



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Repensando o modelo de avaliação do Programa Permanente de Enfrentamento à
Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral brasileira**

**Adriana Sevenini Couri, Adriele Aparecida Gomes De Bem, Suely De Fátima Ramos Silveira,
Luiz Ismael Pereira**

[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

Repensando o modelo de avaliação do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral brasileira

Resumo:

O Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral tem por missão combater a desinformação gerada no campo da propaganda eleitoral na *internet*. Com relação à avaliação do programa, visualiza-se seu potencial transformador na medida em que o método de escolha reflita os impactos dos conteúdos de informação junto aos eleitores, beneficiários da política pública em questão. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é analisar a adequação e a viabilidade do modelo de avaliação de quarta geração para o programa. Para tanto, utilizou-se de metodologia de pesquisa qualitativa, com emprego de técnicas de pesquisa bibliográfica e análise documental. Os resultados obtidos apontam para a adequação e a viabilidade da abordagem de quarta geração para fins avaliativos diante da análise de suas características e das configurações em rede articuladas pela Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação.

Palavras-chave: Desinformação. Justiça Eleitoral. Avaliação de Políticas públicas. Abordagem de quarta geração.

Introdução:

As transformações digitais alcançaram a vida e colocaram as interações sociais, em considerável medida, sob as pontas dos dedos. A comunicação e a informação, anteriormente limitadas pelas distâncias, agora acontecem em grande volume e velocidade, sem que haja a pausa necessária para se discernir entre o real e irreal, o verídico e o inverídico.

Apesar dos inegáveis benefícios trazidos pelo ambiente digital (TOFFOLI, 2021), ele é, também, espaço onde circulam interesses econômicos e políticos diversos, cujos objetivos convergem para a obtenção de vantagens individuais e privadas (RAIS, 2021). É por essa óptica que diversos autores denunciam a desinformação veiculada pela “Indústria das *fake news*” como uma das consequências perniciosas da transformação digital.

A desinformação ganhou os espaços do debate público e vem influenciando as decisões políticas no Brasil, durante os pleitos eleitorais, em especial, aquelas relacionadas ao exercício do direito de voto livre e informado. Se a democracia se funda no princípio da soberania popular, então, qualquer mecanismo de formação de opinião que ocorra fora do processo democrático terá o potencial de colocar em dúvida a legitimidade de todo o processo eleitoral.

Os dados das pesquisas que seguem cuidam de exemplificar os efeitos da desinformação presentes em alguns pleitos eleitorais brasileiros. Em 2014, foram identificados perfis russos de usuários atuando ilegitimamente nas redes por meio de “compartilhamento de mensagens de campanha de Aécio Neves, Marina Silva e Dilma Rousseff” (RUEDIGER, 2018a, p. 4-5). Os perfis automatizados no *Twitter*, nas eleições presidenciais daquele ano, revelaram que “os robôs chegaram a gerar mais de 10% do debate”, apontando inclusive para “empresas especializadas em administrar perfis falsos” (SOUZA; TEFFÉ, 2021, p. 303).

Mais adiante, em 2018, a desinformação veiculada no contexto do processo eleitoral atingiu patamares elevados diante de uma regulação estatal despreparada para responder tempestivamente às investidas produzidas no ambiente digital. Ruediger (2018b, p. 14-15) chamou a atenção para o impulsionamento de conteúdo submetido ao uso de “tecnologia disruptiva de visibilidade por interação automatizada”, a qual não responde aos critérios de “transparência e *accountability*”. Segundo o autor, tais “tecnologias disruptivas de automação” têm por objetivos “falsear e distorcer narrativas em redes sociais para ganhos eleitorais” (RUEDIGER, 2018b, p. 14-15).

Se no pleito eleitoral de 2018 a desinformação pareceu chegar ao seu ponto culminante, as eleições de 2022 certamente estão aptas a reclamar tal posição, apesar dos esforços regulatórios empreendidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no âmbito da função jurisdicional, bem como das ações do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED) encampadas pela Justiça Eleitoral, no âmbito de sua função administrativa.

Corroborando essa afirmação, Nina Santos, em entrevista concedida ao programa Mundo Político (2022), salientou a intensificação do fenômeno da desinformação nas redes, especialmente, nas últimas 48 horas antes do primeiro turno das eleições. Além disso, o relatório emitido pela Netlab (2022) reuniu os resultados do monitoramento de redes de desinformação, a partir de aplicativos de mensageria, evidenciando a construção de um mecanismo altamente articulado e efetivo.

Nota-se a importância de estudar o tema da desinformação no contexto eleitoral, com destaque para as recentes denúncias decorrentes da investigação realizada por jornalistas do *The Guardian* sobre as atividades de um grupo de consultoria israelense, denominado *Team Jorge* (KIRCHGAESSNER *et al.*, 2023). Os jornalistas trouxeram à tona informações extraídas junto ao líder do grupo, Tal Hanan, que revelou ter manipulado mais de 30 pleitos eleitorais ao

redor do mundo, através de ferramentas de *hacking*, sabotagem e desinformação automatizada das mídias sociais.

