



Validade Externa e Adaptação de Políticas:

Um Guia em Cinco Etapas para o Mapeamento de Mecanismos

Notas sobre a Política*

Martin J. Williams

Julho de 2017

Validade Externa e Adaptação de Políticas

Com a explosão recente nas avaliações de impacto em todo o mundo, os responsáveis políticos de muitos sectores agora têm à sua disposição uma enorme quantidade de evidências sobre "o que funciona" - ou pelo menos o que funcionou em um determinado contexto. No entanto, como as avaliações de impacto têm-se multiplicado, tornou-se evidente que "a mesma" política pode ter efeitos muito diferentes em diferentes populações (Vivalt 2016). Da mesma forma, políticas que demonstraram ser eficazes em pequenos pilotos nem sempre foram tão eficazes quando implementadas em escala, até mesmo no mesmo país (Bold *et al* 2016).

Este é o problema da *validade externa*. A validade externa limitada das provas de avaliação de impacto apresenta desafios para os responsáveis políticos: como posso saber se uma política terá o mesmo efeito neste contexto de implementação que teve em outro lugar? E em que medida devem os políticos copiar o desenho de políticas que funcionaram em outro lugar, em vez de usar informações locais para tentar adaptá-las para corresponderem ao contexto local?¹

Este trabalho propõe um quadro simples e flexível para refletir mais amplamente sobre estas perguntas e sobre a validade externa. Uma política pode ter um impacto diferente em um novo

* O autor agradece à Blavatnik School of Government e a Manuel Bonduki pela tradução destas notas para o português. Para uma discussão mais aprofundada sobre as bases conceituais da abordagem e sua relação com outras abordagens à validade externa, consulte meu Documento de Trabalho da Escola Blavatnik com o mesmo título, disponível em: <http://www.bsg.ox.ac.uk/research/working-paper-series/external-validity-and-policy-adaptation>

¹ Para outras perspectivas úteis sobre este assunto, consulte Cartwright e Hardie (2014), Bates e Glennerster (2017) e Leviton (2017). A fim de nos concentrarmos nas questões de validade externa e de transposição de políticas decorrentes das diferenças reais no contexto, este trabalho abstrai as questões da precisão estatística ou metodológica das avaliações de impacto publicadas. Embora estas questões possam também conduzir a diferenças nos impactos estimados das políticas entre contextos, elas foram discutidas extensivamente em outros lugares e são conceitualmente distintas.

contexto em relação ao que tinha em um contexto anterior se *parte da teoria de mudança da política é afetada por uma diferença de contextos*. A teoria de mudança de uma política é um mapeamento de seu mecanismo pretendido, abrangendo informações sobre as atividades, entregas, resultados intermediários e resultados finais. Para que esse mecanismo funcione como o previsto, ele depende da validade de um conjunto de pressupostos contextuais em cada passo. Embora estes pressupostos possam ter sido verdadeiros no contexto em que uma política tenha anteriormente mostrado resultados, a obtenção dos mesmos efeitos em um novo contexto dependerá da concretização dos mesmos pressupostos contextuais. Uma vez que o contexto pode incluir uma vasta gama de fatores - localização, grupos-alvo, implementação de organização, escala, prazo, existência de intervenções políticas afins, etc. - e a teoria da mudança inclua fatores relacionados à implementação, bem como ao impacto, este quadro simples pode ser usado para analisar uma ampla gama de fatores que afetam o impacto da política.

Comparar a teoria da mudança da política com seus pressupostos contextuais – o que eu chamo de *mapeamento de mecanismos* - concentra a atenção dos formuladores de políticas sobre a validade desses pressupostos contextuais. Se um pressuposto necessário não funciona no novo contexto da mesma forma que funcionou no contexto antigo, então o mecanismo será interrompido e o impacto final da política será diferente. O processo de mapeamento de mecanismos também pode ser aplicado a questões de ampliação de escala de políticas, uma vez que a implementação de uma política em escala envolve diferentes pressupostos contextuais (por exemplo, qualidade de implementação, requisitos de recursos, efeitos de equilíbrio geral, economia política) do que um pequeno-piloto, mesmo se o ensaio-piloto foi realizado na mesma localização geográfica.

