores Separados por Vírgula - tradução nossa);

c) símbolos das instituições responsáveis pelo “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” (PNUD, CJF e CNJ) e frase indicativa temporal e de origem dos dados divulgados (“Dados de maio de 2022, obtidos a partir de pesquisa realizada pelo CNJ com os tribunais”).

Figura 25 — Visualização da sétima e última parte do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, versão de maio de 2022

Respostas		Projetos			Pergunta
Ramo	Tribunal	Tem projeto de IA?	Projeto		
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		Seu órgão possui uma equipe dedicada para o projeto?
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		Quantas pessoas estão envolvidas no projeto?
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		A equipe técnica do projeto fez o treinamento do Sinapses?
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		Qual é a sua avaliação da plataforma Sinapses?
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		Qual é o estágio de evolução desse projeto?
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		Qual é o número de processos judiciais beneficiados?
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		O valor informado na pergunta anterior é:
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		O que está motivando o uso de ferramentas de IA neste caso?
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		Como essa ferramenta foi desenvolvida?
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		Para qual plataforma de processo eletrônico esta ferramenta foi desenvolvida?
Conselhos	CNJ	Sim	Justiça 4.0: inovação e efetividade na realização da justiça para todos. Automação de classificações		Linguagem utilizada:

Respostas - Ex | Projetos - Exp



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário, 2022

4.2 Análise crítica da qualidade da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" em sua atualização de maio de 2022

A presente análise crítica da qualidade da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” em sua atualização

de maio de 2022 enfoca as dimensões ontológicas da visibilidade e da inferabilidade da transparência governamental.

Essas dimensões ontológicas são abordadas conforme seus conteúdos examinados no capítulo 3 desta dissertação. O seu exame funda-se na conceituação operacional da transparência governamental ali adotada e nos seus indicadores (atributo) operacionais de encontrabilidade e completude, para a visibilidade, e de desagregação, verificabilidade e simplificação informacionais, para a inferabilidade.

4.2.1 *Dimensão ontológica da visibilidade - indicador (atributo) de encontrabilidade*

O indicador (atributo) de encontrabilidade, vinculado à dimensão ontológica da visibilidade, foi definido no capítulo 3 desta dissertação. Ele é a facilidade de encontrar a informação ou a probabilidade de a informação divulgada ser encontrada pelos interessados nela, mesmo quando não a procurem intencionalmente.

Como já ressaltado na seção anterior deste capítulo, o “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” na sua atualização de maio de 2022 não está diretamente acessível através da página do programa institucional “Justiça 4.0” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no site deste¹⁸³. Nessa página, não é possível acessá-lo através do item relativo à “Plataforma Sinapses/Inteligência Artificial”¹⁸⁴, no item “Ética e Transparência”¹⁸⁵ deste último.

Na página deste último item, voltado à transparência dos projetos de inteligência artificial inseridos dentro do programa “Justiça 4.0” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), há referência ao “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”¹⁸⁶. Contudo, o link apresentado para acesso a ele ao seu final conduz à versão inicial desse painel divulgada em dezembro de 2020.

¹⁸³CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça 4.0. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁸⁴Id., Plataforma Sinapses/Inteligência Artificial. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁸⁵Id., Ética e transparência. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/etica-e-transparencia/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁸⁶Id., Ética e transparência. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/etica-e-transparencia/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

Esse caminho normal de acesso ao “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” não se mostra, contudo, de fácil utilização sempre. Para o interessado externo leigo, também, destinatário das informações objeto dessa política pública de transparência governamental, por exemplo, ele não é intuitivo nem direto.

Isso se deve, em primeiro lugar, à necessidade de compreensão prévia da inserção da informação buscada dentro do contexto de programa institucional específico implementado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Justiça 4.0). Em segundo lugar, decorre essa conclusão da apresentação dessa informação apenas no quarto nível de profundidade da estrutura de páginas do site institucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

É importante, na compreensão do aspecto referido no parágrafo anterior, ter em mente o caráter contingente e contextual da transparência governamental e seu valor instrumental analisados no capítulo 2 desta dissertação e as complexidades cognitiva e institucional relacionadas a essa caracterização. Essas características vinculam-se aos diferentes padrões referenciais de valores dos interessados nesta e na política pública que é seu objeto instrumental neste caso (a de implementação de projetos de inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro). Além disso, é relevante ligar esse contexto de complexidade cognitiva e institucional às diferentes capacidades de busca e processamento da informação divulgada pelos diferentes interessados aos quais destinada.

Na linha do exposto no parágrafo anterior, as capacidades de busca e processamento, pelo usuário externo leigo, das informações divulgadas pelo CNJ sobre projetos de inteligência artificial são distintas daquelas do usuário externo técnico da área da informática. São, também, distintas daquelas do usuário externo acadêmico ou, ainda, do usuário interno técnico da área jurídica ou do usuário interno técnico da área de informática.

Nesse aspecto, o site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na internet¹⁸⁷ tem interface inicial única, sem possibilidade de escolha de opção de visualização de acordo com o público interessado que o acessa. Em face disso, não se conforma sua

¹⁸⁷CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

visualização aos interesses específicos nem às capacidades de busca e processamento das informações divulgadas de cada um dos diversos públicos interessados que podem acessá-lo.

Não há, assim, estabelecimento de uma tipologia mínima de usuários internos e externos nem a consideração desta no design da interface de entrada do referido site como forma de oferta de possibilidades distintas de visualização de seu conteúdo. Isso se mostra como um obstáculo efetivo à adequada implementação da dimensão da visibilidade da transparência governamental quanto ao seu atributo de encontrabilidade da informação divulgada.

Ressalte-se, ainda, que nem mesmo a funcionalidade de pesquisa de conteúdo disponibilizada no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) permite que se encontre de forma fácil e direta o “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, ainda que se saiba previamente de sua existência. A pesquisa pelos termos “painel projetos inteligência artificial”¹⁸⁸, através dessa funcionalidade, trouxe, em 02 de agosto de 2022, 11.774 resultados, não retornando o link de acesso a ele de forma direta. Ademais, ela só traz a notícia com a divulgação de sua versão atualizada realizada em 14 de junho de 2022¹⁸⁹ na página de número 8 dos resultados retornados, com cada página destes contendo 15 resultados.

Verifica-se, assim, que mesmo um usuário, interno ou externo, mais informado ou especializado teria dificuldade em, através desse recurso de pesquisa, encontrar o link de acesso à página do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” em sua atualização de maio de 2022.

Desse modo, resta evidenciado que a política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022, mostra-se qualitativamente deficiente quanto ao indicador (atributo) da encontrabilidade. Esse indicador (atributo) é, por sua vez, indispensável à dimensão

¹⁸⁸CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Pesquisa de palavras chaves painel projetos inteligência artificial no site do CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/?s=painel+projetos+intelig%C3%Aancia+artificial>. Acesso em: 2 ago. 2022.

¹⁸⁹Id., Justiça 4.0: Inteligência Artificial está presente na maioria dos tribunais brasileiros. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-4-0-inteligencia-artificial-esta-presente-na-maioria-dos-tribunais-brasileiros/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

ontológica da visibilidade da conceituação operacional da transparência governamental adotada como referencial teórico nesta dissertação.

4.2.2 *Dimensão ontológica da visibilidade - indicador (atributo) de completude*

O outro indicador (atributo) da dimensão ontológica da visibilidade da transparência governamental, apresentado na conceituação operacional desta examinada no capítulo 3 desta dissertação, é a completude. Esta foi, então, definida como o caráter razoavelmente completo da informação divulgada, tendo sido indicada a dificuldade de seu estabelecimento concreto frente à incerteza de sua caracterização.

Importante enfatizar o tipo de relação lógica entre os indicadores da encontrabilidade e da completude, como componentes do nível de operacionalização da dimensão ontológica da visibilidade. Ela tem natureza lógica de condição necessária e suficiente à implementação dessa dimensão ontológica, como explicitado naquele capítulo.

Outro ponto a ser considerado, é a dificuldade de estabelecimento concreto do adequado atendimento do indicador da completude informacional, como ali, também, examinado. Não obstante tal fato, é possível relacioná-lo contextual e contingentemente aos interessados nas informações divulgadas e à utilidade dessas para estes, enquanto seus receptores, sob o aspecto da sua compreensão e uso.

