



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

TRANSPARÊNCIA NO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELO PODER
JUDICIÁRIO BRASILEIRO: análise crítica da Resolução n.º 332/2020 do Conselho
Nacional de Justiça - CNJ e proposta de regulamentação complementar

Brasília-DF
2022

EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO

TRANSPARÊNCIA NO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELO PODER
JUDICIÁRIO BRASILEIRO: análise crítica da Resolução n.º 332/2020 do Conselho
Nacional de Justiça - CNJ e proposta de regulamentação complementar

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

Orientadora: Luciane Amaral Corrêa Münch

Brasília-DF

2022

EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO

TRANSPARÊNCIA NO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELO PODER
JUDICIÁRIO BRASILEIRO: análise crítica da Resolução n.º 332/2020 do Conselho
Nacional de Justiça - CNJ e proposta de regulamentação complementar

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: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Luciane Amaral Corrêa Münch (Orientadora)
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

Prof.^a Dr.^a Taís Schilling Ferraz (Examinadora)
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

Prof. Dr. Samuel Meira Brasil Júnior (Examinador)
Escolha Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

RESUMO

A ELABORAR (ITEM NÃO OBRIGATÓRIO NA QUALIFICAÇÃO)

Palavras-chave:

ABSTRACT

A ELABORAR (ITEM NÃO OBRIGATÓRIO NA QUALIFICAÇÃO)

Keywords:

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL	16
2.1	VISÃO GERAL	17
2.2	TIPOLOGIA DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL	34
2.3	PROBLEMA CONCEITUAL DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL 41	
2.4	DEFINIÇÕES CONCEITUAIS OPERACIONAIS DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL	46
2.5	CONCLUSÃO	56
3	TRANSPARÊNCIA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	58
3.1	VISÃO GERAL	58
3.2	TIPOLOGIA DA TRANSPARÊNCIA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	58
3.3	DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	58
3.4	CONCLUSÃO	58
4	REGULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: PERSPECTIVA INTERNACIONAL	59
4.1	PRINCIPAIS QUADROS NORMATIVOS INTERNACIONAIS DE REGULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: CRITÉRIOS DE ESCOLHA E ANÁLISE DO SEU CONTEÚDO	59
4.2	PERSPECTIVAS CRÍTICAS COMPLEMENTARES DA REGULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	59
4.3	CONCLUSÃO	59
5	TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: QUADRO NORMATIVO ATUAL	60
5.1	PODER JUDICIÁRIO, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E TRANSPARÊNCIA 60	
5.2	JUSTIÇA ABERTA E SUA RELAÇÃO COM A TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO	60
5.3	TRANSPARÊNCIA, MACRODESAFIOS INSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)	60
5.4	O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: VISÃO PANORÂMICA E POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)	60
5.5	RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ): REGULAÇÃO ÉTICA DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	60
5.6	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI) E LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD): INFLUXOS NORMATIVOS NECESSÁRIOS	60
5.7	CONCLUSÃO	60

6	PROPOSTA DE QUADRO NORMATIVO COMPLEMENTAR À RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)	61
6.1	DO “O QUÊ” AO “COMO” NA REGULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: RAZÕES PARA A NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO NORMATIVA DA RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)	61
6.2	ANÁLISE CRÍTICA DA RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ).....	61
6.3	ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES DE COMPLEMENTAÇÃO NORMATIVA A PARTIR DOS QUADROS NORMATIVOS INTERNACIONAIS E DO EXAME CRÍTICO COM BASE NO DIÁLOGO ENTRE OS REFERENCIAIS TEÓRICOS DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL ANTES EXAMINADOS.....	61
6.4	DEFINIÇÃO DA PROPOSTA DE COMPLEMENTAÇÃO NORMATIVA: DIRETRIZES, ESPECIFICAÇÃO E JUSTIFICAÇÃO	61
6.5	CONCLUSÃO.....	61
7	CONCLUSÃO	62
	REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa desta dissertação examina o tema da regulação da transparência 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 CIAPJ/FGV Conhecimento no segundo semestre de 2020, indica a existência de 64 projetos de inteligência artificial em 47 Tribunais brasileiros¹.

Por sua vez, o Painel de “Projetos com Inteligência Artificial no Poder Judiciário”, disponibilizado pelo CNJ, indica, com dados atualizados para 07.12.2020, 41 projetos de inteligência artificial em 32 Tribunais brasileiros².

Não obstante ambas essas fontes denotarem a disseminação de projetos de uso de inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro, a diferença entre os dados por elas fornecidos, em momentos temporais tão próximos, demonstra, também, a existência de dificuldade de compreensão e avaliação dessa novel realidade institucional tecnológica.

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_1afase.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022

²CONSELHO 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.

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 constatação 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 direito³.

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 CNJ aprovou a Resolução n.º 332, de 21.08.2020, dispondo sobre regras éticas, de transparência e de governança em relação à produção e ao uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro⁴. Essa 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 ambientes⁵.

³DEAKIN, 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)

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

⁵EUROPEAN 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.