A desinformação é um problema complexo que requer uma abordagem multidimensional e multissetorial, com engajamento tanto da sociedade civil quanto dos poderes públicos (TOFFOLI, 2021). Nesse sentido, em 2019, o TSE instituiu o Programa de Enfrentamento à Desinformação (PED) com Foco nas Eleições 2020, que se consolidou pela elaboração de um plano estratégico de ação (BRASIL, 2020). Em 2021, foram publicados os primeiros resultados obtidos no Relatório de Ações e Resultados do PED (BRASIL, 2021a), o qual discriminou o *status* de cumprimento de metas nos 6 (seis) eixos de atuação do programa, através da comparação das metas específicas frente a sua implementação.

Os seis eixos de atuação do programa foram estabelecidos no plano estratégico do PED, sendo eles: organização interna, alfabetização midiática e informacional, contenção da desinformação, identificação e checagem de desinformação, aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, e aperfeiçoamento de recursos tecnológicos.

Inicialmente desenhado para contemplar as eleições de 2020, a continuidade do programa foi devidamente justificada e autorizada pela Portaria TSE nº 510 de 04 de agosto de 2021 (BRASIL, 2021b). Assim, no âmbito do PPEd estabeleceu-se outro plano estratégico para as eleições de 2022 (BRASIL, 2022), mais robusto e completo em função do aprendizado adquirido com o programa anterior.

O PPEd surge da necessidade de combater a desinformação que afeta “a integridade, a credibilidade e a legitimidade do processo eleitoral” (BRASIL, 2022). Desse modo, as ações formuladas no interior do programa contemplam soluções mitigadoras da desinformação eleitoral e de seus efeitos, sem, contudo, limitar o direito fundamental à liberdade de expressão *lato sensu* (RAIS, 2020).

A meta perseguida pelo programa é complexa e ousada, e depende, em grande medida, dos métodos de avaliação do programa, compreendidos enquanto ferramentas de construção colaborativa de aprendizagem, transferência de conhecimentos, de reforço da cidadania e dos princípios democráticos.

A questão que orientou a pesquisa pode ser expressa da seguinte forma: os métodos de avaliação qualitativa propostos pelo plano estratégico do PPEd permitem identificar os resultados pretendidos?

Os pressupostos acatados inicialmente são: (I) a utilização de um método de avaliação de abordagem construtivista, como a abordagem de quarta geração, é a mais adequada para

detectar a mudança social requerida pelo programa; (II) o desenho da Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação possui a configuração necessária para a aplicação da abordagem de quarta geração.

O objetivo do presente artigo é verificar a adequação e a viabilidade da abordagem de quarta geração para avaliar qualitativamente o PPED. Os procedimentos metodológicos incluíram pesquisa bibliográfica exploratória e análise documental.

Os documentos usados nessa pesquisa foram os Planos Estratégicos do PED e do PPED, o Relatório de Ações e Resultados do PED, bem como a análise de outros documentos referentes aos programas de enfrentamento à desinformação constantes do Portal do TSE, especialmente, aqueles acessados por meio da página inicial do *site* do TSE, através do ícone “Fato ou Boato”, *menu* “Combate às *fake news*” e guia “Programa de Enfrentamento à Desinformação”. Abre-se uma segunda página onde estão descritas as ações desenvolvidas pela Justiça Eleitoral no âmbito do programa, tais como, o “Sistema de Alerta de Desinformação Contra as Eleições”, a “Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação”, “Página Fato ou Boato”, “Coalização para Checagem”.

A discussão será construída da seguinte forma: introdução contendo a descrição do objeto de estudo, a explanação do objetivo, dos pressupostos e dos procedimentos metodológicos; primeira parte, que abordará o programa de enfrentamento à desinformação enquanto uma política pública, com foco nos métodos qualitativos de avaliação como meio de se alcançar os objetivos pretendidos pelo programa; segunda parte, que irá analisar a abordagem de quarta geração, verificando sua adequação e viabilidade para o PPED; terceira parte, em que serão apresentadas as considerações finais.

Parte 1. Desinformação eleitoral, políticas públicas e métodos de avaliação

A desinformação eleitoral foi reconhecida como problema coletivamente relevante (SECCHI, 2011) pelo TSE e, como tal, seu enfrentamento foi concebido pelas vias das políticas públicas. O TSE, no exercício da sua função administrativa, elaborou o programa de enfrentamento à desinformação para as eleições de 2020, sucedendo-lhe um programa de caráter permanente para vigorar tanto em períodos eleitorais quanto em períodos não eleitorais.

É preciso destacar que a demanda por um processo eleitoral legítimo implica a tutela da “autonomia da vontade do eleitor e a máxima autenticidade da manifestação da vontade popular, assim como a lisura do pleito, impedindo fraudes, corrupções, manipulações e outros constrangimentos indevidos” (OSÓRIO, 2017, p. 141 e ss *apud* GOMES, 2018, p. 68).