O exame do conteúdo “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” em sua atualização de maio de 2022 demonstra que ele é a simples translação para o formato de painel de *Business Intelligence* das respostas à pesquisa que lhe deu origem. Essas respostas são aquelas apresentadas pelos Tribunais e Conselhos do Poder Judiciário brasileiro ali indicados às perguntas formuladas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em formulário de pesquisa a eles apresentado no primeiro semestre de 2022.

Essa constatação é corroborada, exemplificativamente:

I. Pelo quarto elemento informativo da segunda parte desse painel acima analisada, denominada de “Detalhamento dos projetos” desse painel; seu título (“O valor informado na pergunta anterior é:”) demonstra que foi uma pergunta com referência ao questionamento anterior (“Qual o número de processos judiciais

beneficiados?") e em caráter complementar àquele no formulário de pesquisa utilizado;

II. Pelo quinto elemento informativo da quarta parte desse painel acima analisada, denominada de "Recursos, plataformas, métodos e linguagens"; seu título ("Marque quais dos seguintes recursos se aplicam à ferramenta:") indica que foi uma pergunta com opções predefinidas apresentadas como potenciais respostas no formulário de pesquisa utilizado;

III. Também, pelo fato de que as categorias apresentadas na quase totalidade dos elementos informativos constantes do referido painel ou são opções de respostas apresentadas aos questionamentos indicados em seus títulos ou respostas livres a esses questionamentos ou, ainda, a conjugação de ambas essas situações, como evidenciado, por exemplo:

a) No último elemento informativo da segunda parte do referido painel acima examinada, denominada de "Detalhamento dos projetos", o qual tem o título "O que está motivando o uso de ferramentas de IA neste caso?"; as categorias constantes desse elemento informativo, no eixo y do gráfico de barras, têm, em algumas hipóteses, seja pela nomenclatura adotada seja pela frequência de aparecimento nas respostas, característica de opções predefinidas para estas ("Inovação" ou "Redução de Custos"), e, em outras, pela baixa frequência de resposta e especificidade de seu conteúdo, característica de respostas livres ("Melhora da qualidade de dados da base de produção de dados no PJe e, a partir dela, realizar outras ações de melhoria no serviço público" ou "melhoria de indicadores de gestão (conciliação)");

b) E no segundo elemento informativo da terceira parte do referido painel acima examinada, denominada de "Equipes"; ele tem o título "Seu órgão possui uma equipe dedicada de projetos?" e suas categorias de respostas são apenas "Sim" ou "Não".

Contudo, não obstante a constatação acima, não consta do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário", em sua atualização de maio de 2022, cópia do próprio questionário de pesquisa utilizado na obtenção de seus dados. Para o público mais especializado, sobretudo o acadêmico, esse fato caracteriza deficiência informacional à adequada compreensão e utilização dos dados nele apresentados. Isso ocorre porque a ausência do questionário é um obstáculo à apreciação do

instrumento de pesquisa e dos reflexos de suas qualidades ou deficiências de conteúdo sobre as respostas através dele colhidas.

Por outro lado, não há explicação no referido painel de vários dos conceitos técnicos utilizados quer nas perguntas quer nas respostas nele apresentadas. Isso dificulta sua compreensão pelos públicos interno e externo não técnicos da área de Informática e, também, sem conhecimentos mais especializados sobre os programas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) quanto à utilização de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro.

Além disso, há respostas de conteúdo indefinido ou impreciso, que não trazem a informação divulgada de forma completa. A título de exemplo, tem-se, no primeiro elemento informativo da terceira parte do painel analisado, denominada de “Equipes”, categorias/respostas como “Em colaboração com outra instituição”, “Em colaboração com empresa privada”, “Solução adquirida” e “POC com startup”. Essas categorias/respostas, contudo, não têm maiores informações, quer nesse próprio elemento informativo, quer em outra parte do painel, sobre essas parcerias/colaborações realizadas e as entidades ou empresas nelas envolvidas.

Assim, o “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022, mostra-se, também, qualitativamente deficiente quanto ao atendimento do indicador (atributo) da completude. Esse indicador (atributo) é, por seu turno, componente indispensável da dimensão ontológica da visibilidade no terceiro nível (indicadores operacionais) da conceituação operacional de transparência governamental adotada nesta dissertação.

4.2.3 Resultado do teste da primeira hipótese de pesquisa

A primeira hipótese de pesquisa apresentada na Introdução desta dissertação foi:

"A política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do 'Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário' na sua atualização de maio de 2022 mostra-se qualitativamente inadequada, quanto ao aspecto da visibilidade informacional, em função da

incompletude dos dados divulgados e da dificuldade de eles serem encontrados no site institucional do CNJ".

A análise crítica acima realizada da dimensão ontológica da visibilidade do conceito operacional de transparência governamental adotado nesta dissertação em sua aplicação ao "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" em sua atualização de maio de 2022 comprovou a referida hipótese de pesquisa. Ela demonstrou a inadequação qualitativa da política pública de transparência governamental através dele implementada quanto aos indicadores (atributos) operacionais da encontrabilidade e da completude informacional componentes daquela dimensão ontológica conceitual.

4.2.4 Dimensão ontológica da inferabilidade - indicadores (atributos) de desagregação, verificabilidade e simplificação

Avançado-se no exame qualitativo da referida política de transparência governamental, enfoca-se a dimensão ontológica da inferabilidade examinada no capítulo 3 desta dissertação. Essa análise se dá com base na conceituação operacional da transparência governamental e nos seus indicadores (atributos) operacionais de desagregação, verificabilidade e simplificação informacionais.

Essa dimensão ontológica da transparência governamental, como então ressaltado, diz respeito à capacidade de extração de inferências válidas a partir dos dados divulgados. Ela tem relação com a credibilidade e qualidade destes, devendo poder abranger tanto as informações conhecidas como as não conhecidas.

Desagregação foi, então, definida como sinônimo de dados brutos ou primários ou não tratados (raw data), de formato granular e com maior proximidade possível à fonte de sua geração, tendo menor grau possível de alteração. Essa menor intensidade de mediação é fator que diminui a possibilidade de sua alteração por razões profissionais ou políticas e facilita sua análise, reutilização e combinação com dados de outras fontes.

Verificabilidade foi, então, indicada como relacionando-se com a submissão dos dados à conferência por um terceiro. Essa conferência diz respeito à acurácia de seu conteúdo, sendo mecanismo que visa aumentar, por decorrência da transparência, a inferabilidade dos dados.

A simplificação foi indicada, por sua vez, como vinculando-se à adoção de técnicas simplificadoras do conteúdo da informação. Sua utilização torna a informação mais compreensível ao público a que destinada.

É importante, ainda, ter em mente, o fato de a relação entre esses indicadores operacionais da dimensão ontológica da inferibilidade da transparência governamental não é do tipo condição necessária e suficiente, como ocorre com os indicadores da dimensão ontológica da visibilidade. A relação, no caso dos indicadores operacionais de desagregação, verificabilidade e simplificação informacionais, é do tipo semelhança familiar, sendo eles elementos substituíveis e, portanto, condições necessárias ou suficientes para a operacionalização dessa dimensão ontológica.

Assim, mais ainda do que nos indicadores operacionais da dimensão ontológica da visibilidade do conceito de transparência governamental adotado, o caráter contingente e contextual desta ganha importância prática na avaliação operacional de sua implementação. Nesse aspecto, a sua vinculação às diferentes capacidades de busca e processamento da informação divulgada pelos diferentes interessados aos quais destinadas mostra-se mais significativa ainda. Isso se dá, especificamente, quanto à aferição de quais desses indicadores operacionais da dimensão ontológica da inferibilidade devem ganhar proeminência em cada contexto de aplicação da política pública de transparência governamental avaliada.

Verifica-se, assim, outra deficiência qualitativa do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” em sua atualização de maio de 2022. Esta é a ausência de adequada referibilidade de seu conteúdo e formato de apresentação de dados aos diversos públicos potencialmente destinatários das informações nele apresentadas.