A pesquisa realizada analisa o regramento do critério ético da transparência instituído por essa Resolução, avaliando, criticamente, sua adequação técnica e a necessidade de estabelecimento de normatização a ele complementar para sua devida efetivação.

É importante ressaltar que a avaliação da necessidade de complementação dessas regras tem por base a perspectiva da passagem do “o quê” ao “como” na regulação da transparência no uso da inteligência artificial⁶. Essa transição apresenta-se como movimento necessário à superação da regulação meramente formal da transparência em direção à implementação de política pública de transparência que garanta sua efetivação adequada como instrumento de proteção da legitimidade do exercício da função jurisdicional.

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 norma mencionada 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, a existência de lacuna na produção científica nacional quanto ao tema da adequação técnica do regramento do critério ético da transparência instituído pela Resolução n.º 332/2020 do CNJ. Busca realizada nas bases de dados da BDTD⁷, do Google Acadêmico⁸ e do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)⁹, com as

⁶MORLEY, 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.

⁷INSTITUTO 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: 10 fev. 2022.

⁸GOOGLE INC. Google Scholar. Plataforma de pesquisa de publicações científicas. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁹COORDENAÇÃO 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:

palavras-chave “Resolução 332 CNJ transparência inteligência artificial”, em 10 de fevereiro de 2022, não retornou qualquer texto científico que tenha conduzido análise crítica dessa natureza.

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

I - 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”)¹⁰;

II - Os seguintes Macrodesafios do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026 previstos na Resolução n.º 325/2020¹¹:

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”);

<https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹⁰NAÇÕES 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.

¹¹CONSELHO 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.

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”).

A pesquisa empreendida tem abordagem crítica do tema da regulação da transparência no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro, mas esse caráter crítico é de natureza aplicada. Não se propõe, assim, esta dissertação a uma análise teórica da transparência enquanto técnica regulatória com a avaliação abstrata de sua eficácia, mas ao exame dos padrões técnicos adequados ao design e avaliação da política pública de transparência examinada.

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

Quais normas complementares à Resolução n.º 332/2020 do CNJ devem ser estabelecidas como condição necessária e suficiente à adequada implementação do critério ético da transparência no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro?

Foram formuladas duas hipóteses de pesquisa testadas no transcorrer da investigação para esta dissertação:

- As normas da Resolução n.º 332 do CNJ relativas ao critério ético da transparência no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro têm grau de abstração que demanda o estabelecimento de normatização complementar para sua adequada efetivação;

- A avaliação da necessidade e suficiência dessa normatização complementar não deve se limitar aos riscos vinculados a aspectos técnicos das aplicações de inteligência artificial, mas, também, abranger outros fatores (tecnológicos, humanos e jurídicos) associados aos perigos na sua utilização quanto à legitimidade do exercício da função jurisdicional.

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

- Objetivo geral: desenvolver proposta de quadro regulatório (*regulatory framework*) complementar às disposições da Resolução n.º 332/2020 do CNJ para a adequada efetivação do critério ético da transparência no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro como instrumento de proteção da legitimidade do exercício da função jurisdicional;

- Objetivos específicos:

- Identificar definições e tipologias de transparência governamental e de transparência no uso de inteligência artificial tecnicamente apropriadas ao design e à avaliação das normas de transparência na utilização dessa tecnologia no Poder Judiciário brasileiro;

- Analisar os quadros regulatórios internacionais de maior relevância quanto ao critério ético da transparência no uso dessa tecnologia com a mesma finalidade do objetivo específico anterior;

- Investigar a relação entre a transparência no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro e o papel institucional deste quanto à legitimidade do exercício da atividade judicial, correlacionando-a com os macrodesafios do Poder Judiciário e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela Organização das Nações Unidas;

- Examinar as regras jurídicas relativas ao acesso à informação pública e à proteção de dados na sua relação com a transparência no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro;

- Avaliar criticamente as normas da Resolução n.º 332/2020 do CNJ quanto à sua adequação técnica para a implementação da transparência no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro;

- Elaborar regulamentação complementar às disposições da Resolução n.º 332/2020 do CNJ para a adequada efetivação do critério ético da transparência no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro.

A pesquisa empreendida tem natureza qualitativa e teórica, com base nos métodos dedutivo e comparativo. Sua realização é levada a efeito através de revisão sistemática da literatura sobre os temas acima explicitados, tanto nacional como internacionalmente.

As fontes de pesquisa para a revisão sistemática de literatura realizada foram colhidas através de acesso às bases *HeinOnline*¹², *DeepDyve*¹³, *Scribd*¹⁴, *JStor*¹⁵,

¹²HEINONLINE. 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.

¹³DEEPDYVE. Site do DeepDyve. Serviço de acesso em linha a artigos científicos. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁴SCRIBD. 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.