Ora, se o processo eleitoral se orienta pela concretização dos princípios democrático e da soberania popular, sendo “o *locus* próprio para a escolha democrática de *quem* estará autorizado a legitimamente decidir as questões coletivas”, então, através dele, também deve-se garantir a proteção da democracia contra o “abuso de poder econômico e político”, o “abuso dos meios de comunicação social, fraudes e outros ilícitos que possam conspurcá-lo” (GOMES, 2018, p. 283, 287).

Nessa perspectiva, os olhares se voltam para os programas de governo dos candidatos, durante os pleitos eleitorais, que servirão de base para a formação das agendas das políticas públicas. Afinal, “um novo governo, por exemplo, muda as agendas completamente ao enfatizar as suas concepções dos problemas e das propostas”, portanto, a “combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora de agendas mais poderosa do que aquela criada por grupos de interesse” (KINGDON, 1995, p. 229).

Ao discorrer sobre o tema, Bucci (2013) analisa o conceito de política pública em torno do núcleo de sentido da ação governamental, em que a negociação entre agentes públicos e privados resulta em decisões e execuções. São elencados vários processos jurídicos que conferem materialidade às políticas públicas, dentre eles, os processos administrativo, judicial, legislativo, orçamentário e planejamento, e, especificamente, o eleitoral, considerado pela autora como um processo de institucionalização das tensões.

Bucci (2013) ressalta que a decisão popular advinda do processo eleitoral é fonte de legitimidade dos atos governamentais, ela cria poder por meio da instalação de uma base política, passando o governo ao *status* de consumidor desse poder.

Contudo, é possível produzir o poder a partir dos resultados da gestão governamental, de tal modo que o governo passa a local de produção de poder, modificando estruturas e gerando bem-estar através da ação governamental (BUCCI, 2013). A autora entende que essa dinâmica explica o processo governamental como fonte de sua própria legitimação, enquanto ação governamental que se retroalimenta, cria condições para se sustentar e permite desdobramentos em novas ações.

Nesse sentido, os programas de enfrentamento à desinformação eleitoral se legitimam na medida em que são capazes de entregar informação, aprendizagem e cidadania, de forma ampla e democrática, garantindo a lisura do processo eleitoral em torno da escolha popular de uma agenda, sem interferências e sem manipulações, cabendo às avaliações do programa, em especial, as avaliações corretivas buscar os instrumentos mais propícios para o alcance dos resultados.

Parte 1.1. Avaliação, adequação e viabilidade

As avaliações são necessárias e úteis para as políticas públicas. Tanto é assim que elas constituem uma das fases do ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2011). Entretanto, as avaliações não são estáticas, elas permeiam todo o ciclo de políticas públicas, estabelecendo os parâmetros que definem a agenda, que orientam a fase de formulação, que direcionam mudanças de rumo na fase de implementação, e, ao final, devem ser capazes de dizer se o programa atingiu seus objetivos e, quem sabe, se promoveu a almejada transformação social.

São perceptíveis as responsabilidades e as expectativas que se consolidam em torno da avaliação de programas, tendo em vista um escopo tão amplo. Na prática, a avaliação dos programas não consegue tamanha abrangência por motivos diversos. Tal fato não diminui o enorme progresso que as pesquisas têm alcançado no ramo da avaliação das políticas públicas.

Ao refletir a respeito da avaliação dos programas, Jannuzi (2013) a compreende pela perspectiva de uma análise pragmática, das características de contexto, do desenho, da implementação, dos custos de operação, dos resultados de curto, médio e longo prazos, que impliquem em aperfeiçoamento e consecução de objetivos. Delimitando o conceito de avaliação, o autor assim o define:

avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, **por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social**, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência). (JANNUZI, 2014, p. 26, grifo nosso).

As abordagens metodológicas referenciadas por Jannuzi (2014) podem ser compreendidas como um conjunto de diferentes métodos e ferramentas teóricas de avaliação (SERAPIONI, 2016). Defender diferentes abordagens metodológicas, portanto, nada mais é que raciocinar no sentido da otimização e da complementaridade da avaliação por meio do pluralismo de abordagens, cujas vertentes mais “promissoras são as dos métodos mistos e a da contaminação entre diversas abordagens” (SERAPIONI, 2016, p. 73).

Além do pluralismo de abordagens na avaliação dos programas, é importante salientar a influência dos paradigmas no desenho de uma política pública e de seu plano de avaliação. Cunhado por Thomas Kuhn, os paradigmas expressam as lentes pelas quais os pesquisadores observam o mundo e sintetizam seus pensamentos, constituindo um sistema de suposições e práticas que influenciam os pesquisadores na escolha de questões e métodos de estudo (MORGAN, 2007).

Complementando essa linha de raciocínio, os autores Kivunja e Kuyini (2017) ressaltam que os paradigmas demarcam o posicionamento do pesquisador frente à epistemologia, ontologia e axiologia, exercendo influência significativa na escolha da metodologia de pesquisa.