Nessa perspectiva, para os públicos externo e interno sem conhecimentos mais aprofundados de Informática e da relação destes com a utilização dos modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário:

I. O referido painel, embora aplique recursos visuais que, em tese, levariam à simplificação informacional dos dados nele apresentados, permitindo sua melhor compreensão, o faz sem a utilização de recursos explicativos dos conceitos nele utilizados; ele, também, não explica a relevância prática desses conceitos para a

finalidade de implementação da política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro;

II. Além disso, para esses mesmos públicos, há excesso de informações técnicas de pouca compreensibilidade e, também, excesso de informações apresentadas; esses fatos dificultam a extração de inferências válidas quanto a aspectos da informação divulgada que tenham pertinência direta aos interesses desses públicos;

III. Ainda, também, o formato de painel de *Business Intelligence* utilizado, com sua construção em página única e sem maiores conteúdos textuais explicativos, como referido, representa potencial excessivo apego a formato padrão eleito para divulgação dos dados; na sua escolha não houve adequada consideração das dificuldades de sua utilização por usuários não acostumados a esse tipo de ferramenta e sem maior letramento digital;

IV. e, por fim, houve apresentação de informações brutas a partir do formulário da pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

a) As quais são respostas diretas das entidades do Poder Judiciário brasileiro que mantêm projetos de uso de inteligência artificial, sem a verificação técnica de sua confiabilidade e avaliação qualitativa por terceiro tecnicamente habilitado e neutro do ponto de vista do interesse no objeto avaliado;

b) O que não se mostra, também, adequado para fins de garantia da qualidade e veracidade dos dados a serem utilizados por esse público para extração de inferências válidas que atendam aos seus interesses de acesso a essas informações.

Por outro lado, quanto aos públicos externo e interno com conhecimentos mais aprofundados de Informática e, também, para o público externo acadêmico:

I. Não há demonstração de que, na formulação das perguntas que geraram as respostas tabuladas nos gráficos do referido painel, houve adequada explicitação dos conceitos técnicos utilizados em sua formulação. Por exemplo, quando, no terceiro elemento informativo da quinta parte do painel examinado, denominada de “Dados e códigos”, que tem o título “A equipe técnica de sua instituição pode explicar:”, são estabelecidas como categorias de resposta:

a) “Quais as entradas da ferramenta”, não fica claro se essa resposta está se referindo às tipologias de entradas ou às suas instâncias individuais;

b) “Quais os resultados da ferramenta”, não fica evidenciado se essa resposta está se referindo ao resultado apresentando pela aplicação ou ao resultado em cada um dos passos intermediários anteriores ao resultado final ou, ainda, quando há mais de um resultado concomitantemente gerado, às relações entre eles, também;

c) “O processo pelo qual as entradas se tornam saídas”, não fica nítido se essa resposta está se referindo à descrição teórica desse processo como sequência de passos ou à sua expressão matemática abstrata ou, ainda, à realização concreta desse processo em cada instância de tratamento de dados realizada e em cada passo do processo;

II. Sem essa definição conceitual mais precisa do conteúdo das perguntas e respostas ou a ciência de se ela ocorreu ou não, não é possível interpretar as respostas apresentadas de forma adequada; essa conclusão é reforçada pelo fato de que elas não trazem elementos descritivos ou exemplificativos mais detalhados, na forma em que apresentadas no painel analisado, para aferir se há congruência de compreensão do conteúdo técnico mais preciso das perguntas formuladas e, portanto, também, quanto às respostas apresentadas;

III. O caráter lacônico das respostas, seja por enquadramento em possíveis opções já apresentadas na pesquisa realizada seja pela formulação de frases curtas e lacônicas quanto à descrição livre dessas respostas, também, não permite maior aprofundamento da compreensão da validade ou não das inferências que podem ser extraídas dos dados divulgados;

IV. Nesse último ponto, há, também, ausência de documentos técnicos primários descritivos das questões técnicas objeto dos questionamentos da pesquisa, na forma como avaliadas e implementadas originalmente em cada projeto de uso de inteligência artificial referido na pesquisa que deu origem aos dados divulgados no painel examinado; isso é um obstáculo à extração de inferências técnicas válidas a partir dos dados constantes do painel analisado;

V. Em realidade, do ponto de vista acadêmico, por exemplo, esses dados não são dados primários, mas interpretações apresentadas pelos próprios interessados aos questionamentos formulados na pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que deu origem aos dados divulgados no painel analisado. Não têm, assim, a característica de dados brutos ou primários ou não tratados. Esta melhor atenderia aos interesses do público mais especializado referido na avaliação adequada da

validade das informações apresentadas nesse painel e das inferências válidas passíveis de serem delas extraídas.

Outro ponto de relevo quanto à inferabilidade dos dados apresentados no “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022, é o fato de que houve economia ou carência de recursos humanos e técnicos aplicados no seu tratamento e na construção da solução de sua visualização. A forma em que apresentados esses dados em painel de *Business Intelligence*, com utilização das informações colhidas na pesquisa conduzida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre o uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário Brasileiro, corrobora essa conclusão, pois:

I. As categorias apresentadas em vários dos gráficos criados são apenas transcrição de respostas individuais apresentadas às perguntas apresentadas, sem qualquer tratamento de seu conteúdo para agregação por similaridade ou coincidência; isso faz com que diversas respostas tenham gerado categorias distintas apenas por terem as respostas que as originaram sido escritas de forma diferente ou por terem conjugado mais de uma informação que, em outras respostas, apareceram de forma separada;

II. Houve, ainda, respostas genéricas ou imprecisas às perguntas apresentadas que, ainda assim, figuraram como categorias visualizáveis individualmente em alguns dos gráficos produzidos nesse painel. Houve, ainda, respostas duplicadas que, também, figuraram como categorias independentes;

III. E esses fatos dificultam a compreensão dos dados apresentados, que poderiam ter tido suas categorias simplificadas e quantitativamente minimizadas; isso poderia, ademais, ter sido feito sem prejuízo de apresentação das respostas completas e literais em arquivo apartado para análise mais detalhada e confronto com as informações apresentadas em forma visualmente mais simples.

Quanto ao aspecto referido no parágrafo anterior, portanto, independentemente do público ao qual destinada a informação divulgada, há deficiência na simplificação informacional pretendida na estruturação do referido painel.

Desse modo, o “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022, mostra-se, também, qualitativamente deficiente quanto ao atendimento dos indicadores (atributos) relativos à dimensão ontológica da inferabilidade no terceiro nível (indicadores operacionais) da

conceituação operacional de transparência governamental adotada nesta dissertação, vez que:

I. Não atende à simplificação e à verificabilidade necessárias aos públicos externo e interno sem conhecimentos mais aprofundados de Informática e da relação destes com a utilização dos modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário;

II. Não atende à desagregação e à simplificação necessárias aos públicos externo e interno com conhecimentos mais aprofundados de Informática e, também, para o público externo acadêmico.

4.2.5 Resultado do teste da segunda hipótese de pesquisa

A segunda hipótese de pesquisa apresentada na Introdução desta dissertação foi:

"A política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do 'Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário' na sua atualização de maio de 2022 mostra-se qualitativamente inadequada, quanto ao aspecto da inferabilidade informacional, em função da não apropriada definição do público ao qual destinada, com repercussão negativa quanto ao valor inferencial contextual dos dados divulgados".

A análise crítica acima realizada da dimensão ontológica da inferabilidade do conceito operacional de transparência governamental adotado nesta dissertação em sua aplicação ao "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário", atualizado em maio de 2022, comprovou a referida hipótese de pesquisa. Foi demonstrada a inadequação qualitativa da política pública de transparência governamental através dele implementada quanto aos indicadores (atributos) operacionais da desagregação, verificabilidade e simplificação informacional, componentes daquela dimensão ontológica conceitual, em relação aos potenciais públicos aos quais destinadas as informações divulgadas.

4.2.6 *Repercussão dos resultados dos testes das duas hipóteses de pesquisa sobre a qualidade da transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”*

O quadro acima descrito indica que a política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022, não alcança sequer o patamar da transparência nominal, conforme a classificação apresentada no referencial teórico do capítulo 3, em que haveria visibilidade plena, mas inferabilidade deficiente.