O mapeamento de mecanismos consiste idealmente em um processo sistemático de busca de evidência empírica para apoiar os pressupostos contextuais através de estatística descritiva, dados qualitativos e provas de avaliações de impacto relevantes. No entanto, quando as restrições de tempo ou de recursos tornem isto inviável, o mapeamento de mecanismos também pode ser útil como um exercício de escritório rápido e informal realizado por um único gestor de política pública. Este processo de diagnóstico simples e intuitivo dá aos legisladores uma estrutura flexível para organizarem todas as evidências empíricas disponíveis de fontes diferentes e com diferentes níveis de rigor em uma forma estruturada para suportar as decisões políticas. Considerando que a falta de dados muitas vezes tem dificultado a formulação de políticas baseada em evidências em alguns contextos, a capacidade do mapeamento de mecanismos para integrar tipos menos formais de provas torna-o particularmente bem adaptado para tais contextos.

O processo de mapeamento de mecanismos também alimenta diretamente a adaptação de políticas, através da identificação de aspectos específicos da política que são susceptíveis de funcionar menos bem (ou potencialmente melhor) do que no contexto original da política. Assim, as adaptações de políticas fluem diretamente a partir de um diagnóstico da relação entre o contexto político e a teoria da mudança da política, para que adaptações sejam baseadas em uma combinação de evidências e avaliação local em contexto específico a partir de outros contextos.

Mapeamento de Mecanismos em Cinco Etapas

Como deve um analista agir realmente para criar um mapa de mecanismos? Esta seção apresenta um exemplo do processo e percorre as cinco etapas do mesmo. Eu ilustro a abordagem usando o exemplo de Cartwright e Hardie (2014) do Programa Integrado de

Nutrição de Bangladesh (BINP), um projeto financiado principalmente pelo Banco Mundial na década de 1990.² O projeto do BINP foi copiado exatamente do altamente bem sucedido Programa Integrado de Nutrição de Tamil Nadu (TINP), do Banco Mundial – um exemplo claro de política baseada em evidências – mas o BINP teve pouco impacto quanto a seus principais resultados. O mapa de mecanismos abaixo tornará claro como a mesma política pôde ser tão eficaz em Tamil Nadu, mas ineficaz em Bangladesh.

Mapeamento de mecanismos em cinco etapas:

1. Mapear a teoria da mudança (ou seja, mecanismo) pretendida da política
2. Abaixo disto, mapear os pressupostos contextuais que se devem concretizar para a teoria da mudança funcionar
3. Mapear as características reais do contexto e compará-las aos pressupostos
4. Adaptar a política para resolver quaisquer incompatibilidades entre os pressupostos e as características
5. Repetir as etapas 1 a 4 para a política adaptada, insistindo mais detalhadamente até fazer com que todas as decisões importantes de projeto da política correspondam ao contexto local

Etapa 1: Mapear a Teoria da Mudança (ou seja, o mecanismo) pretendida da política

A primeira etapa do mapeamento de mecanismos é estabelecer *teoria da mudança*, ou mecanismo de uma política. Isto pode ser visto como uma cadeia causal seguindo desde os aportes iniciais de uma política até seus resultados finais pretendidos, através de atividades, entregas e resultados intermediários. Para maior clareza, este artigo explica o mapeamento de mecanismos usando uma teoria simples e linear da mudança, mas o processo de mapeamento de mecanismos pode ser usado com qualquer estilo de teoria da mudança que o analista prefira.