Por outra perspectiva, Farah (2011, p. 820) advoga que o “público” ampliou as fronteiras “para além do Estado”, com inclusão de atores não governamentais, “voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas”. Em complemento, faz a seguinte afirmação:

Nas últimas décadas, surgem **propostas de abordagens alternativas**, com base nestas críticas, propondo a **adoção de metodologias qualitativas** (Fischer, 1993, *apud* Lynn, 1999), que levem em consideração a subjetividade e que procurem romper a separação entre o analista de políticas e os atores envolvidos com as políticas públicas. Alguns autores pós-positivistas repudiam o que consideram uma abordagem tecnocrática e economicista e **propõem estudos de políticas públicas baseados numa estratégia participativa** (Torgerson, 1986, *apud* Lynn, 1999) e o **tratamento do fato como uma construção social** (Fischer, 1993). (FARAH, 2011, p. 822-823, grifo nosso).

Se o escopo da avaliação de políticas públicas é amplo, os métodos de pesquisa devem respaldar a abrangência de sua atuação. Portanto, diante do leque de possibilidades que se abre para avaliar as políticas públicas, impõe-se perguntar o que, como, por que e para que avaliar o PPEd. A resposta a tal pergunta não é tão simples, de modo que o recorte desta pesquisa se volta para os métodos qualitativos de avaliação que atendam a critérios de adequação e viabilidade, e tenham potencial para transformar a realidade social.

Veludo-de-Oliveira e Oliveira (2012) esclarecem que a escolha por determinado método de avaliação depende da definição clara do problema e do desenho da pesquisa. Os autores argumentam que a escolha do método de avaliação é a última etapa do desenho de pesquisa. Além disso, a escolha dos métodos de avaliação também impacta a qualidade dos resultados, bem como o rigor da pesquisa, expresso por critérios de replicabilidade, validade e confiabilidade (VELUDO-DE-OILVEIRA; OLIVEIRA, 2012).

Nos termos das políticas públicas o raciocínio é semelhante. Vários caminhos que conduzam a soluções devem ser analisados, desenhados previamente. Nesse processo, a escolha dos métodos de avaliação corresponde à última etapa do desenho da política pública, presumindo-se, de um lado, os mais adequados para as aferições previstas em etapas anteriores, de outro, adequados aos parâmetros de qualidade exigidos pelo método. Além de adequado, o método deve ser viável. A investigação de viabilidade do método visa a identificar as condições que possibilitam sua utilização.

Por fim, e mais importante, a abordagem de escolha deve ser condizente com os objetivos do programa. Se o objetivo principal do PPED é combater desinformação com informação, então, os beneficiários da política são todos os cidadãos brasileiros que fazem uso do voto para escolher seus governantes.

Nada mais adequado do que um método de avaliação que inclua aprendizagem, participação ampla e democrática, de forma que possam emergir soluções por meio de um processo interativo, colaborativo e permanente. Afinal, quando o assunto é desinformação, todos somos eternos aprendizes em alguma medida, e quando se trata de política pública de enfrentamento à desinformação eleitoral, todos os cidadãos são potenciais beneficiários.

Parte 1.2. Avaliação de quarta geração

A avaliação de quarta geração é uma metodologia criada por Guba e Lincoln, em 1989, de paradigma construtivista ou interpretativista (COUTO; CARRIERI; CKAGNAZAROFF, 2019). Para entender o contexto de inserção da avaliação de quarta geração, a Organização Panamericana de Saúde classificou quatro gerações de avaliações: a primeira delas enfatizou a mensuração; a segunda, a descrição de processos e alcance de objetivos; a terceira, a valoração e a transformação; e, a quarta, a negociação entre todos os atores do processo avaliativo, em um processo de aprendizagem permanente (MEIRELLES; HYPOLITO; KANTORSKI, 2012).

Os teóricos da avaliação de quarta geração sustentam que o objetivo da abordagem construtivista consiste em “desenvolver e aprofundar o conhecimento de uma dada situação em um dado contexto”, partindo da premissa de “que os diversos agentes envolvidos na avaliação reagem não somente à realidade física ou tangível, mas também às suas próprias construções sócio-psicológicas sobre determinada situação” (FALSARELLA, 2015, p. 710).

Por isso, a quarta geração de avaliação é responsiva, cuidando de reivindicações, preocupações e questões do grupo de interesse através de um processo interativo de negociação, de modo a decidir parâmetros e limites conforme o andamento da pesquisa. Nesse sentido, os grupos de interesse são todos aqueles afetados pela política pública em voga, podendo se tratar de organizações, grupos ou indivíduos (KANTORSKI *et. al.*, 2009).

Se, por um lado, a metodologia de quarta geração permite ao cidadão participação e voz ativa, por outro, orienta o gestor para novos olhares a partir do campo (COUTO; CARRIERI; CKAGNAZAROFF, 2019).

Falsarella (2015) destacou os elementos centrais das teorias de quarta geração: primeiro, o foco sobre o significado humano da vida social e a exposição desses significados pelo

investigador; em segundo, a visão de um mundo real vivido enquanto construção de atores sociais, no tempo e espaço, que conferem significado social aos fenômenos no presente, e reinterpretção do passado; terceiro, a compreensão, explicação e interpretação como atividades que permitem conhecer as pessoas e a si mesmo.