Como, também, o atributo da visibilidade, além daquele da inferabilidade, foi acima demonstrado como deficiente na política pública de transparência governamental analisada, há, em realidade, ilusão de transparência ou transparência ilusória decorrente da implementação desta, como definida no referencial teórico do capítulo 2. Decorre essa conclusão do fato de que o descasamento entre a informação divulgada e a sua utilidade para os públicos a que destinadas é reforçado pela quantidade e qualidade deficientes dessa informação, dificultando ou inviabilizando o adequado uso desta pelos seus destinatários.

Essa situação dificulta ou impede a produção dos efeitos desejados com a transparência governamental implementada e conduz à utilização desta apenas como elemento de legitimação ou propaganda das políticas públicas em relação às quais implementadas. Esse uso desvirtuado ocorre por ser ela implementada sem que possa, de fato, garantir os resultados esperados de sua utilização como técnica regulatória administrativa, seja em relação aos efeitos sobre o cidadão (por exemplo, cidadania participativa, confiança na atuação governamental e satisfação quanto a esta), seja quanto aos efeitos sobre o governo (por exemplo, incremento da responsabilidade - *accountability*, melhoria do desempenho e aprimoramento do processo decisório).

4.3 Conclusão

A análise crítica do conteúdo informacional do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" em sua atualização de maio de 2022 realizada neste capítulo demonstrou a existência de falhas importantes na política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro através dele implementada. Essas deficiências tocam ambas as dimensões (visibilidade e inferabilidade) do conceito operacional de transparência governamental adotado nesta dissertação.

Sob uma primeira perspectiva de análise, atingem a possibilidade de encontro das informações por ele divulgadas pelos diversos públicos a que destinadas. Alcançam, ainda, a adequação de seu conteúdo informacional e da forma de sua apresentação para o atendimento dos interesses desses públicos.

Foi constatado, assim, que essa política pública de transparência governamental é qualitativamente deficiente quanto ao atendimento dos indicadores (atributos) da completude e da encontrabilidade. Esses indicadores (atributos) são componentes indispensáveis da dimensão ontológica da visibilidade na conceituação operacional da transparência governamental adotada nesta dissertação.

Além disso, verificou-se, também, o não atendimento dos indicadores (atributos) da dimensão ontológica da inferabilidade dessa conceituação operacional. Nesse aspecto, o mencionado painel não atende aos indicadores (atributos) operacionais da desagregação, verificabilidade e simplificação informacionais em relação aos potenciais públicos aos quais destinadas as informações divulgadas.

Essa conclusão decorreu da deficiente aplicação das técnicas de simplificação de seu conteúdo informacional para esses públicos, bem como da ausência da verificabilidade em relação àqueles públicos menos técnicos que precisam de validação da qualidade desses dados. Conjugou-se, ainda, a essa realidade a constatação de inadequado atendimento da desagregação dos dados quanto aos públicos mais técnicos. Há, em todos esses casos, perda da capacidade de extração de inferências válidas a partir dos dados divulgados no painel examinado.

Foram, assim, confirmadas as hipóteses de pesquisa explicitadas na Introdução desta dissertação. Essa confirmação abrangeu tanto a deficiência relativa à visibilidade informacional quanto àquela relativa à inferabilidade informacional na

política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022.

Por fim, ficou evidenciada a condição de ilusão de transparência ou transparência ilusória decorrente da implementação deficiente dessa política pública de transparência governamental.

5 CONCLUSÃO

A análise empreendida no capítulo 2 desta dissertação indicou que:

I. A transparência governamental:

a) Tem caráter contextual e contingente, sendo sua adequada implementação, portanto, dependente da compreensão da realidade das políticas públicas às quais aplicada;

b) Tem valor instrumental, de natureza secundária e não, primária, do que resulta que não é ela um fim si mesmo, devendo serem as políticas públicas a ela relativas avaliadas levando-se em conta os objetivos específicos escolhidos contextualmente quando de sua implementação;

c) Pode gerar resultados bons ou ruins, os quais estão vinculados ao contexto e à forma de sua implementação;

d) Tem resultados normalmente difusos e de produção em longo intervalo de tempo;

II. E, em função disso:

a) A implementação de políticas públicas de transparência governamental demanda a consideração dos objetivos buscados quando do seu design e, também, da avaliação de seus efeitos;

b) Impõe-se a consideração de cada contexto institucional na concepção da política pública de transparência governamental e a escolha de indicadores de resultados, também, contextualmente adequados.

Por sua vez, o exame da natureza problemática da conceituação da transparência governamental realizado no capítulo 3 desta dissertação demonstrou que:

I. Há necessidade de conceito operacional de transparência governamental que permita o estabelecimento de parâmetros adequados de design das respectivas políticas públicas de forma contextual e com indicadores que possibilitem a avaliação dos resultados destas;

II. A conceituação operacional da transparência governamental distancia-se da visão meramente formal desta e constitui-se em obstáculo ao seu uso como simples instrumento de propaganda;

III. As conceituações operacionais de transparência governamental adotadas nesta dissertação:

a) Têm como elementos constitutivos as dimensões ontológicas da visibilidade e da inferabilidade;

b) Esses elementos constitutivos são associados a indicadores (atributos) mensuráveis (completude e encontrabilidade para a visibilidade; verificabilidade, desagregação e simplificação para a inferabilidade, com possibilidade de construção de outros indicadores para essa dimensão);

c) Permitem o seu exame como valor instrumental com diversos graus de possível atendimento; isso se dá por meio da adoção de modelo conceitual complementar de acordo com o grau de restrição a que submetidas as suas dimensões (visibilidade e inferabilidade), através de sua adjetivação (transparência plena, transparência nominal, transparência condicionada ou transparência na atribuição e gestão do sigilo).

A descrição acima traz visão geral sumariada do referencial teórico adotado nesta dissertação quanto à transparência governamental. Esse referencial teórico foi o utilizado para fins da análise crítica procedida no seu capítulo 4 quanto à adequação técnica da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, na sua atualização de maio de 2022.

Essa análise crítica será, abaixo, também, resumida para fins de fundamentação da resposta alcançada nesta dissertação à pergunta de pesquisa formulada em sua introdução.

5.1 Resposta à pergunta de pesquisa

Na Introdução desta dissertação, foi explicitada a seguinte pergunta como problema a ser respondido com a pesquisa realizada:

"O 'Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário' divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na sua atualização de maio de 2022 implementa, de forma tecnicamente adequada, a política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro por meio dele executada?"

Com a finalidade de permitir a resposta a essa pergunta de pesquisa, foram formuladas duas hipóteses de pesquisa a serem testadas no transcorrer da investigação empreendida para esta dissertação, também, explicitadas na introdução desta:

I. "A política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do 'Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário' na sua atualização de maio de 2022 mostra-se qualitativamente inadequada, quanto ao aspecto da visibilidade informacional, em função da incompletude dos dados divulgados e da dificuldade de eles serem encontrados no site institucional do CNJ";

II. "A política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do 'Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário' na sua atualização de maio de 2022 mostra-se qualitativamente inadequada, quanto ao aspecto da inferibilidade informacional, em função da não apropriada definição do público ao qual destinada, com repercussão negativa quanto ao valor inferencial contextual dos dados divulgados".

Essas duas hipóteses de pesquisa foram confirmadas na seção 4.2 do capítulo anterior.

Essa confirmação evidencia-se pela constatação, naquela seção, de que "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" em sua atualização de maio de 2022 mostra-se qualitativamente inadequado em relação tanto à dimensão ontológica da visibilidade quanto à dimensão ontológica da inferibilidade. Essas, ressalte-se, são as dimensões constitutivas do segundo nível do conceito operacional de transparência governamental adotado no referencial teórico desta dissertação, conforme explicitado no capítulo 3.