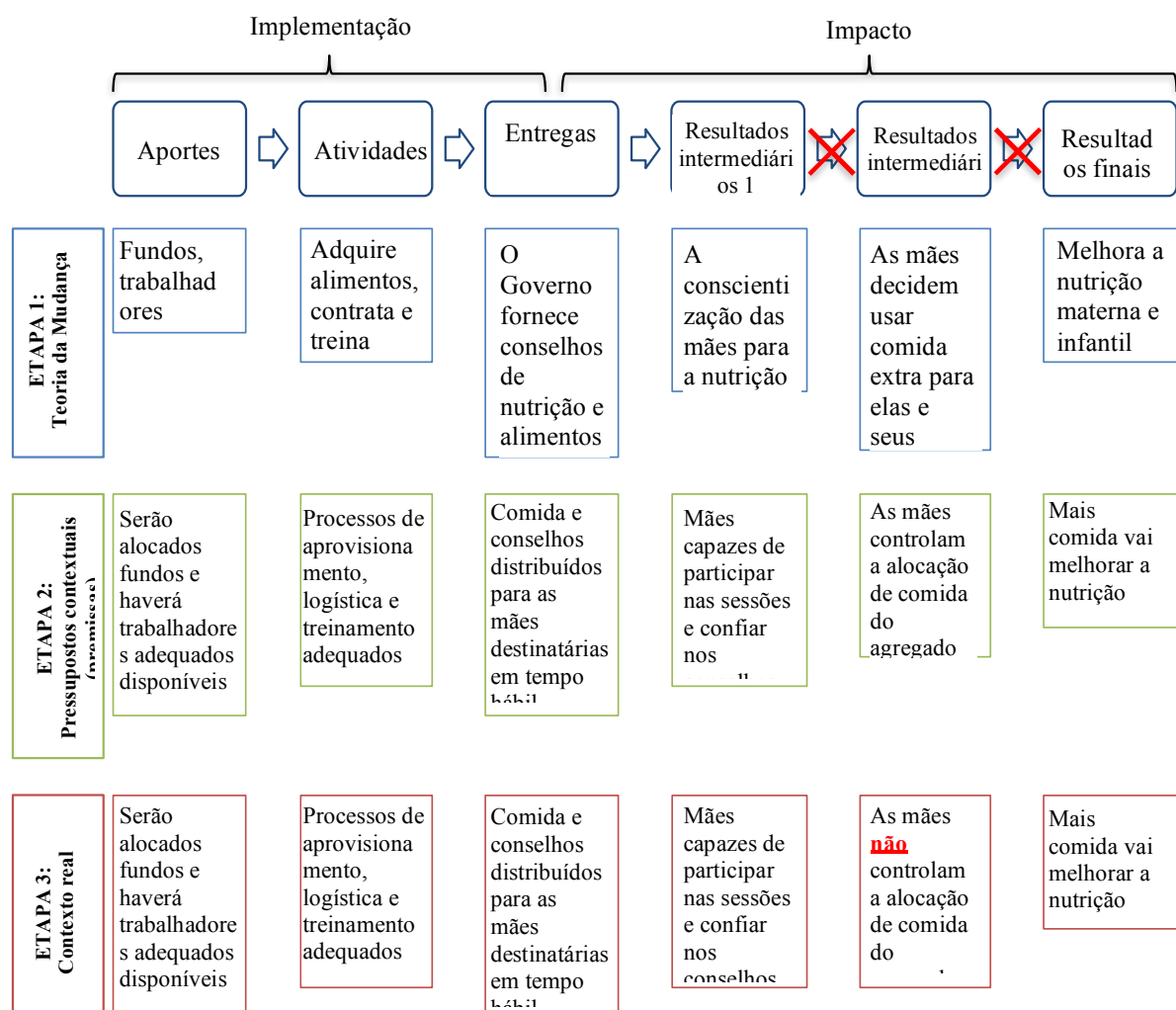
O resultado final pretendido do BINP foi melhorar a nutrição materna e infantil. Para fazer isso, o governo deveria fornecer duas entregas principais: aconselhamento nutricional prestado para as mães grávidas e lactantes, e distribuição de alimentos complementares às mães para levarem para casa. Estas entregas conduziriam ao resultado final através de dois conjuntos de resultados intermediários: em primeiro lugar, a conscientização nutricional das mães melhoraria, juntamente com sua recepção dos alimentos suplementares; e em segundo lugar, as mães iriam então decidir usar os alimentos suplementares para si e para seus bebês (ao invés de dá-los a outros membros da família, ou seja, "dispersões" do programa). A fim de produzir essas entregas, o governo necessitava aportes de recursos financeiros adequados para comprar comida e pagar o pessoal, bem como um sistema logístico e um grupo reserva de assistentes para distribuir a comida e o aconselhamento nutricional. As atividades-chave para transformar os aportes em entregas poderiam incluir a aquisição de alimentos, a contratação e treinamento de trabalhadores, e a entrega de sensibilização para as mães elegíveis.