As principais características da avaliação de quarta geração foram descritas por Falsarella (2015). Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019) sintetizaram essas características, de forma esquemática, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Características da avaliação de quarta geração

Característica do Modelo	Definição Conceitual da Característica
Metodologia Interativa	Métodos e técnicas de pesquisa são selecionados e utilizados segundo a realidade empírica do estudo e de forma combinada.
Realidade Dinâmica	O contexto e os objetos estão em movimento, com fatos e fenômenos conectados e em mutação.
Interpretação Dinâmica	A interpretação deve se dar dentro de uma visão sistêmica, buscando-se a compreensão das redes de interações, que vai se aprofundando conforme o estudo.
Visão Sistêmica	O processo do conhecimento é dinâmico e interligado, ou seja, as partes só podem ser compreendidas dentro do todo; os dados devem ser contextualizados à luz das teorias pertinentes.
Definição Expandida de <i>Stakeholder</i>	Os participantes das pesquisas não são apenas formuladores e gestores do programa, mas também destinatários e outros membros da comunidade que possuem interesse nos resultados da avaliação.
Relação Interativa	O avaliador e os <i>stakeholders</i> devem possuir uma relação interativa, interdependente e intersubjetiva, indo além da mera coleta de dados “neutra”.
Participação Intensa	Os <i>stakeholders</i> devem poder indicar quais são os próximos passos da avaliação, bem como serão as próximas ações e dados que serão utilizados.
Relevância dos Dados	As construções subjetivas e sociais têm a mesma relevância que a coleta e análise das informações mensuráveis (quantitativas).
Repertório Metodológico Expandido	Devem ser misturados os métodos qualitativos e quantitativos, bem como adicionado o arsenal estatístico existente.

Fonte: Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019).

As quatro primeiras características se referem aos fundamentos da abordagem construtivista, paradigma de orientação de pesquisadores que optam pela avaliação de quarta geração. As cinco características seguintes estão atreladas ao método e refletem os fundamentos teóricos elencados anteriormente.

É evidente a relevância da participação intensa de todos os atores, afinal, parte-se do pressuposto de que o campo informará a respeito de uma realidade não totalmente explicada pela teoria, mostrando suas contradições e sua capacidade para solucioná-las. De modo que a metodologia da avaliação de quarta geração se baseia em métodos mistos, qualitativos e quantitativos, porque os dados, por si só, não capazes de explicar uma determinada realidade.

Falsarella (2015) ressalta a utilização da técnica do círculo hermenêutico-dialético na avaliação de quarta geração. O círculo hermenêutico-dialético contempla um procedimento dinâmico e permanente de interação, através de entrevistas, discussões e observações, envolvendo diálogos contínuos, críticas, análises e reconstruções coletivas (FALSARELLA, 2015). Uma representação do círculo hermenêutico-dialético pode ser observada na Figura 1.

Figura 1 – Representação do círculo hermenêutico-dialético



Fonte: Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019).

No círculo hermenêutico-dialético identifica-se o respondente R1, que inicia a construção da investigação. Suas respostas são analisadas pelo avaliador, resultando em uma formulação inicial, denominada C1. O respondente R2 é submetido ao instrumento de coleta de dados, colocando suas próprias questões. Em seguida os temas oriundos de R1 são introduzidos e submetidos a R2, levando a nova construção teórica, chamada de C2. Portanto, C2 estará mais informada e sofisticada. O processo se repete em direção a Rn e Cn.

A quarta geração e sua abordagem construtivista conferem tratamento especial ao avaliador. A intersubjetividade resultante da interação avaliador-grupos de interesse é implícita ao método, cabendo ao avaliador prestar atenção redobrada às questões éticas, tais como, garantir o consentimento informado dos participantes ou evitar situações embaraçosas que possam advir da publicação do estudo ou se abster de juízos sobre o objeto (FALSARELLA, 2015).

Parte 2. Resultados e discussões

As investigações bibliográficas e documentais demonstram que a abordagem de quarta geração é adequada e viável para avaliar o PPED, vislumbrando-se uma janela de oportunidade para reforçar as instituições democráticas e ampliar a cidadania, inferida pela análise dos Planos Estratégicos do PED e do PPED, bem como do Relatório de Ações e Resultados do PED.

A partir dos Planos Estratégicos, foram identificados os Planos de Avaliação para os dois programas: no PED, item VIII do Plano Estratégico, há previsão de avaliações quantitativas e de pesquisa de opinião com o eleitor a ser realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em dezembro de 2020; no PPED, item X do Plano Estratégico, também foram definidas pesquisa de opinião para dezembro de 2022, uma avaliação intermediária pós-eleitoral em março de 2023 e o Relatório de Ações e Resultados para agosto de 2023.

Contudo, o Relatório de Ações e Resultados do PED não entregou a pesquisa de opinião. Quanto aos resultados do PPED, em busca junto ao Portal do TSE, não foi identificada nenhuma publicação relativa às referidas avaliações.

Os Planos de Avaliação dos programas optaram por métodos mistos, englobando pesquisas quantitativas e qualitativas para aferição de resultados. Comparando os Planos de Avaliação, observa-se também uma diferença quanto ao público alvo da pesquisa de opinião: no PED, a pesquisa de opinião foi planejada para ser realizada junto ao eleitor; no PPED, a pesquisa de opinião foi programada para ser aplicada a magistrados, servidores da Justiça Eleitoral, mesários e instituições parceiras.

