

CO-PRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA: O CASO DO PROERD EM SANTA CATARINA

COPRODUCCIÓN DEL BIEN PÚBLICO Y EL DESARROLLO DE LA CIUDADANÍA; EL CASO DEL PROERD EN SANTA CATARINA

CO-PRODUCTION OF THE PUBLIC GOOD AND THE DEVELOPMENT OF CITIZENSHIP: THE CASE OF THE PROERD IN SANTA CATARINA

José Francisco Salm, Ph.D

ESAG/UDESC-SC
salm@udesc.br

Maria Ester Menegasso, Dra

ESAG/UDESC-SC

Rebeca de Moraes Ribeiro
UDESC-SC

mariaester@udesc.br

rebecamribeiro@gmail.com

Correspondência para/
Correspondencia para/
Correspondence to
Avenida Campeche, n.
2144. Bairro Campeche.
CEP: 88063-300.
Florianópolis - SC.
Tel.: (48) 3235-3226 e (48)
8429-0285.
E-mail: sakm@udesc.br

Artigo recebido: 23/08/2006
Aprovado: 05/07/2007

Palavras-chave
Co-produção;
Bem público;
Participação.

Palabras-clave:
Coproducción,
Bien público,
Participación.

Key-words:
Co-production;
Public good;
Participation.

RESUMO: Administração Pública se vale de inúmeras estratégias para a produção do bem público. A co-produção é uma dessas estratégias; nela, o aparato do estado, organizações do terceiro setor, empresas e cidadãos unem-se para prover de bens e serviços à coletividade. Partindo do paradigma interpretativista e utilizando o estudo de caso como metodologia, o artigo confronta o referencial teórico da co-produção do bem público com a realidade do Programa Educacional de Resistência às Drogas - PROERD, em Santa Catarina. Tomando como ponto de partida para análise a visão dos envolvidos no Programa, os resultados empíricos demonstram que o PROERD decorre da prática da co-produção do bem público, pois envolve, juntos, governo, comunidade e iniciativa privada na construção do bem comum.

RESUMEN: La Administración Pública se vale de innumerables estrategias para la producción del Bien Público. La coproducción es una de esas estrategias, en ella, el aparato del estado, organizaciones del Tercer Sector, empresas y ciudadanos, se unen para proveer de bienes de servicios a la colectividad. Partiendo de ese paradigma de interpretación, y utilizando el estudio de caso como metodología, el artículo confronta el referencial teórico de la coproducción del bien público, con la realidad del Programa Educacional de la Resistencia a las Drogas PROERD, en Santa Catarina. Tomando como punto de partida para el análisis, la visión de los programas mencionados, los resultados empíricos demuestran que el PROERD, deriva de la coproducción del Bien Público, pues envuelve, juntos, gobierno, comunidad e iniciativa privada, en la construcción del bien común.

ABSTRACT: Public Administration uses various strategies for the production of the public good. Co-production is one of these strategies; in it, the state apparatus, third sector organizations, companies and citizens come together to provide goods and services to society. Based on an interpretive paradigm, and using the case study methodology, the article juxtaposes the theoretical framework of co-production of the public good with the reality of the Programa Educacional de Resistência às Drogas (Educational

Program for Resisting Drugs) - PROERD, in Santa Catarina. Taking as a point of departure for analysis the views of those involved in the Program, the empirical results demonstrate that the PROERD is the result of a practice of co-production of the public good, as it involves government, the community and the private initiative, all working together for the construction of the common good.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública é um campo de estudos que tem se voltado cada vez mais para o entendimento das relações que se estabelecem entre o governo e os cidadãos, especificamente em busca de formas eficientes de provimento de bens e serviços públicos. Nesse esforço, insere-se a co-produção do bem público como uma estratégia capaz de fornecer bens e serviços sob uma nova perspectiva de atuação do governo e da sociedade. Essa estratégia pressupõe o envolvimento direto dos cidadãos na concepção e na prestação de serviços públicos, em conjunto com servidores públicos profissionais. Dentro desse contexto, na busca por alternativas que venham dar resposta à necessidade de maior eficiência por parte do governo e maior engajamento da sociedade na construção do bem público, algumas reflexões têm sido estimuladas junto a acadêmicos e profissionais da área.

Este trabalho tem por objetivo contribuir com o debate acerca da co-produção do bem público, a partir da análise do PROERD - Programa Educacional de Resistência às Drogas, nele identificando as características relacionadas às descrições acerca do tema da co-produção existentes na literatura atual.