Etapa 2: Mapear os pressupostos contextuais que se devem concretizar para a Teoria da Mudança funcionar

² Este exemplo é amplamente baseado na excelente exposição de Cartwright e Hardie (2014, 80-84) e tem também como fontes Save the Children (2003), White (2005), o Banco Mundial (2005a) e o Banco Mundial (2005b). Consultar Williams (2017) para mais detalhes. A análise nestas notas sobre o TINP e o BINP e seus contextos é obviamente simplificada para maior clareza e concisão.

Os pressupostos contextuais necessários para esta teoria da mudança dar os resultados esperados são listados na segunda linha da Figura 1. Uma implementação sólida requer que o governo: dedique recursos financeiros e humanos adequados para o projeto; adquira e distribua alimentos e contrate trabalhadores eficazmente, incluindo a garantia de qualidade, bem como a prevenção da corrupção excessiva, e forme os trabalhadores adequadamente; e realize estas entregas para um conjunto de mães elegíveis, de maneira previsível e em tempo hábil. O impacto, em seguida, requer que as mães sejam capazes de assistir às sessões e de confiar nos conselhos que lhes estão sendo dados; que as mães realmente controlem a alocação de comida no agregado familiar; e que os alimentos complementares, se consumidos, conduzam realmente para a desejada melhoria na alimentação. No contexto de Tamil Nadu, estes pressupostos eram presumivelmente válidos - portanto, a avaliação de impacto concluiu que o TINP tinha significativamente melhorado a nutrição materna e infantil (Banco Mundial 2005b).

Figura 1: Mapa de Mecanismos para o Programa Integrado de Nutrição de Bangladesh (BINP)



Um desafio é identificar quais são os pressupostos contextuais e a características mais evidentes a serem consideradas, uma vez que a alta dimensionalidade do contexto torna inviável considerar *todos* os seus aspectos. Embora, em última análise, isto seja uma questão de opinião, duas diretrizes são auto sugestivas. Em primeiro lugar, muitas dimensões do contexto são frequentemente evidentes e devem ser levadas em consideração para quase

qualquer política: as características demográficas e socioeconômicas da população-alvo; a disponibilidade de recursos; a adesão e a resistência política; as normas sociais e culturais; a eficácia dos organismos de execução; o potencial de corrupção ou desvio de recursos; a acessibilidade geográfica e outras questões logísticas; e assim por diante. Em segundo lugar, importantes fatores contextuais específicos de uma determinada política são frequentemente sugeridos pela teoria da mudança desta política. Por exemplo, o estabelecimento da teoria da mudança do BINP deixa claro que a tomada de decisões sobre a alocação alimentar das famílias é um pressuposto contextual chave.

Etapa 3: Mapear as características reais do contexto e compará-las aos pressupostos

A terceira linha da Figura 1 contrasta esses pressupostos contextuais face às reais características contextuais do novo contexto, Bangladesh rural neste caso. O pressuposto contextual chave que *não* foi concretizado em Bangladesh foi que mães controlavam alocação de comida do agregado familiar e, portanto, seriam capazes de agir de acordo com sua consciência nutricional melhorada: embora as mães fossem geralmente responsáveis pelas compras e decisões de alocação alimentos domésticos em Tamil Nadu rural, eram os homens de Bangladesh rural que geralmente realizavam as compras e suas mães (as sogras das mulheres grávidas ou lactantes) quem controlava a alocação alimentar do agregado familiar (White 2005; Cartwright e Hardie 2014).