*Perlego*¹⁶, *ArXiv*¹⁷, *SSRN*¹⁸, *Academia*¹⁹, *Researchgate*²⁰, *Archive ouverte HAL*²¹ e *BDTD*²², bem como a livros especializados sobre os temas estudados. Além disso, foram buscados repositórios/inventários de iniciativas de regulamentação ética da inteligência artificial na rede mundial de computadores, a exemplo daquele mantido pela ONG Alemã *Algorithm Watch*²³.

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*²⁴ e *ConnectedPapers*²⁵ 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 são o que mais interessa ao tema em sua relação com o uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro. Os ângulos da vagueza conceitual, da necessidade de estabelecimento de um

¹⁵ITHAKA. JSTOR. Serviço de biblioteca digital. Disponível em: <https://www.jstor.org/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁶PERLEGO. Site do Perlego. Serviço de biblioteca em linha de recursos acadêmicos. Disponível em: <https://www.perlego.com/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁷CORNELL UNIVERSITY. ArXiv. Plataforma de compartilhamento de conteúdo de pesquisa.. Disponível em: <https://arxiv.org/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁸SOCIAL 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.

¹⁹ACADEMIA.EDU. Site da Academia. Plataforma de compartilhamento de pesquisa acadêmica. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁰RESEARCHGATE GMBH. Site do ResearchGate. Rede profissional para cientistas e pesquisadores. Disponível em: <https://www.researchgate.net/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²¹CENTRE POUR LA COMMUNICATION SCIENTIFIQUE DIRECTE (CCSD). Archive Ouverte Hal. Repositório aberto de textos científicos. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²²COORDENAÇÃO 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: 10 fev. 2022.

²³ALGORITHM WATCH. AI Ethics Guidelines Global Inventory. Algorithmwatch.org. Disponível em: <https://inventory.algorithmwatch.org/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁴HUMAN INTELLIGENCE TECHNOLOGIES INCORPORATED. ResearchRabbit. Aplicativo de descoberta de textos científicos. Disponível em: <https://www.researchrabbit.ai/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

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

vocabulário prévio para discussão do tema e da indispensabilidade de uma conceituação operacional precisa e apta a embasar o design e a avaliação das políticas de transparência governamental são o centro do estudo analítico realizado.

Na sequência, a perspectiva da transparência da inteligência artificial é analisada de forma a estabelecer as principais questões técnicas e contextuais de sua implementação, com ênfase nas medidas aplicáveis no ciclo de produção de soluções de inteligência artificial. Busca-se, ainda, fixar o vocabulário técnico da transparência da inteligência artificial adotado na pesquisa.

São examinadas, em seguida, as principais regulamentações internacionais existentes sobre o critério ético da transparência no uso da inteligência artificial. Sua escolha é realizada com base na relevância teórica e, sobretudo, no potencial de contribuição a soluções implementáveis no âmbito do Poder Judiciário brasileiro quanto ao ciclo de produção de aplicações de inteligência artificial.

Esses três referenciais teóricos encontram-se nos três capítulos posteriores a esta introdução.

O capítulo subsequente é aquele no qual se analisa o marco normativo interno brasileiro em relação à transparência no uso da IA pelo Poder Judiciário e sua relação com os marcos normativos do acesso à informação e da proteção da privacidade. Nesse capítulo, ainda, são examinadas especificamente as regras da Resolução n.º 332/2020 do CNJ sobre essa questão e, também, sua relação com a Agenda 2030 da ONU e com os macrodesafios institucionais do Poder Judiciário brasileiro.

No capítulo seguinte, é realizado o exame crítico das regras de transparência no uso de inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro constantes da Resolução n.º 332/2020 do CNJ a partir dos influxos dos marcos teóricos específicos acima explicitados e dos marcos normativos e institucionais examinados no capítulo seguinte a eles. Esse capítulo é concluído com a apresentação da proposta de complementação normativa apresentada como resultado da pesquisa empreendida.

2 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

O presente capítulo apresenta as conceituações operacionais da transparência governamental utilizadas como referencial teórico na pesquisa desta dissertação.

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.

Esse referencial teórico é utilizado, na parte final desta dissertação, juntamente com aqueles da transparência da IA e das regulamentações internacionais sobre transparência da IA tratados nos capítulos seguintes, para o exame crítico da regulamentação da transparência no uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário brasileiro.

A explanação realizada, neste capítulo, 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, mais adiante, enfrentado.

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.

Após ponderação sobre a natureza problemática da conceituação da transparência governamental, são expostas as conceituações operacionais adotadas, sendo justificada a sua escolha.

O capítulo é ultimado com reflexão sobre a caracterização contextual e contingente da transparência governamental, o seu valor instrumental e a necessidade de adoção das definições operacionais discutidas.

2.1 VISÃO GERAL

O uso disseminado da palavra transparência em “todas as esferas da vida”²⁶ faz com que ela pareça estar onipresente ou, ao menos, que dela se fale de forma onipresente²⁷. Essa percepção é reforçada pelo elevado incremento, a partir do início do século XXI, da menção a essa palavra em documentos públicos detectados através de análises semânticas de larga escala²⁸. Sua proeminência conduz, inclusive, a que seja utilizada para caracterizar nossa era (“era da transparência”)²⁹ ou época (“época da transparência”)³⁰ e a sociedade presente (“sociedade da transparência”)³¹.