Essa conclusão baseou-se na verificação de que o referido painel, quanto à dimensão ontológica da visibilidade, mostrou-se qualitativamente deficiente no atendimento dos indicadores:

I. De encontrabilidade, por ter sido constatado que:

a) A sua versão atualizada em maio de 2022 não está acessível diretamente no item “Ética e Transparência”¹⁹⁰ do item relativo à “Plataforma Sinapses/Inteligência Artificial”¹⁹¹ da página do programa institucional “Justiça 4.0”¹⁹² do Conselho Nacional de Justiça no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

b) Mesmo esse caminho normal de acesso a essa versão não seria adequado ao usuário externo leigo pela dificuldade de compreensão prévia da inserção da informação buscada quanto à política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através desse painel no contexto do programa institucional específico denominado “Justiça 4.0”;

c) O não estabelecimento de uma tipologia mínima de usuários internos e externos e a não consideração desta no design da interface de entrada do site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como forma de oferta de possibilidades distintas de visualização de seu conteúdo é um obstáculo efetivo à possibilidade de a informação divulgada nesse painel ser encontrada pelos interessados nela, quer intencionalmente, quer fortuitamente;

d) Mesmo um usuário interno ou externo mais informado ou especializado teria dificuldade, através dos recursos de busca ofertados no site do Conselho Nacional de Justiça, de encontrar o link de acesso à página desse painel; isso ocorre em função da grande quantidade de resultados gerados na busca por esta com as palavras-chave componentes de seu nome e à ausência de priorização da relevância dessas palavras-chave na composição desses resultados quando de sua apresentação em resposta à busca realizada;

II. De completez, por ter sido averiguado que:

a) Não obstante ser esse painel a simples translação para o formato de painel de *Business Intelligence* das respostas apresentadas pelos Tribunais e Conselhos do Poder Judiciário brasileiro ali indicados às perguntas formuladas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em formulário de pesquisa a eles apresentado no primeiro

¹⁹⁰CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Ética e transparência. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/etica-e-transparencia/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁹¹Id., Plataforma Sinapses/Inteligência Artificial. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

¹⁹²Id., Justiça 4.0. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

semestre de 2022, a cópia do questionário de pesquisa utilizado na obtenção desses dados não consta do seu conteúdo; esse fato é um obstáculo à apreciação do instrumento de pesquisa e dos reflexos de suas qualidades ou deficiências de conteúdo sobre as respostas através dele colhidas para o público especializado, sobretudo o acadêmico;

b) Não há explicação no referido painel de vários dos conceitos técnicos utilizados quer nas perguntas quer nas respostas nele apresentadas; isso dificulta a compreensão de seu conteúdo pelos públicos interno e externo não técnicos da área de informática e, também, sem conhecimentos mais especializados sobre os programas do Conselho Nacional de Justiça quanto à utilização de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro;

c) Há respostas de conteúdo indefinido ou impreciso nas informações divulgadas nesse painel, que não permitem a correta compreensão de elementos concretos relevantes das informações genéricas apresentadas.

Fundou-se, ainda, a conclusão acima expressa quanto à confirmação das hipóteses de pesquisa, na verificação de que o referido painel, quanto à dimensão ontológica da inferibilidade, mostrou-se qualitativamente deficiente no atendimento dos indicadores:

I. De simplificação, por ter sido apurado que:

a) Há falta de explicação dos conceitos utilizados nos recursos visuais utilizados na apresentação dos dados e de sua relevância prática para a implementação de política pública de transparência governamental do uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro; isso dificulta sua compreensão para os públicos externo e interno sem conhecimentos mais aprofundados de informática e da relação destes com esse uso;

b) O excesso de informações técnicas de difícil compreensão e o excesso de informações apresentadas dificulta a extração de inferências válidas quanto a aspectos da informação divulgada que tenham pertinência direta aos interesses dos públicos referidos no item anterior;

c) A apresentação dos dados em formato de painel de *Business Intelligence* em página única e sem maiores conteúdos textuais explicativos não considerou de forma adequada as dificuldades de utilização por usuários não acostumados a ferramentas de *Business Intelligence* e sem maior letramento digital;

d) Não houve adequado tratamento dos dados apresentados nos gráficos componentes do painel, sendo estes construídos a partir de simples transcrição das respostas individuais apresentadas às perguntas apresentadas na pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça que deu origem ao painel, sem agregação destas por similaridade ou coincidência ou levando em conta a sua imprecisão ou caráter genérico:

e) Isso gera tabulação distinta de respostas cujo conteúdo deveria ter sido agregado em uma mesma categoria; esse fato dificulta a compreensão dos dados apresentados no painel, gerando complexidade desnecessária, quantitativa e qualitativamente, nas categorias tabuladas nos gráficos apresentados; além disso, há desconsideração da possibilidade de as respostas completas e literais serem apresentadas em arquivo separado para sua análise detalhada e confronto com os dados apresentados visualmente de forma mais simples;

II. De verificabilidade, por ter sido constatado que há apresentação de informações brutas a partir do formulário da pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sem a verificação técnica de sua confiabilidade e avaliação qualitativa por terceiro tecnicamente habilitado e neutro do ponto de vista do interesse no objeto avaliado. Essa situação não se mostra adequada, para fins de garantia da qualidade e veracidade dos dados, para os públicos externo e interno sem conhecimentos mais aprofundados de informática e da relação destes com o uso de modelos de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro;

III. De desagregação, por ter sido averiguado que para os públicos externo e interno com conhecimentos mais aprofundados de Informática e, também, para o público externo acadêmico:

a) Há impossibilidade de adequada interpretação das respostas da pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apresentadas como dados no painel por não ter sido demonstrado que, na formulação das perguntas que lhes deram origem, houve a adequada explicitação dos conceitos técnicos utilizados em sua formulação;

b) Há ausência, na forma de apresentação dessas respostas no painel analisado, de elementos descritivos ou exemplificativos mais detalhados necessários à aferição da congruência de compreensão, pelos respondentes da pesquisa, do

conteúdo técnico mais preciso das perguntas formuladas e, portanto, também, das respostas apresentadas;

c) Não há possibilidade de compreensão adequada da validade ou não das inferências que podem ser extraídas dos dados apresentados em função do caráter lacônico das respostas divulgadas como dados nesse painel;

d) Os dados apresentados em referido painel são interpretações apresentadas pelos próprios interessados aos questionamentos formulados na pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que deu origem aos dados divulgados no painel analisado; não têm, assim, esses dados característica de dados brutos ou primários ou não tratados para fins de atendimento das necessidades do público mais especializado na aferição adequado da qualidade e validade dessas informações e das inferências delas extraíveis;

e) Há obstáculo à extração de inferências técnicas válidas a partir dos dados divulgados no painel em face da não apresentação de documentos primários descritivos das questões técnicas objeto dos questionamentos da pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na forma como avaliadas e implementadas originalmente em cada projeto de uso de inteligência artificial ali indicados.

Essa confirmação das duas hipóteses de pesquisa acima descritas conduz à que a resposta à pergunta de pesquisa formulada seja negativa.

Essa resposta negativa é decorrência do atendimento deficiente tanto dos indicadores operacionais da visibilidade (encontrabilidade e completude) como daqueles da inferabilidade (desagregação, verificabilidade e simplificação) da conceituação operacional de transparência governamental adotada nesta dissertação.

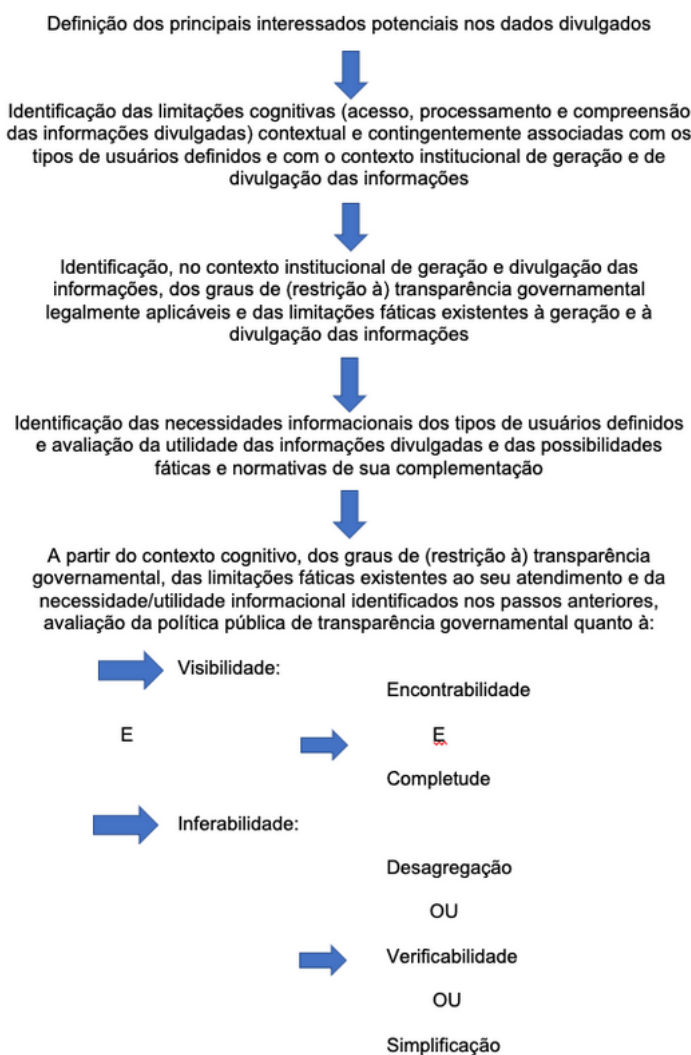
Esse fato, diante da natureza ontológica dessas dimensões no conceito operacional de transparência governamental referido, leva à conclusão de existência apenas de ilusão de transparência na política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário” divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na sua atualização de maio de 2022. Essa conclusão foi examinada na parte final da seção 4.2 do capítulo 4 desta dissertação.