Isso quebrou o vínculo entre o Resultado Intermediário 1 e o Resultado Intermediário 2: enquanto o BINP teve êxito em distribuir comida e aconselhamento nutricional para as mães, e em realmente melhorar a consciência nutricional das mães como consequência, o programa não conseguiu melhorar a nutrição materna e infantil porque a maioria dos alimentos complementares foi para outros membros da família. Como o Resultado Intermediário 1 não foi alcançado, o Resultado Final também falhou. Se os projetistas do BINP tivessem realizado um mapeamento de mecanismos ao transpor o bem-sucedido programa TINP para Bangladesh, talvez eles tivessem descoberto esse pressuposto crucial mas implícito.

O mapeamento de mecanismos também pode ser adaptado para políticas que pretendem levar a *múltiplos resultados finais* (por exemplo, uma transferência de fundos que visa a aumentar o consumo e a melhorar o comparecimento das crianças na escola), simplesmente através da criação de múltiplos mapas de mecanismos, um para cada resultado. A teoria da mudança pode ser a mesma para cada resultado ou pode diferir ligeiramente, enfatizando os aspectos dos mecanismos que são mais salientes, mas os principais pressupostos contextuais e as características são susceptíveis de ser diferentes. O mesmo procedimento também pode ser usado para avaliar a probabilidade de *resultados negativos* ou efeitos colaterais da política, colocando-se estes resultados indesejados como o resultado final da política e avaliando-se se os mecanismos da política e se as características e os pressupostos contextuais são susceptíveis de levar a eles.

As evidências empíricas têm um importante papel a desempenhar no mapeamento dos mecanismos. Mais obviamente, as características contextuais na crucial linha inferior são perguntas para as quais respostas empíricas - ou pelo menos provas sugestivas - podem bem existir. Um mapeador de mecanismos pode, por exemplo, examinar os dados do orçamento e o contexto político para lançar luz sobre a disponibilidade de recursos, investigar o desempenho do processo de aquisição da agência de implementação, realizar uma pesquisa de confiança entre as mães elegíveis sobre o estado e a linha de base do conhecimento nutricional, realizar (ou ler a existente) pesquisa qualitativa sobre decisões de alocação de alimentos nos agregados familiares em Bangladesh rural, e discutir com especialistas em saúde pública a prevalência de

doenças que possam inibir as crianças de absorver nutrientes adequadamente, apresentando vários exemplos excelentes de uso de dados descritivos simples para validar pressupostos contextuais. Bates e Glennerster (2017) fornecem alguns exemplos excelentes do uso de evidências para identificar diferenças contextuais antes da transposição de um programa.

Quando o mapeamento mecanismo está sendo conduzido para um alargamento de escala de uma política que já foi avaliada em pequena escala no mesmo local, o mapeador de mecanismos pode até ter provas bastante detalhadas sobre estas questões, e assim a busca de novas evidências empíricas pode se concentrar nos aspectos de contexto que estarão mudando com a implementação em larga escala: a eficácia da agência de implementação, os efeitos de equilíbrio geral ou de transmissão, questões de economia política, etc.

Etapa 4: Adaptar a política para eliminar estas incompatibilidades entre os pressupostos e as características