A transparência é, dessa forma, palavra da moda (*buzzword*) do Século XXI³² ³³. É referida como “conceito chave de nosso tempo”³⁴, com “importância

²⁶HAN, Byung-Chul. *The Transparency Society*. Tradução Erik Butler. Stanford: Stanford University Press, 2015. (Edição do Kindle). Tradução de: *Transparenzgesellschaft*. Posição 37. Tradução nossa.

²⁷SCHAUER, 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.

²⁸ALLOA, 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.

²⁹KOIVISTO, 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.

³⁰BIRCHALL, 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.

³¹HAN, Byung-Chul. *The Transparency Society*. Tradução Erik Butler. Stanford: Stanford University Press, 2015. (Edição do Kindle). Tradução de: *Transparenzgesellschaft*. Posição 41. Tradução nossa.

³²SCHULZINGER, 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.

³³ADAMS, Rachel. *Transparency*. Abingdon: Routledge, 2020. (New Trajectories in Law - Edição do Kindle). p. 12.

³⁴GUPTA, 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.

quase religiosa³⁵. Constitui-se em valor básico consensual³⁶ e padrão normativo, também, amplamente consensual do presente³⁷. Associa-se às ideias de abertura, confiança, participação e responsabilidade^{38 39}, 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.

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 conflitantes^{44 45 46}, e com forte conotação positiva. Tem, assim, atratividade e modernidade normativas que dificultam a tomada de posição a ela

³⁵HOOD, 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.

³⁶ALLOA, 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.

³⁷ALLOA, 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.

³⁸MICHENER, 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.

³⁹KOIVISTO, Ida. *The Anatomy of Transparency: The Concept and its Multifarious Implications*. CADMUS EUI Research Depository. San Domenico di Fiesole (FI), 2016. p. 1. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1814/41166>. Acesso em: 6 abr. 2021.

⁴⁰ALLOA, 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. 29

⁴¹ALLOA, 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. 30.

⁴²GUPTA, 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. 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.

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.

⁴⁴ALLOA, 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. 28-29.

⁴⁵POLLITT, 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. p. 641-643. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2010.532963>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁴⁶ERKKILÄ, Tero. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. (Public Sector Organizations Series - Edição do Kindle). posição 112.

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 referida^{47 48}.

Nessa categoria conceitual, está a transparência em companhia de outros conceitos, ditos, mágicos, como governança, rede, participação, responsabilidade, criatividade e inovação⁴⁹. 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 opor^{50 51}. Servem, desse modo, muitas vezes, por sua vagueza semântica, como instrumentos impeditivos de debate ou reflexão real nos contextos em que utilizados⁵².

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 transparência⁵³. Nesse movimento, é ela considerada como elemento indispensável da boa governança^{54 55 56}, da governança

⁴⁷ALLOA, 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. 28-29.

⁴⁸POLLITT, 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. p. 641-643. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2010.532963>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁴⁹ALLOA, 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. 29.

⁵⁰ALLOA, 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. 29.

⁵¹POZEN, 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](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.

⁵²ALLOA, 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. 29.

⁵³MEIJER, 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.

⁵⁴MEIJER, 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-

responsável⁵⁷, e associada à melhoria da qualidade do governo⁵⁸. 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 públicas^{59 60} e da eficiência econômica e administrativa⁶¹.

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 2011⁶².

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.

⁵⁵HOOD, 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.

⁵⁶ROBERTS, Alasdair. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. New York: Cambridge University Press, 2006. (Edição do Kindle). posição 2.282.

⁵⁷ERKKILÄ, Tero. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. (Public Sector Organizations Series - Edição do Kindle). posição 112.

⁵⁸CUCCINIELLO, 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.

⁵⁹POZEN, 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.

⁶⁰MEIJER, 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.

⁶¹ERKKILÄ, Tero. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. (Public Sector Organizations Series - Edição do Kindle). posição 159.

⁶²CUCCINIELLO, 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. 34-36. 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.

Esse maior interesse da pesquisa acadêmica sobre o tema da transparência governamental, por sua vez, parece ter relação com as alterações globais, nacionais e locais na atuação das instituições públicas, as quais conduziram ao aumento na implementação de políticas públicas de transparência⁶³.

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 normativo⁶⁴, como meio para alcançar outros objetivos, mas como um fim em si mesmo^{65 66}. É tida como algo inerentemente bom ou indissociável de outro valor inerentemente bom, como democracia ou responsabilidade (*accountability*)⁶⁷.

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,

⁶³CUCCINIELLO, 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.

⁶⁴MEIJER, 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.

⁶⁵POZEN, 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.

⁶⁶BARNEY, 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.

⁶⁷POZEN, 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.

da privacidade, da anonimidade, da confidencialidade⁶⁸, 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 controvérsia⁶⁹.

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 empoderados^{70 71 72}. Contudo, também, se relaciona à imposição de ônus burocráticos excessivos e custosos à atuação governamental⁷³ e à possibilidade de consequências não intencionais e contrárias às suas finalidades

⁶⁸SCHAUER, 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.