5.2 Sugestão de guia visual do percurso avaliativo da adequação técnica da política pública de transparência governamental

Como forma de estabelecer guia visual do percurso avaliativo da adequação técnica da política pública de transparência governamental a ser analisada, apresenta-se (ver Figura 26) descrição visual sumária de sugestão para esse percurso que atende às exigências do referencial teórico fixado nesta dissertação:

Figura 26 — Sugestão de percurso avaliativo da política pública de transparência governamental de acordo com as exigências do referencial teórico adotado nesta dissertação

PERCURSO DE AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO TÉCNICA DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL



Fonte: Elaborado pelo autor.

A descrição visual acima realizada da sugestão de percurso avaliativo da política pública de transparência governamental visa subsidiar as futuras iniciativas institucionais e pesquisas acadêmicas relativas a esse tema. Para isso, ela traz ênfase inicial na centralidade do usuário na análise da adequação técnica da política pública de transparência governamental e, portanto, na necessidade de estabelecimento de uma tipologia de usuários potenciais das informações divulgadas.

Na sequência:

I. Mostra a necessidade de compreensão:

a) Das capacidades cognitivas desses tipos de usuários e da sua relação com o contexto institucional em que geradas e divulgadas as informações a eles destinadas;

b) Nesse contexto institucional, dos graus de (restrição à) transparência governamental previstos nas normas legais e das limitações fáticas à geração e divulgação das informações;

II. Aponta que a identificação das necessidades informacionais dos tipos de usuários definidos e a avaliação da utilidade/utilidade das informações divulgadas deve ser ponderada com as possibilidades fáticas e normativas de sua complementação.

É importante a percepção, nesse aspecto, de que essa ponderação é elemento central na análise posterior dos indicadores operacionais das dimensões da transparência governamental na avaliação da política pública respectiva. Isso se dá em virtude de que a transparência governamental, como visto, não é um valor absoluto nem um fim em si mesmo, mas tem valor instrumental, contextual e contingente, cujos limites, fáticos e jurídicos, de sua realização devem ser sempre considerados.

Por fim, a figura apresentada externaliza o passo procedimental final de análise da adequação técnica da política pública de transparência com base nos indicadores (atributos) das dimensões ontológicas do conceito operacional de transparência adotado nesta dissertação. Nessa parte final da descrição visual, enfatiza-se a natureza conjuntiva da aplicação dos indicadores da visibilidade e disjuntiva da aplicação dos indicadores da inferabilidade.

5.3 Sugestões de aperfeiçoamento da política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do "Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário" em sua atualização de maio de 2022

São apresentadas, adiante, algumas sugestões para a correção das deficiências qualitativas acima explicitadas quanto à política pública de transparência governamental implementada através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022.

Essas sugestões não visam solucionar os problemas de adequação técnica constatados na pesquisa realizada para esta dissertação, pois tal pretensão não se encontra dentro do escopo desta pesquisa. Visam, apenas, servir de subsídios iniciais passíveis de nortear futuras iniciativas institucionais e pesquisas acadêmicas que venham a ser realizadas com a finalidade de aperfeiçoamento da mencionada política pública de transparência governamental.

As sugestões apresentadas são:

I. Estabelecimento de tipologia mínima de usuários internos e externos a serem considerados como interessados (*stakeholders*) para fins de avaliação e mapeamento de seus interesses informativos e de suas capacidades de busca, compreensão e uso das informações divulgadas através desse painel;

II. Definição de conteúdos e formatos diferentes de visualização desse painel de acordo com as características dos interessados definidos na tipologia estabelecida na forma do item anterior; essa definição deve observar as necessidades de completude e encontrabilidade informacional e de desagregação, simplificação e verificabilidade informacional necessárias à adequada operacionalização da transparência governamental para cada um desses interessados;

III. Redefinição da interface inicial de acesso ao site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de forma a permitir, já em sua página inicial, pelos seus usuários que a acessarem, a opção de escolha entre a visualização geral normal atual deste site ou visualização específica redefinida com base nas medidas dos itens anteriores que permitam o adequado acesso ao painel referido;

IV. Ajuste do mecanismo de busca de informações por palavras-chave no site do Conselho Nacional de Justiça de forma a que os resultados apresentados a essa

busca levem em consideração a relevância informacional das palavras-chaves na relação linguística de seu uso combinado na forma em que formulada a pesquisa; bem como que considerem o contexto de seu aparecimento nas páginas apresentadas como links nos resultados da pesquisa apresentada, sendo estes retornados pela pesquisa de acordo com essa ordem de relevância.

As sugestões acima propostas têm natureza contextual geral e visam atender ao caráter contingente e contextual da transparência governamental e seu valor instrumental examinados no capítulo 2 desta dissertação. Essas características impõem que a implementação de políticas públicas de transparência governamental considere os diferentes referenciais de valores dos interessados nesta e na política pública que é seu objeto instrumental. Impõem, também, que seja levada em conta a ligação das complexidades cognitiva e institucional a eles vinculados às diferentes capacidades de busca e processamento das informações divulgadas por esses diversos interessados.

Nos limites da pesquisa empreendida para esta dissertação, não se sugere conteúdo conclusivo da tipologia mínima de interessados nas informações divulgadas no “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”. De igual modo, não é sugerido quadro de seus interesses informativos nem de suas capacidades de busca, compreensão e uso das respectivas informações.

Essas são questões a serem objeto das futuras iniciativas institucionais ou pesquisas acadêmicas em relação às quais, como dito, se pretende, apenas, lançar ideias norteadoras iniciais. Contudo, de certa forma, esses potenciais grupos de interessados (*stakeholders*), embora sem pretensão de exaustividade ou precisão técnica, já foram, em diversos momentos da pesquisa realizada nesta dissertação referidos como parâmetro para aferição das deficiências qualitativas do painel informativo analisado.

Essa referência, no entanto, baseou-se, apenas, em regras de experiência geral sobre essa caracterização. Carece ela, assim, para a finalidade mais duradoura da reformulação concreta da política pública de transparência governamental examinada, de aprofundamento técnico adequado, o qual não se insere nos limites da pesquisa empreendida.

Não obstante tal fato, entende-se que as questões relativas às deficiências e às conseqüentes necessidades de completude e encontrabilidade informacional e de

desagregação, simplificação e verificabilidade explicitadas na análise crítica do painel realizada nesta pesquisa e acima referidas mostram-se como um ponto de partida inicial a ser considerado. Sua consideração concreta, quando das futuras iniciativas institucionais e pesquisas acadêmicas voltadas à implementação de medidas futuras de aperfeiçoamento desse painel, pode constituir-se em atalho cognitivo para questões relevantes a serem priorizadas na busca da solução institucional adequada ao problema técnico constatado.

Entende-se, outrossim, que as sugestões contextuais gerais de definição de conteúdo e forma de apresentação acima enunciadas para fins de aperfeiçoamento desse painel devem ser objeto de aprofundamento. Este deve ser realizado através de meio procedimental multidisciplinar e com a participação colaborativa de representantes dos potenciais grupos de interessados (*stakeholders*).