Parte 2.1. Adequação da abordagem de quarta geração para avaliar o PPED

As características da abordagem de quarta geração envolvem ampla participação, interações, negociações, aprendizagem, transferência de conhecimento, num ciclo que se renova e se aperfeiçoa.

Tais características se mostram propícias para captar os resultados pretendidos pelo PPED, tendo como ponto de partida os objetivos propostos pelo programa. Além disso, os procedimentos operacionais e os critérios de qualidade do método foram objeto de estudo e sistematização de Guba e Lincoln (2001).

Para implementar a abordagem de quarta geração, Guba e Lincoln (2001) elaboraram o procedimento operacional constante do *Guidelines and Checklist for Constructivist (a.k.a. Fourth Generation) Evaluation*, conforme disposto no Quadro 2.

Quadro 2 – Etapas do procedimento operacional da avaliação de quarta geração

Etapas	Descrição das atividades
Organizar a avaliação	Selecionar avaliadores, fazer os arranjos logísticos e avaliar fatores políticos/culturais locais.
Identificar as partes interessadas	Identificar os patrocinadores da avaliação; identificar beneficiários e vítimas da ação do avaliado: estabelecer estratégias de inclusão contínua de outras partes interessadas; avaliar escolhas e sanções; formalizar acordos com e entre as partes interessadas.
Desenvolver construções intragrupos	Formar múltiplos círculos hermenêuticos com 10-12 membros, sendo que cada grupo representa um público de partes interessadas; solicitar construções do avaliado, identificar e investigar reivindicações, preocupações e questões emergentes; averiguar a possibilidade de acordos negociados.
Ampliar as construções intragrupos	Adicionar dados provenientes do avaliador, tais como dados documentais existentes, dados decorrentes da interação entre entrevistas em grupo e observações, dados de literatura e outras fontes.
Classificar construções, reivindicações, preocupações e questões resolvidas por consenso	Definir como possíveis componentes do relato de casos.
Priorizar itens não resolvidos	Estabelecer o procedimento negociado de priorização, que seja determinado e que envolva os membros do grupo.
Coletar informação adicional e sofisticar seu uso	Treinar negociadores; realizar estudos especiais se necessário.
Preparar a agenda de negociação	Analisar as construções concorrentes; iluminar, apoiar ou refutar itens; testar a agenda derivada.
Desenvolver construções intergrupos	Repetir o círculo hermenêutico a partir da escolha de um representante de cada círculo individual; gerar uma construção composta; reservar itens não negociados para reconsideração em próxima reciclagem.
Relatar os resultados	Redigir a avaliação.
Reciclar o processo	Reconsiderar os itens antes tidos como insolúveis.

Fonte: Adaptado de Guba e Lincoln (2001).

Os critérios de qualidade dos resultados da abordagem de quarta geração também foram objeto de análise de Guba e Lincoln (2001). Os autores estabeleceram os critérios de probidade e autenticidade que abarcam, em grande medida, os requisitos exigidos ao rigor da pesquisa qualitativa.

A probidade inclui medidas de credibilidade (validade interna), de capacidade de ser transferível (validade externa), confiança (confiabilidade) e capacidade de confirmação (objetividade); a autenticidade, por sua vez, envolve parâmetros de equidade (representação justa dos pontos de vista), autenticidade ontológica (melhorias nos entendimentos do meio social), autenticidade educativa (melhor percepção do outro), autenticidade catalítica (maior engajamento na ação) e autenticidade tática (empoderamento) (VELUDO-DE-OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2012).

Parte 2.2. Viabilidade da abordagem de quarta geração para avaliar o PPED

Os métodos de avaliação de paradigma construtivista são conhecidos pela dificuldade e demora na execução, demandando equipes especializadas. Dessa forma, exigem análise de viabilidade.

A observação das ações desenvolvidas pelos programas junto ao Portal do TSE permitiu identificar a Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação, instituída pela Portaria TSE nº 318, de 30 de março de 2022, já no âmbito do PPED. Ressalte-se que, na vigência do PED houve a constituição de equipes dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), distribuídas em 27 pontos focais, além da definição de comitês estratégicos locais. Esse modelo em rede se aperfeiçoou, culminando na Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação.

A Frente Nacional é composta por autoridades, servidores, colaboradores voluntários da Justiça Eleitoral em todo o Brasil. Entre suas atribuições estão elencadas ações de divulgação de materiais informativos, realização de ações de conscientização, capacitação e treinamento midiático dos participantes. A operacionalização de suas atividades é coordenada pela Comissão Executiva Nacional cuja competência inclui a seleção de servidor (a) de cada TRE para atuar como ponto focal.

O modelo da Frente Nacional está configurado para inclusão da participação de colaboradores voluntários, estabelecendo-se abertura para a participação do cidadão comum, ainda que de maneira incipiente num primeiro momento. Amplia-se, desse modo, a participação da sociedade civil, entre parceiros e entidades apoiadoras, num movimento que alcança o beneficiário final do programa, o cidadão.