⁶⁹POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 328. 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](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.

⁷⁰POZEN, 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%26auth%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency](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.

⁷¹MEIJER, 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.

⁷²MICHENER, 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.

⁷³MICHENER, 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.

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 globalização⁷⁴. Nessa visão, a transparência poderia não conduzir à melhoria da responsabilidade democrática (*democratic accountability*)⁷⁵ 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 antirregulatórias e de ser fonte de debilitação dos valores que deveria fomentar⁷⁶. Desse ponto de vista último, chega a ser referida como verdadeira ideologia⁷⁷, em face da mistificação e absolutização de sua ideia central⁷⁸ e de sua colocação como uma solução única e padronizada para todos os problemas^{79 80}, 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 estruturas⁸¹.

⁷⁴ERKKILÄ, Tero. Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. (Public Sector Organizations Series - Edição do Kindle). posições 196 e 227.

⁷⁵ERKKILÄ, Tero. Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. (Public Sector Organizations Series - Edição do Kindle). p. 4.

⁷⁶POZEN, 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](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.

⁷⁷FENSTER, Mark. The Transparency Fix: Secrets, Leaks, and Uncontrollable Government Information. Stanford: Stanford Law Books, 2017. (Edição do Kindle). p. 45.

⁷⁸HAN, Byung-Chul. The Transparency Society. Tradução Erik Butler. Stanford: Stanford University Press, 2015. (Edição do Kindle). Tradução de: Transparenzgesellschaft. posição 58.

⁷⁹FENSTER, Mark. The Transparency Fix: Secrets, Leaks, and Uncontrollable Government Information. Stanford: Stanford Law Books, 2017. (Edição do Kindle).

⁸⁰ALLOA, 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.

⁸¹POZEN, 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->

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 desejável⁸².

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 vital⁸³, caso, por exemplo, do bem-estar social e do desenvolvimento humano e ecológico⁸⁴. Aproxima-se ela mais de uma virtude secundária, que se refere ao modo como conduzimos nossas ações⁸⁵, ou seja, não com o que pretendemos atingir, mas com o como pretendemos fazê-lo⁸⁶. Pode ser ainda, talvez, considerada uma norma procedimental privilegiada⁸⁷.

aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26auth or%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁸²POZEN, 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 or%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁸³MACINTYRE, 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->

aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26auth or%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁸⁴POZEN, 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 or%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁸⁵MACINTYRE, 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->

aOfgwTb2qF?articleList=%2Fsearch%3FarticleFilter%3Drentable%257Cfree%257Crestricted%26auth or%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁸⁶POZEN, 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 or%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁸⁷POZEN, 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 or%3DDavid%2Be%2Bpozen%26titlewords%3Dtransparency. Acesso em: 24 nov. 2021.

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 contingente^{88 89 90}. Sua natureza é instrumental para a realização de outros objetivos valiosos⁹¹, como um meio para atendimento destes⁹². 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 complicado⁹³, havendo poucas hipóteses em que as pesquisas empíricas demonstram um resultado unânime⁹⁴.

⁸⁸SCHAUER, 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.

⁸⁹POZEN, David E. Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, v. 80, n. 2, p. 326-331, 2020. p. 328. 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](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.

⁹⁰MEIJER, 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.

⁹¹HEALD, 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.

⁹²POZEN, 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](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.

⁹³POZEN, 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](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.

⁹⁴CUCCINIELLO, 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-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3DCucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022.

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 governo⁹⁵.

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 tema⁹⁶:

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

- 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 que⁹⁷:

- 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;

⁹⁵CUCCINIELLO, 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-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dcucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁹⁶CUCCINIELLO, 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-QWY0eJx4Uo?articleList=%2Fsearch%3Fauthor%3Dcucciniello%26titlewords%3Dyears>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁹⁷CUCCINIELLO, 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 40-42. 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.

- 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;

- 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;

- 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;

- 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;

- 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;

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

- 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;

- 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;

- 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 aplicação⁹⁸.

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

⁹⁸CUCCINIELLO, 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.

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 públicas⁹⁹.

A complexidade da implementação da transparência governamental vincula-se, também, à sua natureza de problema capcioso (*wicked problem*)^{100 101}. Essa caracterização decorre¹⁰²:

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

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

⁹⁹MICHENER, 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.

¹⁰⁰RITTEL, 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.

¹⁰¹MARGOLIN, 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*.

¹⁰²MEIJER, 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.

- 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;

- 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 institucional¹⁰³.

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 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 situação¹⁰⁴.

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

¹⁰³MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administrative Review*, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. p. 430-432. 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.

¹⁰⁴MEIJER, 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.

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 privacidade¹⁰⁵.

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 governamental¹⁰⁶.

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 governamental¹⁰⁷.

¹⁰⁵MEIJER, 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.

¹⁰⁶MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administrative Review*, [s.l.], v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013. p. 431-432. 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.

¹⁰⁷PASQUIER, 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.

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 fontes¹⁰⁸.