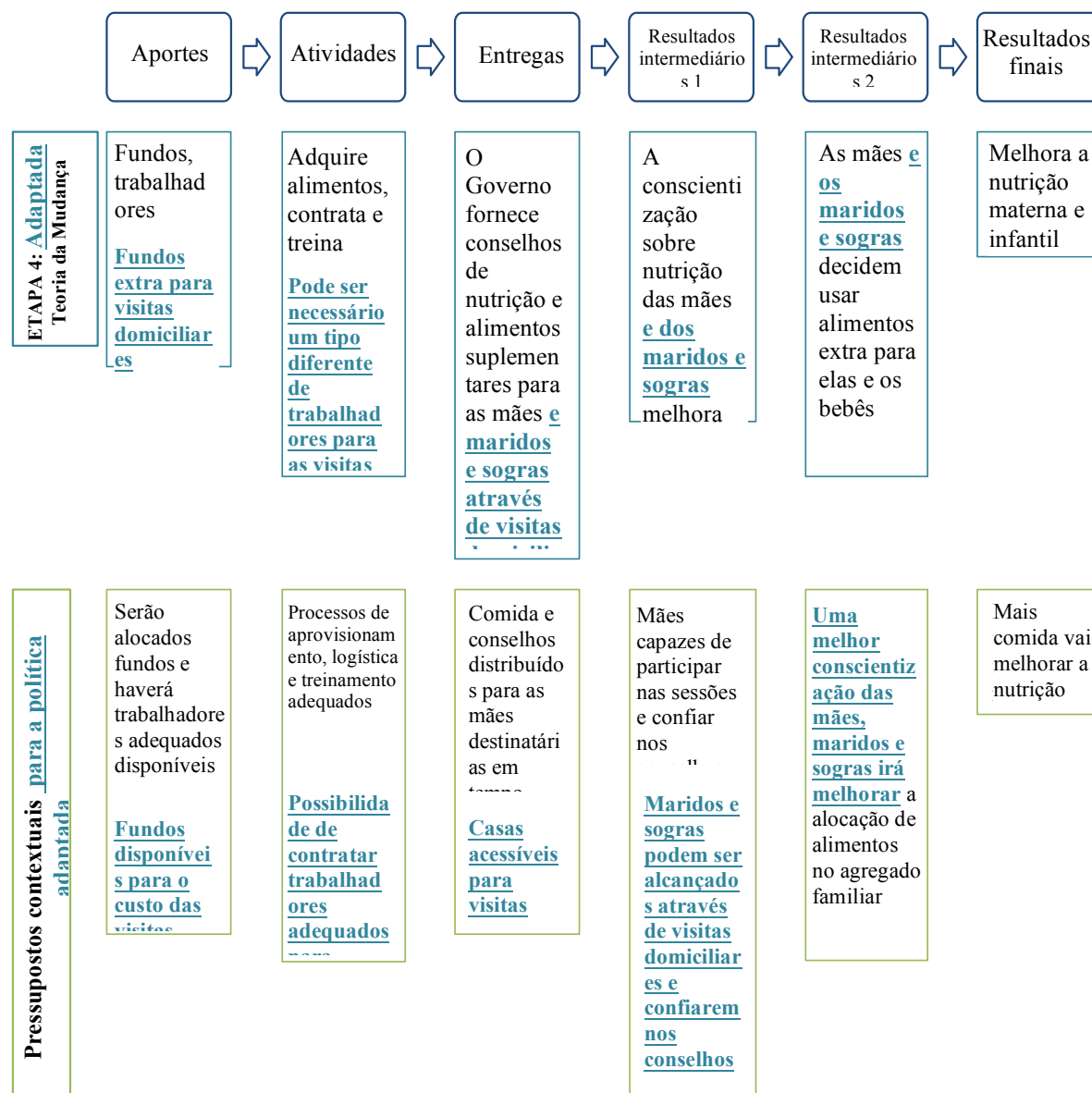
Uma vez que o mapeamento de mecanismos enquanto uma ferramenta de diagnóstico centra-se na interação entre a teoria da mudança de uma política e as diferenças de contexto, o diagnóstico sobre se uma política será susceptível de ser tão eficaz em um novo contexto como em outros lugares inerentemente envolve destacar os aspectos da política que devem ser direcionados para adaptação. No caso do BINP, por exemplo, a Figura 1 torna óbvio que o aspecto-chave em que a adaptação era necessária era o componente do aconselhamento nutricional, e especificamente as pessoas que eram alvo do mesmo.

Uma forma óbvia de se adaptar a política seria alargar o componente de aconselhamento nutricional para incluir os tomadores de decisões-chave sobre a alocação doméstica de alimentos para além das mães - a seus maridos e suas sogras. Isso também pode exigir mudanças em outras partes do programa, uma vez que estas novas populações-alvo podem ter que ser alcançadas de maneiras diferentes, por exemplo, através de visitas domiciliares. Isso, por sua vez, pode implicar outras alterações na teoria da mudança da política, tanto em termos da implementação efetiva (necessidade de mais recursos, questões logísticas e de transporte adicionais) como para estas sessões de aconselhamento terem o impacto pretendido (por exemplo, as visitas domiciliares podem levantar questões culturais ou de confiança diferentes).