A partir das configurações da Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação vislumbra-se uma janela de oportunidade para inserir a abordagem de quarta geração na avaliação do programa. Trata-se de uma viabilidade logística e operacional, ao se considerar respectivamente a necessidade de participação ampla exigida pelo programa e a demanda por recursos humanos especializados.

Considerações finais

A desinformação eleitoral produzida no intuito de atender a interesses pessoais e corporativos vem promovendo a corrosão do tecido social, fragilizando o sistema democrático e conduzindo a um processo de despolitização e negação da cidadania. Um problema antigo alçado a níveis inaceitáveis pela *internet*, pelas tecnologias de informação e pelas redes sociais. Nesse sentido, os programas de enfrentamento à desinformação, desenvolvidos no âmbito da Justiça Eleitoral, continuam prestando um serviço relevante.

Por se tratar de um programa incipiente, surge a necessidade de se analisar a sua implementação e avaliação, no sentido de verificar metodologias adequadas e mais eficientes para sua condução, a fim de propor melhorias tendentes à otimização dos resultados.

Através deste estudo, ficou evidente que os programas de enfrentamento à desinformação eleitoral são dinâmicos e estão em constante evolução, como se percebe pelo acesso ao Portal do TSE. Depreende-se que seus gestores permanecem atentos para as mudanças rápidas que acontecem no mundo digital, absorvendo as inovações com contínuo aperfeiçoando das ferramentas disponibilizadas pelo programa.

Entretanto, os aspectos vulneráveis dos programas consistem justamente na dificuldade de enfrentar a desinformação e na falta de acesso, por grande parte da população, à rede mundial de computadores, de maneira livre e ilimitada. Tendo em conta o primeiro aspecto, o presente artigo defende o modelo de avaliação de quarta geração, de abordagem construtivista, participativa e democrática, considerando sua adequação e sua viabilidade logística e operacional.

Ademais, em função do seu dinamismo característico, a avaliação de quarta geração propicia a identificação de externalidades do programa, de modo a internalizá-las, ao captar rapidamente as mudanças de contexto, promovendo correções no curso das ações. E ainda, a avaliação de quarta geração tem a capacidade para atender aos critérios de relevância, efetividade, eficiência, impacto e sustentabilidade exigidos pelas políticas públicas.

O quesito relevância é atendido na medida em que o desafio da avaliação é compreender a desinformação eleitoral aprendendo a raciocinar de formas diversas. A efetividade está contemplada, considerando a aptidão da avaliação de quarta geração para captar resultados intencionais, não intencionais e a influência de outros fatores, porque os avaliados se posicionam enquanto avaliadores. Eficiência e eficácia são quesitos que demandam auxílio da avaliação quantitativa, o que não gera maiores dificuldades, por se tratar de método misto com repertório metodológico expandido.

Impacto e sustentabilidade são de longe os mais promissores dos critérios. Quando todos os envolvidos em uma determinada política pública são chamados a avaliá-la, de forma participativa, dinâmica e responsiva, o aprendizado se concretiza de maneira emancipatória.

Apesar das limitações do método proposto, a expectativa em torno dos resultados que possam advir de sua aplicação no âmbito do PPED supera, de longe, quaisquer desvantagens. É um esforço inicial para se aprofundar sobre as metodologias de avaliação do programa de combate a desinformação. Afinal, para transformar é necessário, antes, compreender.

Espera-se que o estudo sirva de base e contribua para agendas de pesquisas futuras, incentivando a aplicação da avaliação de quarta geração nas políticas públicas, verificando se o método cumpre o seu papel, e, no caso do PPED, se consegue entregar informação e aprendizagem a todos os atores envolvidos.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, sob a coordenação da Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Viçosa.

Referências:

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020: plano estratégico. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em:

https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/Programa_de_enfrentamento_web.pdf. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020: relatório de ações e resultados. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021a. Disponível em:

https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/Programa_de_enfrentamento_resultados.pdf. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 510, de 04 de agosto de 2021**. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, 2021b. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Ago/6/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-510-de-4-de-agosto-de-2021-institui-o-programa-permanente-de-enfrentamento-a-desinformac>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral: plano estratégico eleições 2022. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em:

<https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/programa-permanente-de-enfrentamento-a-desinformacao-novo.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamento para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTO, F. F.; CARRIERI, A. P.; CKAGNAZAROFF, I.B. Participação na avaliação de políticas públicas: a pesquisa construtivista e a quarta geração de avaliação. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 36-55, jan./dez. 2019. DOI:

<https://dx.doi.org/10.21714/2178-8030gcp.v.20.5141>. Disponível em:

<https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5141>. Acesso em: 06 nov. 2022.