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 pública. 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 pública de forma adequada, mesmo que dispostas a fazê-lo¹⁰⁹.

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 democracia¹¹⁰. Isso ocorre, por exemplo, na perspectiva

¹⁰⁸MEIJER, 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.

¹⁰⁹PASQUIER, 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.

¹¹⁰MEIJER, 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->

hierarquizada, introvertida e avessa ao risco das organizações burocráticas, como o serviço público, que as torna resistentes à cultura de abertura informacional, conduzindo à natural interpretação normativa mais restritiva das possibilidades de acesso à informação governamental^{111 112}. 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 ente novos e antigos valores traz resultados diferentes em cada organização¹¹³.

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*)¹¹⁴.

FvCXX6ifwF?articleList=%2Fsearch%3Fquery%3Dunderstanding%2Bthe%2Bcomplex%2Bdynamics%2Bof%2Btransparency. Acesso em: 15 nov. 2021.

¹¹¹MEIJER, 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.

¹¹² 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.I.], v. 73, n. 1, p. 147-162, 2007. 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.

¹¹³MEIJER, 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.

¹¹⁴MEIJER, 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.

A complexidade da transparência governamental, as ambiguidades da relação dela com seus objetivos e as conseqüentes 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 nas próximas seções deste capítulo.

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 anatomia¹¹⁵.

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)¹¹⁶.

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 orientada¹¹⁷.

As direções da transparência vertical são¹¹⁸:

¹¹⁵HEALD, 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.

¹¹⁶HEALD, 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. 27-29.

¹¹⁷CUCCINIELLO, 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.

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

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

A transparência descendente guarda relação com a ideia de responsabilidade governamental (*government accountability*), ou seja, com a possibilidade de os governados monitorarem os governantes¹¹⁹.

A transparência horizontal, por sua vez, tem duas direções¹²⁰:

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

- 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 nele¹²¹.

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. 27.

¹¹⁹HEALD, 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. 27.

¹²⁰HEALD, 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.

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. 28.

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 simétrica¹²².

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 públicas¹²³.

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 dirige¹²⁴. Distingue-se, assim, entre a transparência de eventos e a transparência de processos¹²⁵.

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

¹²²HEALD, 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. 27-29.

¹²³CUCCINIELLO, 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.

¹²⁴CUCCINIELLO, 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.

¹²⁵HEALD, 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.

entradas (*inputs*), as saídas (*outputs*) e os resultados (*outcomes*) da atividade governamental¹²⁶.

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 realidade¹²⁷.

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

¹²⁶HEALD, 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.

¹²⁷HEALD, 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. 30-31.

em saídas (*outputs*) e aos processos de ligação (*linkage processes*) entre as saídas e os resultados da atividade governamental¹²⁸.

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 estabelecidas¹²⁹.

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 governamental¹³⁰.

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 governamental^{131 132}:

¹²⁸HEALD, 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.

¹²⁹HEALD, 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.

¹³⁰HEALD, 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. 31.

¹³¹CUCCINIELLO, 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.

¹³²GRIMMELIKHUIJSEN, 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 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;

- 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;

- 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.

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 analisados¹³³.

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 governamental¹³⁴.

¹³³GRIMMELIKHUIJSEN, 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.

¹³⁴HEALD, 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.

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 governamental^{135 136}.

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 governamentais são desenvolvidas. Deve, assim, a adequação de um ou outro dos modelos ser estabelecida levando-se em conta cada caso específico¹³⁷.

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

¹³⁵HEALD, 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. 33-34.

¹³⁶RODRIGUES, 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.

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. 33.

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 implementada^{138 139}.

Estabelecido o quadro classificatório da transparência governamental acima exposto, passa-se, nas próximas seções, ao exame do seu problema conceitual e, em seguida, das propostas concretas de conceituações operacionais adotadas nesta dissertação.

2.3 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 ela vinculada já ressaltada em seção 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 realizado¹⁴⁰.

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 baseadas¹⁴¹. Estas exploram o alto grau de abstração

¹³⁸HEALD, 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.

¹³⁹RODRIGUES, 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.

¹⁴⁰ALLOA, 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.

¹⁴¹MICHENER, 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.

de seu conteúdo, com potencial multiplicidade de significados, inclusive, conflitantes¹⁴².

Não obstante o grande incremento do interesse no estudo da transparência governamental, já ressaltado em seção anterior, em verdadeira efervescência acadêmica sobre o tema, aponta-se a existência da falta de entendimento coletivo consolidado sobre o conceito de transparência¹⁴³. Este não ostenta definição adequada nos estudos sobre avaliação de políticas públicas, sendo termo objeto de variadas interpretações¹⁴⁴. 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 conceito^{145 146}.

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

¹⁴²ALLOA, 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. 30.

¹⁴³MICHENER, 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.

¹⁴⁴RODRIGUES, 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/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

¹⁴⁵MICHENER, 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.

¹⁴⁶MICHENER, 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.

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 vista^{147 148}.