É claro, poderiam ter sido feitas muitas adaptações plausíveis - a análise do próprio Banco Mundial (2005a) sobre o BINP propôs onze "sugestões/opções" dramaticamente diferentes para alterar o programa, desde estratégias de marketing social orientadas para desencorajar a partilha de comida dentro das famílias até dar incentivos para as mulheres e as comunidades para atingirem os objetivos de ganho de peso na gravidez. Como o passo seguinte discute, o mapeamento de mecanismos pode ser usado para comparar a viabilidade e a provável eficácia destas opções de forma sistemática.

O outro benefício de usar o mapeamento de mecanismos para sugerir adaptações é que ele torna claro quais os aspectos da política que não precisam ser adaptados. Por exemplo, a Figura 1 deixa claro que os outros aspectos na teoria da mudança do BINP se encaixam bem com os pressupostos contextuais e o contexto anterior em que o programa foi avaliado, sugerindo que há pouca necessidade de adaptação nestes aspectos (exceto como necessário devido às adaptações na Figura 2). A concepção da política adaptada resultante é assim informado tanto por evidências de avaliação de outros contextos - através dos aspectos da política original que foram mantidos no novo contexto - como pelo conhecimento específico do contexto local - através dos aspectos que foram adaptados.

Figura 2: Teoria da Mudança e Pressupostos Adaptados para o BINP



Etapa 5: Repetir as etapas 1 a 4 para a política adaptada, insistindo mais detalhadamente até fazer com que todas as decisões importantes de projeto da política correspondam ao contexto local

Embora o processo de adaptação possa ajudar a atenuar as diferenças contextuais - e possivelmente até mesmo melhorar o programa original - essas adaptações também exigem que os novos pressupostos contextuais sejam eficazes, e estes pressupostos contextuais também devem ser avaliados. Tendo proposto adaptações, o analista, portanto, deve repetir o processo de mapeamento de mecanismos nas etapas 1 a 4 para a política adaptada – ou, no caso de várias adaptações alternativas, para as várias versões da mesma. Embora esta nota de política pública não ilustre este processo de iteração para ser mais breve, interagir dessa forma é crucial para ajudar o analista a avaliar a viabilidade e o impacto provável de cada adaptação.

Quando os pressupostos e as características contextuais pareçam corresponder, o processo de iteração pode ser usado para aprofundar mais detalhadamente. Por exemplo, o recrutamento e

o treinamento dos trabalhadores no campo envolve muitos passos e pressupostos, presumivelmente relacionados à publicidade das vagas, à integridade do processo de contratação e ao acervo dos recursos humanos disponíveis. Pensar em detalhe sobre cada um deles pode revelar desafios e/ou oportunidades inesperadas para melhoria. Em particular, quanto mais preciso o analista possa ser em diagnosticar as incompatibilidades entre os pressupostos e as características contextuais da política, mais preciso ele pode ser sobre exatamente quais são as adaptações que são (ou não) necessárias.

Conclusão

O mapeamento de mecanismos é uma ferramenta simples e flexível para ajudar os decisores políticos a identificarem as falhas de validade externa e as adaptações no projeto para as resolver. Embora a formulação de políticas públicas baseadas em evidências possa usar uma avaliação de impacto bem-sucedida de outro contexto ou uma análise sistemática como um *ponto de partida* para a formulação de políticas, o mapeamento de mecanismos pode ajudar os formuladores de políticas a fazerem as adaptações necessárias para o ajuste a seu contexto específico.

O processo de mapeamento de mecanismos é flexível o suficiente para que o mesmo processo básico possa ser realizado tanto por toda uma agência em discussão sistemática com suas partes interessadas, como por um analista sentado em sua mesa por um curto período, ou por qualquer combinação entre as duas possibilidades. O mapeamento de mecanismos parece especialmente adequado para processos participativos e colaborativos de formulação de políticas, uma vez que é capaz de integrar evidências de todos os tipos e os clientes ou beneficiários de uma política podem muito bem estar mais conscientes dos principais pressupostos ou características contextuais do que os formuladores de políticas. Isto faz contrastar a abordagem de cima para baixo e em grande parte tecnocrática com o uso apenas de evidências quantitativas para informar as escolhas políticas.