O trabalho está estruturado de forma a apresentar um breve resgate do conceito de co-produção do bem público. Em seguida, são apresentados os conceitos, a operacionalização e as características do PROERD e uma visão do Programa a partir dos atores sociais envolvidos em seus processos. Finalmente, são confrontadas as características de co-produção com as do Programa, a fim de identificar pontos de convergência.

Espera-se que este trabalho venha estimular o debate a respeito da co-produção como estratégia adequada e viável para a produção do bem público e a promoção da cidadania, bem como, incentivar a realização de outras pesquisas na área, a fim de contribuir para o aprimoramento de um referencial teórico em direção a uma nova perspectiva da atuação de governo e cidadãos na sociedade.

2 DEFININDO CO-PRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

A co-produção do bem público envolve a participação ativa e direta do cidadão nos processos de elaboração, desenho, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas ao interesse público e, em última instância, à construção do bem comum. A co-produção configura-se como uma alternativa para o desenvolvimento e acesso a bens e serviços públicos, haja vista que, como afirma Marschal (2004), sem a participação

232 José Francisco Salm (ESGA/UDESC - SC) - Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania:...

ativa do cidadão, a capacidade do governo em prover bens e serviços públicos é severamente comprometida.

A importância da participação ativa do indivíduo nos processos de governo é enfatizada por Cooper (2005), Bingham, Nabatichi e O'Leary (2005) e Wang e Wart (2007), além de Roberts (2004, p.320), quando conceitua participação cidadã como sendo:

O processo por meio do qual membros de uma sociedade (aqueles que não estão ocupando posições oficiais ou administrativas no governo) compartilham poder com os agentes públicos na tomada de decisões substanciais e na implementação de ações relacionadas à comunidade. O foco está na participação direta (quando os cidadãos estão pessoalmente envolvidos e ativamente engajados) em detrimento da participação indireta (quando cidadãos elegem outros para representá-los) no processo de decisão.

Tal perspectiva é compartilhada por Whitaker (1980), Sundeen (1985) e Irvin e Stansbury (2004) e Kim (2005), que defendem a participação dos cidadãos, seja por influência na formulação das políticas públicas ou produção de serviços públicos. Quando cidadãos e governo se unem na produção de serviços que tenham por objetivo final o interesse público, pode-se afirmar que atuam co-produzindo o bem público. Brudney e England (1983), assim como Cooper e Kathi (2005) corroboram essa assertiva e enfatizam a importância do envolvimento direto dos cidadãos na concepção e na prestação de serviços públicos, principalmente quando atuam em conjunto com servidores públicos profissionais.

O servidor público tem importante papel neste contexto, uma vez que auxilia a articular o interesse público e a promover a democracia (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Daí se conclui que a tomada de decisão dos administradores públicos para a construção do bem público parte do interesse dos cidadãos. Para esses autores, isso não quer dizer que o que resulta dos processos políticos está errado ou que os administradores públicos devam substituir seus julgamentos por políticas com as quais discordem. Pelo contrário, significa que os administradores públicos devem trabalhar para assegurar que os cidadãos tenham voz em todos os estágios de governança e não somente no período eleitoral.

O foco da co-produção, segundo Pammer (1992) e Marks e Lawson (2005), está no papel do envolvimento do cidadão no provisionamento de bens públicos e nas formas como os arranjos institucionais favorecem sua atuação. Essa participação permite o alcance dos melhores resultados sociais, resultados esses que refletem o julgamento do povo como um todo e também os interesses de grupos específicos, de forma consistente com as normas democráticas. Beckert e King (2002) também afirmam que é por meio da participação que se podem unir regras e decisões à satisfação do maior número possível de pessoas.

A co-produção pode trazer uma série de benefícios, em especial na construção e no fortalecimento da democracia. Políticas e programas que vão ao encontro das necessidades públicas podem ser efetiva e

responsivamente alcançados por meio de esforços coletivos e processos colaborativos. Essa participação de forma direta, superando idéias restritivas, como a participação indireta através da delegação de poderes a representantes eleitos, é terapêutica e integrativa, educativa, protege a liberdade e legitima decisões. As pessoas, por meio da participação, estão engajadas nos processos decisórios e estão mais propensas a apoiar as decisões e as instituições envolvidas em tomar e implementar estas decisões, além de promover o desenvolvimento da comunidade (CALLAHAN, 2007).