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 processo^{149 150 151}. No alongamento conceitual, assim, eliminam-se, do ponto de vista operacional, características necessárias do conceito com a finalidade de torná-lo mais geral¹⁵². 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 empírico¹⁵³. Ademais, leva ele a um afastamento da perspectiva de conceituação coletivamente

¹⁴⁷MICHENER, 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.

¹⁴⁸MICHENER, 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.

¹⁴⁹SARTORI, 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.

¹⁵⁰RODRIGUES, 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/x7BckSpN4dvNMqM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

¹⁵¹MICHENER, 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.

¹⁵²GOERTZ, 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.

¹⁵³SARTORI, Giovanni. Concept Misinformation in Comparative Politics. The American Political Science Review, [S.l.], v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970. p. 1.035. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1958356>. Acesso em: 13 fev. 2022.

aceita da transparência governamental e à erosão da utilidade comunicacional analítica do conteúdo desse conceito¹⁵⁴.

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 efetividade¹⁵⁵.

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 na primeira seção deste capítulo, demanda um grau mínimo de precisão no seu uso, mesmo que ela seja um conceito de difícil apreensão¹⁵⁶. Na ausência desse grau mínimo de precisão, corre-se o risco de permitir aplicações descuidadas que facilitam seu emprego como mera forma de propaganda governamental¹⁵⁷. Arrisca-se, também, não possibilitar sequer a distinção entre a falsa transparência (ou transparência ilusória)¹⁵⁸ 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

¹⁵⁴MICHENER, 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.

¹⁵⁵MICHENER, 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.

¹⁵⁶MICHENER, 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.

¹⁵⁷MEIJER, 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.

¹⁵⁸HEALD, 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.

compreensão por seu destinatário¹⁵⁹, enquanto a segunda apenas demanda correções na baixa qualidade de sua execução, não obstante essa distinção nem sempre seja algo fácil de ser realizado¹⁶⁰.

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. Este que 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”¹⁶¹. 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 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

¹⁵⁹PASQUIER, 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.

¹⁶⁰MICHENER, 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.

¹⁶¹MEIJER, 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.

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 Katherine Bersch¹⁶² ¹⁶³ e por Karina Furtado Rodrigues¹⁶⁴, esta em complementação à ideia conceitual inicial daqueles, com a justificação da sua adoção como referencial teórico na pesquisa empreendida nesta dissertação.

2.4 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 informação¹⁶⁵ ¹⁶⁶.

¹⁶²MICHENER, 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.

¹⁶³MICHENER, 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.

¹⁶⁴RODRIGUES, 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.

¹⁶⁵MICHENER, 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.

¹⁶⁶MICHENER, 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.

Essas duas dimensões do fenômeno da transparência têm relação com, respectivamente^{167 168}:

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

A dimensão da visibilidade da transparência liga-se ao quão completa e facilmente localizável é a informação divulgada. A da inferabilidade relaciona-se com o grau de usabilidade e verificabilidade da informação divulgada^{169 170}.

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 extremos^{171 172}.

¹⁶⁷MICHENER, 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.

¹⁶⁸MICHENER, 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.

¹⁶⁹MICHENER, 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.

¹⁷⁰MICHENER, 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.

¹⁷¹MICHENER, 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.

¹⁷²MICHENER, 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.

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 externos¹⁷³.

A visibilidade da informação, enquanto componente da transparência, tem dois atributos, que são condições necessárias e suficientes para sua caracterização¹⁷⁴:

- O caráter 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;

- 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 adequado^{175 176}.

¹⁷³MICHENER, 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.

¹⁷⁴MICHENER, 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.

¹⁷⁵MICHENER, Robert Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Political Concepts - Working Paper Series, [S.l.], v. 49, May 2011. p. 9. Disponível em:

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*)^{177 178}.

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 fontes^{179 180}.

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

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

¹⁷⁶MICHENER, 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.

¹⁷⁷MICHENER, 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.

¹⁷⁸MICHENER, 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.

¹⁷⁹MICHENER, 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.

¹⁸⁰MICHENER, 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.

exemplos, são os dos dados que contém lacunas relevantes na informação representada ou que são resultado de erros de alimentação¹⁸¹.

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 risco¹⁸².

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 esta¹⁸³.

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

¹⁸¹MICHENER, 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.

¹⁸²MICHENER, 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.

¹⁸³MICHENER, 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.

informação é mediada como os incentivos e capacidades daqueles envolvidos nessa mediação dos dados divulgados¹⁸⁴.

Aspecto importante, ainda, a ser destacado das dimensões da transparência enunciadas acima é que a visibilidade é atributo intrínseco à informação divulgada. Já a inferabilidade depende da audiência a que destinada aquela, tendo natureza contingente à capacidade de processamento, compreensão e uso da informação recebida. Essa característica da inferabilidade 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 visibilidade¹⁸⁵.

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 Goertz¹⁸⁶ e as seguintes características¹⁸⁷:

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

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

¹⁸⁴MICHENER, 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.

¹⁸⁵MICHENER, 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.

¹⁸⁶GOERTZ, 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.