Essas duas proposições direcionadoras da forma procedimental dessa definição tipológica são consequência das complexidades cognitivas e institucionais da transparência governamental analisadas anteriormente no capítulo 2 desta dissertação. Essas complexidades são impeditivos epistemológicos potenciais à adequada formulação de políticas públicas de transparência governamental sem a consideração tanto da multidisciplinaridade inerente à avaliação destas como da dificuldade de aferição dos diferentes quadros de valores de seus interessados sem sua participação colaborativa.

Diante desse quadro, entende-se que as sugestões contextuais apresentadas como ponto de partida para o aperfeiçoamento do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022, podem ser mais adequadamente trabalhadas, do ponto de vista institucional, no âmbito da Rede de Inovação do Poder Judiciário Brasileiro (RenovaJud) instituída pela Resolução n.º 395, de 07 de junho de 2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁹³. Esse entendimento funda-se na convergência entre as necessidades de multidisciplinaridade e participação colaborativa acima explicitadas para seu desenvolvimento e os princípios da gestão de inovação no Poder Judiciário indicados

¹⁹³CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 395, de 07 de junho de 2021. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário.. Dje/CNJ: n.º 148/2021, p. 3-7, 9 jun. 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 9 ago. 2022.

no art. 3.º da referida resolução (por exemplo, cultura da inovação, foco no usuário, participação, colaboração, desenvolvimento humano), os quais norteiam a atuação dos órgãos componentes da RenovaJud.

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça, especificamente, o lugar institucional mais adequado para o enfrentamento dessas questões é o Laboratório de Inovação e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Conselho Nacional de Justiça (LIODS/CNJ), instituído pela mesma resolução referida no parágrafo anterior. Essa conclusão decorre do art. 7.º da norma de instituição do Laboratório de Inovação e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Conselho Nacional de Justiça (LIODS/CNJ) acima referida. De acordo com essa norma, ele é o órgão dentro da estrutura do CNJ com competência para a construção, através de metodologias inovadoras, ágeis e baseadas em práticas colaborativas, de soluções para problemas ou necessidades relacionadas ao Poder Judiciário.

Contudo, essa tarefa pode, também, ser delegada a qualquer dos Laboratórios de Inovação instituídos no âmbito dos demais órgãos do Poder Judiciário brasileiro componentes de referida Rede de Inovação (RenovaJud). Essa avaliação vincula-se ao fato de que eles desempenham nessa rede papéis complementares articulados àqueles do LIODS/CNJ acima indicados.

O relevante, independentemente do órgão escolhido para a construção das soluções institucionais vinculadas às sugestões contextuais gerais acima referidas, é que o desenvolvimento das respectivas soluções se dê de forma participativa e colaborativa. Nesse modelo de desenvolvimento, podem, ainda, ser utilizadas metodologias ativas, a exemplo do *design thinking*. Essa exigência vincula-se, repise-se, aos impeditivos epistemológicos acima indicados e à necessidade de multidisciplinaridade e participação dos interessados no seu enfrentamento, como acima, também, explicitado.

5.4 Considerações finais sobre as contribuições de produção científica e de intervenção concreta da pesquisa realizada

O objeto da pesquisa empreendida nesta dissertação é a política pública de transparência governamental implementada pelo Conselho Nacional de Justiça

através do “Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, em sua atualização de maio de 2022.

No enfrentamento do problema de pesquisa posto ao seu início, a pesquisa empreendida apresentou as seguintes contribuições de produção científica e de intervenção concreta ao avanço da temática pesquisada:

I. Identificação, através de revisão de literatura, de referencial teórico adequado (conceituação operacional da transparência governamental) à avaliação técnica da política de transparência governamental examinada;

II. Aplicação desse referencial teórico à análise crítica da política pública de transparência governamental investigada, com a identificação de deficiências técnicas na sua implementação;

III. Apresentação, para subsidiar futuras iniciativas institucionais e pesquisas acadêmicas sobre o tema, de descrição visual sumária, a título de guia visual, de sugestão de percurso avaliativo da política pública de transparência governamental;

IV. Apresentação, a partir das conclusões da análise crítica acima referida, de sugestões para aperfeiçoamento da implementação da política pública de transparência governamental investigada com a finalidade de subsidiar futuras iniciativas institucionais e pesquisas acadêmicas sobre esse tema.

A resposta à pergunta (problema) de pesquisa e essas contribuições concretas da pesquisa realizada para a esta dissertação são o produto da pesquisa, de natureza acadêmica-profissional, realizada no Mestrado Profissional em Direito do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Enfam - Escolha Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA.EDU. **Site da Academia**. Plataforma de compartilhamento de pesquisa acadêmica. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ADAMS, Rachel. **Transparency**. Abingdon: Routledge, 2020. (New Trajectories in Law - Edição do Kindle).

ALGORITHM WATCH. **AI Ethics Guidelines Global Inventory**. Algorithmwatch.org. Disponível em: <https://inventory.algorithmwatch.org/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ALLOA, Emmanuel. Transparency: A Magic Concept of Modernity. *In*: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. **Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 20-56. (Edição do Kindle).

ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. Transparency: Thinking Through an Opaque Concept. *In*: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. **Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 1-14. (Edição do Kindle).

BARNEY, Darin. Politics and Emerging Media: The Revenge of Publicity. **Global Media Journal - Canadian Edition**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 89-106, 2008. Disponível em: <https://darinbarneyresearch.mcgill.ca/Work/Revenge.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BIRCHALL, Clare. Interrupting Transparency. *In*: ALLOA, Emmanuel; THOMÄ, Dieter. **Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 342-368. (Edição do Kindle).

CONNECTEDPAPERS.COM. **Site do ConnectedPapers**. Aplicativo de descoberta de textos científicos. Disponível em: <https://www.connectedpapers.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça 4.0**. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça 4.0**: Inteligência Artificial está presente na maioria dos tribunais brasileiros. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-4-0-inteligencia-artificial-esta-presente-na-maioria-dos-tribunais-brasileiros/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário**. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2020. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=29d710f7-8d8f-47be-8af8-a9152545b771&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 12 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário**. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2022. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=9e4f18ac-e253-4893-8ca1-b81d8af59ff6&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&theme=IA_PJ&opt=ctxmenu,currsel&select=language,BR. Acesso em: 9 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel dá transparência a projetos de inteligência artificial no Judiciário**. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/painel-da-transparencia-a-projetos-de-inteligencia-artificial-no-judiciario/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Pesquisa de palavras chaves painel projetos inteligência artificial no site do CNJ**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/?s=painel+projetos+intelig%C3%A2ncia+artificial>. Acesso em: 2 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Plataforma Sinapses/Inteligência Artificial**. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 325, de 28 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. DJe/CNJ: 201, pp. 2-10, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 12 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. DJe/CNJ: nº 274, pp. 4-8, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 12 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Ética e transparência**. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/etica-e-transparencia/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Resolução n° 395, de 07 de junho de 2021. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Dje/CNJ: n.º 148/2021, p. 3-7, 9 jun. 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 9 ago. 2022.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Portal de Periódicos da CAPES**. Reúne e disponibiliza conteúdos produzidos nacionalmente e outros assinados com editoras internacionais a instituições de ensino e pesquisa no Brasil. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 27 jun. 2022.

CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 77, n. 1, p. 32-44, 1 Jan. 2017. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dcucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022.

DEAKIN, Simon; MARKOU, Christopher. From Rule of Law to Legal Singularity. *In*: DEAKIN, Simon; MARKOU, Christopher. **Is Law Computable?: Critical Perspectives on Law and Artificial Intelligence**. New York: Hart Publishing, 2020. cap. 1, p. 32-81. (Edição do Kindle).

DEEPDYVE. **Site do DeepDyve**. Serviço de acesso em linha a artigos científicos. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ERKKILÄ, Tero. **Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. (Public Sector Organizations Series - Edição do Kindle).

EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ). **European ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in the judicial systems and their environments**. Council of Europe - European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Strasbourg, 2018. Disponível em: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>. Acesso em: 12 fev. 2022.