FALSARELLA, A. M. O lugar da pesquisa qualitativa na avaliação de políticas e programas sociais. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 703-715, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/2328>. Acesso em: 6 nov. 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-36, mai./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/MfQ6N6BdxJJcT8Dj5zXYW4x/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 06 nov. 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40233519/Livro_Direito_Eleitoral_Jose_Jairo_Gomes_edic_a_o. Acesso em: 20 fev. 2023.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. Guidelines and Checklist for Constructivist (a.k.a. Fourth Generation) Evaluation. **Evaluation Checklist Project**, 2001. p.1-15. Disponível em: <https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u350/2014/constructivisteval.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 5, p. 4-27, jan./jun. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201305002>. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201305002>. Acesso em: 05 nov. 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014. DOI: <https://doi.org/10.18222/eae255820142916>. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2916>. Acesso em: 5 nov. 2022.

KANTORSKI, L. P. *et al.* Avaliação de quarta geração: contribuições metodológicas para avaliação de serviços de saúde mental. **Interface: Comunicação Saúde Educação**, v. 13, n. 31, p. 343-55, out./dez. 2009. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/27379>. Acesso em: 06 nov. 2022.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Juntando as coisas. 2. ed. 1995. **Políticas Públicas**: Coletânea ENAP, Brasília, v. 1, p. 225-246, 2007. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf. Acesso em: 05 nov. 2022.

KIRCHGAESSNER, S. *et al.* Revealed: the hacking and disinformation team meddling in elections. **The Guardian**, 15 fev. 2023. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2023/feb/15/revealed-disinformation-team-jorge-claim-meddling-elections-tal-hanan?CMP=tw_t_gu&utm_source=Twitter&utm_medium. Acesso em: 19 fev. 2023.

KIVUNJA, C.; KKUYINI, A. B. Understanding and applying research paradigms in educational contexts. **International Journal of Higher Education**, v. 6, n. 5, p. 26-41, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5430/ijhe.v6n5p26>. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/319492780_Understanding_and_Applying_Research_Paradigms_in_Educational_Contexts. Acesso em: 06 nov. 2022.

MEIRELLES, M. C. P.; HYPOLITO, A. M.; KANTORSKI, L. P. Avaliação de quarta geração: reciclagem de dados. **Journal of Nursing Health**, Pelotas, v. 2, n. 1, p. 63-74, jan./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.15210/jonah.v2i1.3457>. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/enfermagem/article/view/3457>. Acesso em: 06 nov. 2022.

MORGAN, D. L. Paradigms Lost and Pragmatism Regained: Methodological Implications of Combining Qualitative and Quantitative Methods. **Journal of Mixed Methods Research**, v. 1, n. 1, p. 48-76, 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/2345678906292462>. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/240730449_Paradigms_Lost_and_Pragmatism_Regained_Methodological_Implications_of_Combining_Qualitative_and_Quantitative_Methods. Acesso em: 06 nov. 2022.

MUNDO POLÍTICO: a desinformação nas eleições de 2022. Entrevistador: Marco Antônio Soalheiro. Entrevistada: Nina Santos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 17 out. 2022. *Vídeo*. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/tv_assembleia/videos/index.html?idVideo=1706074&cat=88. Acesso em: 23 out. 2022.

NETLAB (UFRJ). **Primeiro Turno Eleições 2022 Especial Mensageria**: narrativas, estratégias e fluxo de desinformação. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.netlab.eco.ufrj.br/blog/mensageria-no-primeiro-turno-das-eleicoes-2022>. Acesso em: 23 out. 2022.

RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro; MENEGUETTI, Pamela. **Direito Eleitoral Digital**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

RAIS, Diogo. Desinformação no contexto democrático. *In*: ABBOUD, G.; NERY JÚNIOR, N.; CAMPOS, R. (org.). **Fake News e Regulação**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. v. 1, p. 269-290.

RUEDIGER, M. A. Robôs, Redes Sociais e Política no Brasil: Interferências de perfis automatizados e atores políticos no debate eleitoral brasileiro. Policy Paper 2. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25740>. Acesso em: 23 out. 2022.

RUEDIGER, M. A. Bots e o Direito Eleitoral Brasileiro nas Eleições de 2018. Policy Paper Sala de Democracia Digital #Observa2018, 3. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018b. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26227/Bots_Direito_Eleitoral_e_lei%20C3%A7%20C3%B5es_2018%20\(1\).pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26227/Bots_Direito_Eleitoral_e_lei%20C3%A7%20C3%B5es_2018%20(1).pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 out. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SERAPIONI, Mauro. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, [S. l.], v. 31, p. 59-80, 2016. Disponível em:

<https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461>. Acesso em: 5 nov. 2022.

SOUZA, Carlos Affonso; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. *Fake News* e eleições: identificando e combatendo a desordem informacional. In: ABOUD, G.; NERY JÚNIOR, N.; CAMPOS, R. (org.). **Fake News e Regulação**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. v. 1, p. 301-313.

TOFFOLI, José Antônio Dias. *Fake news*, desinformação e liberdade de expressão. In: ABOUD, G.; NERY JÚNIOR, N.; CAMPOS, R. (org.). **Fake News e Regulação**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. v. 1, p. 31-42.

VELUDO-DE-OLIVEIRA, T. M.; OLIVEIRA, B. Diretrizes para adequação metodológica e integridade da pesquisa em administração. **Revista Administração em Diálogo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, v. 14, n. 1, p. 79-107, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/10182>. Acesso em: 28 fev. 2023.