¹⁸⁷RODRIGUES, 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.

- 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, 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 conceituação^{188 189}.

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 conceito¹⁹⁰.

Assim, a conceituação analisada não é de natureza meramente semântica, mas tem conteúdo teórico e empírico¹⁹¹ e, com seu terceiro nível, traz vocação

¹⁸⁸GOERTZ, 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.

¹⁸⁹RODRIGUES, 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.

¹⁹⁰GOERTZ, Gary. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press, 2012. p. 6. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/735432/social-science-concepts-pdf>. Acesso em: 4 dez. 2021.

¹⁹¹GOERTZ, Gary. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press, 2012. p. 4. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/735432/social-science-concepts-pdf>. Acesso em: 4 dez. 2021.

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 condições necessárias ou suficientes para o enquadramento conceitual em relação a esse componente do segundo nível do conceito de transparência¹⁹².

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 direcionada¹⁹³.

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 encontradas¹⁹⁴.

¹⁹²RODRIGUES, 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.

¹⁹³RODRIGUES, 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. 244. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

¹⁹⁴RODRIGUES, 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. 245. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

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 aplicável^{195 196}.

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 constitutivos¹⁹⁷.

A conceituação proposta fica, assim, representada da seguinte forma¹⁹⁸:

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

- 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

¹⁹⁵RODRIGUES, 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. 244 e 246. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

¹⁹⁶GOERTZ, 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.

¹⁹⁷RODRIGUES, 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. 246. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

¹⁹⁸RODRIGUES, 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. 246-249. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

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;

- 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;

- 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 transparência¹⁹⁹.

¹⁹⁹RODRIGUES, 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:

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 regulação da transparência no uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário Brasileiro 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.

2.5 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.

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. Não são estas um fim em si mesmo, mas devem 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. É importante, assim, a escolha de iniciativas de transparência pertinentes aos objetivos buscados (design das políticas de transparência governamental) e à avaliação de seus efeitos. Quanto a esta, deve-se atentar para o caráter de longo prazo e para a natureza normalmente difusa desses efeitos.

Verificou-se, ainda, a necessidade de definição operacional da transparência governamental 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. Essas demandas conduzem, ainda, ao afastamento da visão meramente formal da transparência governamental e do seu uso, muitas vezes, como instrumento de propaganda.

3 TRANSPARÊNCIA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

3.1 VISÃO GERAL

3.2 TIPOLOGIA DA TRANSPARÊNCIA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

3.3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

3.4 CONCLUSÃO

4 REGULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: PERSPECTIVA INTERNACIONAL

4.1 PRINCIPAIS QUADROS NORMATIVOS INTERNACIONAIS DE REGULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: CRITÉRIOS DE ESCOLHA E ANÁLISE DO SEU CONTEÚDO

4.2 PERSPECTIVAS CRÍTICAS COMPLEMENTARES DA REGULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

4.3 CONCLUSÃO

5 TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: QUADRO NORMATIVO ATUAL

5.1 PODER JUDICIÁRIO, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E TRANSPARÊNCIA

5.2 JUSTIÇA ABERTA E SUA RELAÇÃO COM A TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

5.3 TRANSPARÊNCIA, MACRODESAFIOS INSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

5.4 O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: VISÃO PANORÂMICA E POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

5.5 RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ): REGULAÇÃO ÉTICA DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

5.6 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI) E LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD): INFLUXOS NORMATIVOS NECESSÁRIOS

5.7 CONCLUSÃO

6 PROPOSTA DE QUADRO NORMATIVO COMPLEMENTAR À RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

6.1 DO “O QUÊ” AO “COMO” NA REGULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: RAZÕES PARA A NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO NORMATIVA DA RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

6.2 ANÁLISE CRÍTICA DA RESOLUÇÃO N.º 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

6.3 ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES DE COMPLEMENTAÇÃO NORMATIVA A PARTIR DOS QUADROS NORMATIVOS INTERNACIONAIS E DO EXAME CRÍTICO COM BASE NO DIÁLOGO ENTRE OS REFERENCIAIS TEÓRICOS DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E DA TRANSPARÊNCIA NO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL ANTES EXAMINADOS

6.4 DEFINIÇÃO DA PROPOSTA DE COMPLEMENTAÇÃO NORMATIVA: DIRETRIZES, ESPECIFICAÇÃO E JUSTIFICAÇÃO

6.5 CONCLUSÃO

7 CONCLUSÃO

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).
- CENTRE POUR LA COMMUNICATION SCIENTIFIQUE DIRECTE (CCSD). **Archive Ouverte Hal**. Repositório aberto de textos científicos. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/>. Acesso em: 12 fev. 2022.
- 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). **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). 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.

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.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CORNELL UNIVERSITY. **ArXiv**. Plataforma de compartilhamento de conteúdo de pesquisa.. Disponível em: <https://arxiv.org/>. Acesso em: 12 fev. 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: 10 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. 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: 10 fev. 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.

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.*

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: 13 fev. 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: 13 fev. 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**. 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: 13 fev. 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.