O mapeamento de mecanismos complementa uma outra inovação recente: a formulação adaptativa de políticas, que vê a concepção e a avaliação de políticas como um processo de experimentação iterativo com apertados ciclos de realimentação. O mapeamento de mecanismos pode ajudar a conectar a experimentação a um diagnóstico mais preciso dos obstáculos para a eficácia de iterações anteriores de uma política, acrescentando assim precisão para o processo de pesquisa experimental. Da mesma forma, uma vez que as estratégias de monitoramento e coleta de dados são normalmente baseadas na teoria da mudança ou do quadro lógico, os dados que as organizações geram durante os processos de formulação de políticas adaptativas muitas vezes correspondem intimamente com as provas necessárias para tornar o mapeamento de mecanismos mais empiricamente rigoroso.

Embora o mapeamento de mecanismos seja planejado principalmente para ser usado como uma ferramenta prospectiva para a previsão do impacto de uma política, ele tem também valor potencial para os avaliadores por duas vias. Em primeiro lugar, ele pode ser útil em uma avaliação retrospectiva de políticas, ao ajudar os avaliadores a mostrarem claramente o(s) mecanismo(s) pretendido(s) e o(s) mecanismo(s) existente(s) através do(s) qual(is) uma política teve (ou não) o seu impacto. Em segundo lugar, o mapeamento de mecanismos prospectivo também pode ajudar avaliadores a conceber ensaios de design para garantir a coleta dos dados necessários para avaliar cada um dos pressupostos contextuais *post factum*, juntamente com os potenciais resultados indesejáveis e os mecanismos alternativos que possam dar-lhes origem.

Finalmente, o mapeamento de mecanismos deve ser entendido como uma ferramenta para ajudar os decisores políticos a estruturarem sua opinião sobre transposição e adaptação de políticas, e não como um procedimento científico para determinar se uma política vai ou não resultar. Ele se baseia no discernimento do decisor político na identificação dos pressupostos conjunturais evidentes, em decidir quais as potenciais interações que são significativas o suficiente para justificar adaptação, e na concepção das adaptações apropriadas. Ao tornar explícitos os vínculos de causalidade e os pressupostos contextuais, o objetivo do mapeamento de mecanismos é estruturar e melhorar o discernimento do próprio decisor político na busca do melhor uso das evidências na tomada de decisões.

Referências

Bates, Mary Ann e Rachel Glennerster. 2017. “The Generalizability Puzzle.” *Stanford Social Innovation Review*, Verão.

Bold, Tessa, Mwangi Kimenyi, Germano Mwabu, Alice Ng'ang'a e Justin Sandefur. 2016. “Experimental Evidence on Scaling Up Education Reforms in Kenya.” Mimeo, novembro.

Cartwright, Nancy e Jeremy Hardie. 2014. *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. Oxford: Oxford University Press.

Leviton, Laura C. 2017. “Generalizing about Public Health Interventions: A Mixed-Methods Approach to External Validity.” *Annual Review of Public Health* 38: 371-91.

Save the Children. 2003. “Thin on the Ground: Questioning the Evidence Behind World Bank-funded Community Nutrition Projects in Bangladesh, Ethiopia, and Uganda.” Relatório de Política.

Vivalt, Eva. 2016. “How Much Can We Generalize from Impact Evaluations?” Mimeo, maio.

White, Howard. 2005. “Comment on Contributions Regarding the Impact of the Bangladesh Integrated Nutrition Project.” *Health Policy and Planning* 2006: 408-11.

Williams, Martin. 2017. “External Validity and Policy Adaptation: From Impact Evaluation to Policy Design.” Documento de Trabalho BSG 2017-019, julho. Disponível em: <<http://www.bsg.ox.ac.uk/research/working-paper-series/external-validity-and-policy-adaptation>>

Banco Mundial 2005a. “The Bangladesh Integrated Nutrition Project: Effectiveness and Lessons.” Bangladesh Development Series Paper N.º 8, dezembro.

Banco Mundial 2005b. “Project Performance Assessment Report: Bangladesh Integrated Nutrition Project.” Relatório N.º 32563, 13 de junho.