FENSTER, Mark. **The Transparency Fix: Secrets, Leaks, and Uncontrollable Government Information**. Stanford: Stanford Law Books, 2017. (Edição do Kindle).

GOERTZ, Gary. **Social Science Concepts: A User's Guide**. Princeton: Princeton University Press, 2012. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/735432/social-science-concepts-pdf> . Acesso em: 4 dez. 2021.

GOOGLE INC. **Google Scholar**. Plataforma de pesquisa de publicações científicas. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan G; WELCH, Eric W. Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 72, n. 4, p. 562-571, July 2012. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/developing-and-testing-a-theoretical-framework-for-computer-mediated-KRn7gyCYVY?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dwelch%26titlewords%3Ddeveloping%253B%2Btransparency>. Acesso em: 12 fev. 2022.

GUPTA, Aarti. Transparency Under Scrutiny: Information Disclosure in Global Environmental Governance. **Global Environmental Politics**, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 1-7, May 2008. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/mit-press/transparency-under-scrutiny-information-disclosure-in-global-s3legj2w1v?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DGupta%252C%2Baarti>. Acesso em: 12 fev. 2022.

HAN, Byung-Chul. **The Transparency Society**. Tradução Erik Butler. Stanford: Stanford University Press, 2015. (Edição do Kindle). Tradução de: Transparenzgesellschaft.

HEALD, David. Transparency as an Instrumental Value. *In*: HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: The Key to Better Governance?**. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 4, p. 59-73. (Proceedings of the British Academy).

HEALD, David. Varieties of Transparency. *In*: HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: Key to Better Governance?**. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 2, p. 25-43. (Proceedings of the British Academy).

HEINONLINE. **Site do HeinOnline**. Plataforma de Pesquisa de periódicos multidisciplinares, documentos governamentais essenciais e jurisprudência. Disponível em: <https://home.heinonline.org/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

HOOD, Christopher. Transparency in Historical Perspective. *In*: HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: The Key to Better Governance?**. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006. cap. 1, p. 3-23. (Proceedings of the British Academy).

HOOD, Christopher; HEALD, David. Preface. *In*: HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: The Key to Better Governance?**. Oxford (UK): Oxford University Press, 2006, p. x-xiii. (Proceedings of the British Academy).

HUMAN INTELLIGENCE TECHNOLOGIES

INCORPORATED. **ResearchRabbit**. Aplicativo de descoberta de textos científicos. Disponível em: <https://www.researchrabbit.ai/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT). **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações**. Integra e dissemina, em um só portal de busca, os textos completos das teses e dissertações defendidas nas instituições brasileiras de ensino e pesquisa. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

ITHAKA. **JSTOR**. Serviço de biblioteca digital. Disponível em: <https://www.jstor.org/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

KOIVISTO, Ida. **The Anatomy of Transparency: The Concept and its Multifarious Implications**. CADMUS EUI Research Depository. San Domenico di Fiesole (FI), 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1814/41166>. Acesso em: 6 abr. 2021.

LEITÃO, Emiliano Zapata de Miranda. **Painel de Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário no Portal CNJ**: Exame qualitativo da transparência governamental através dele implementada. Brasília, 2021. Trabalho de Disciplina (Mestrado Profissional em Direito - PPGPD/ENFAM) - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam.

MARGOLIN, Victor. Expansão ou Sustentabilidade: Dois Modelos de Desenvolvimento. *In*: MARGOLIN, Victor. **A política do artificial**: Ensaios e estudos sobre design. Tradução Cid Knipel Moreira. Rio de Janeiro: Record, 2014, p. 105-120. Tradução de: *The Politics of the artificial*.

MEIJER, Albert. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. **International Journal of Public Administration**, [s.l.], v. 38, n. 3, p. 189-199, 07 Jan. 2015. Disponível em: <https://oci.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Government%20Transparency%20in%20Historical%20Perspective%20From%20the%20Ancient%20Regime%20to%20Open%20Data%20in%20The%20Netherlands.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administrative Review**, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/understanding-the-complex-dynamics-of-transparency-FvCXX6ifwF?articleList=%2Fsearch%3Fquery%3Dunderstanding%2Bthe%2Bcomplex%2Bdynamics%2Bof%2Btransparency>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MICHENER, Robert Gregory. Gauging the Impact of Transparency Policies. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 79, n. 1, p. 136-139, 2019. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/gauging-the-impact-of-transparency-policies-mVHp8nZYAy?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Dgauging%2Btransparency>. Acesso em: 11 ago. 2022.

MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. **Political Concepts - Working Paper Series**, [S.l.], v. 49, May 2011. Disponível em: https://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/ios-press/identifying-transparency-YzUWmq7arT?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DMichener%26titlewords%3Didentifying%2Btransparency>. Acesso em: 11 ago. 2022.

MORLEY, Jessica *et al.* **From What to How: An Initial Review of Publicly Available AI Ethics Tools, Methods and Research to Translate Principles into Practices**. arXiv.org. Ithaca, 2019. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/1905.06876.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Nações Unidas Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 12 fev. 2022.

PASQUIER, Martial; VILLENEUVE, Jean-Patrick. Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. **International Review of Administrative Sciences**, [S.l.], v. 73, n. 1, p. 147-162, 2007. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/sage/organizational-barriers-to-transparency-hoEGJDCqwq?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dpasquier%26titlewords%3Dorganizational>. Acesso em: 28 nov. 2021.

PERLEGO. **Site do Perlego**. Serviço de biblioteca em linha de recursos acadêmicos. Disponível em: <https://www.perlego.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

POLLITT, Christopher; HUPE, Peter. Talking about Government: The role of magic concepts. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 13, n. 5, p. 641-658, June 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2010.532963>. Acesso em: 12 fev. 2022.

POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. **Public Administration Review**, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/seeing-transparency-more-clearly-aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency>. Acesso em: 24 nov. 2021.

RESEARCHGATE GMBH. **Site do ResearchGate**. Rede profissional para cientistas e pesquisadores. Disponível em: <https://www.researchgate.net/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

RITTEL, Horst W. J; WEBBER, Melvin M.. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 155-169, March 2005. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/springer-journals/dilemmas-in-a-general-theory-of-planning-2AA31O4Zm9?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26author%3Dwebber%26titlewords%3Ddilemmas>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ROBERTS, Alasdair. **Blacked Out**: Government Secrecy in the Information Age. New York: Cambridge University Press, 2006. (Edição do Kindle).

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR**, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, Abril-Junho 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

SALOMÃO, Luis Felipe (Coord.). **Inteligência Artificial**: Tecnologia Aplicada à Gestão de Conflitos no Âmbito do Poder Judiciário brasileiro. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Poder Judiciário da Fundação Getúlio Vargas (CIAPJ/FGV), 2022. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/relatorio_ia_2fase.pdf. Acesso em: 9 ago. 2022.

SALOMÃO, Luis Felipe (Coord.). **Inteligência Artificial: Tecnologia Aplicada à Gestão de Conflitos no Âmbito do Poder Judiciário brasileiro**. Rio de Janeiro: Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Poder Judiciário da Fundação Getúlio Vargas (CIAPJ/FGV), 2020. Disponível em:

https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

SARTORI, Giovanni. Concept Misinformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, [S.l.], v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/1958356>. Acesso em: 11 ago. 2022.

SCHAUER, Frederick. Transparency in three dimensions. **University of Illinois Law Review**, [s.l.], v. 2011, n. 4, p. 1339-1258, 2011. Disponível em:

<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/unilllr2011&i=1347>. Acesso em: 23 nov. 2021.

SCHULZINGER, Robert D. Transparency, Secrecy, and Citizenship. **Diplomatic History**, [s.l.], v. 25, n. 2, p. 165-178, March 2001. Disponível em:

<https://academic.oup.com/dh/article/25/2/165/339687>. Acesso em: 12 fev. 2022.

SCRIBD. **Site do Scribd**. Serviço de leitura em linha de livros, revistas, jornais e outros tipos de documentos. Disponível em: <https://pt.scribd.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

SOCIAL SCIENCE RESEARCH NETWORK (SSRN). **Site da SSRN**. Repositório e revista internacional de pesquisas acadêmicas. Disponível em:

<https://www.ssrn.com/index.cfm/en/>. Acesso em: 12 fev. 2022.