A perspectiva de que a co-produção promove o desenvolvimento também está presente no trabalho de Reddy (1998). Esse autor argumenta que, em especial nos casos em que o principal objetivo a ser alcançado em uma intervenção é a transformação de comportamento, o agente que presta o serviço considerado público e o consumidor deste serviço produzem, juntos, a transformação desejada. Ao invés de apresentar um produto acabado, o agente é um facilitador que utiliza suas habilidades para apoiar o processo de mudança.

Além dessas características, um outro aspecto revela-se importante: a participação do cidadão é realista na medida em que "é impossível governar sem o consentimento de quem é governado" (ROBERTS, 2004, p.324). Da mesma forma, não se pode proporcionar um sistema de accountability sem um mínimo de participação do cidadão (SILVEIRA; SILVEIRA, 2006)

O conceito de co-produção está baseado em valores como confiança mútua, cooperação e responsabilidade compartilhada. A co-produção, por definição, proporciona a fundamentação para um relacionamento positivo entre governo e cidadãos, fazendo destes uma parte integral do processo de produção dos serviços públicos (LEVINE, 1984; MACAULAY; LAWTON, 2006). Das propostas dos autores referenciados se conclui que a co-produção do bem público se caracteriza pela participação do governo, por meio do aparato burocrático do estado, pela participação ativa da comunidade, pelos esforços coletivos, pelo processo colaborativo, pela responsabilidade compartilhada, pelos resultados que beneficiam a todos, pela atmosfera de confiança, pela promoção da cidadania e pelo aprendizado coletivo.

3 MOTIVAÇÃO PARA CO-PRODUZIR

Quando se concebe a idéia de pessoas envolvendo-se na co-produção de serviços públicos, engajadas em defender o interesse público acima de seus próprios interesses, uma das questões comumente levantadas é: por que motivos as pessoas se dispõem a co-produzir? Uma proposta de elucidação dessa questão é apresentada por Alford (2002), ao considerar cinco motivações possíveis para o envolvimento do cidadão na co-produção do bem público: sanções, recompensas materiais, recompensas intrínsecas, socialização e valores expressivos.

234 José Francisco Salm (ESGA/UDESC - SC) - Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania:...

As sanções e as recompensas materiais não parecem ser motivadores adequados para estimular a co-produção. Por meio de sanções, afirma esse autor, os agentes públicos enviam mensagens negativas aos cidadãos, que acabam dando respostas em concordância com essas mensagens, levando à crença de que o trabalho co-produtivo é algo não-prazeroso e, portanto, que melhor é ser evitado. Da mesma forma, dado que as trocas sociais tendem a se basear em sentimentos de comprometimento pessoal, gratidão e confiança, diferentemente das econômicas, as recompensas materiais também não se mostram produtivas, conforme atesta a pesquisa desenvolvida por Alford (2002). Na esfera pública, defende o autor, os cidadãos não se comportam baseados em processos de estímulo-resposta. Quando o cidadão se dispõe a empreender seu tempo e esforço em propósitos que visem o interesse público, ele o faz por suas próprias razões, que são muito mais complexas do que dinheiro ou evitar punições. Mesmo assim, nos termos propostos por Rocha, Menegasso e Salm (2006), os agentes públicos podem utilizar a propaganda e a publicidade como meios para promover a co-produção do bem público.

As recompensas não-materiais, por sua vez, mostraram-se mais eficientes, segundo os resultados da pesquisa de Jorgensen e Bozeman (2007) e Alford (2002). Os autores afirmam que, quando a natureza do bem co-produzido é complexa, a motivação intrínseca do cidadão é um fator determinante, traduzida em autodeterminação e competência. Dentre as recompensas não-materiais, destacam-se a socialização e os valores expressivos. A socialização ocorre quando o cidadão é fortemente motivado, por um desejo de afiliação e pertencimento a um grupo, a participar da produção de um bem público. Já os valores expressivos estão relacionados, segundo Alford (2002), Renauer, Duffe e Scott (2003) às normas internas e ao comprometimento com questões morais e sociais, levando o indivíduo a sentir-se motivado a co-produzir quando percebe um ganho coletivo em torno do seu trabalho e a distribuição equitativa dos resultados.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para efeitos desta pesquisa, adotou-se uma abordagem qualitativa, sustentada na corrente interpretativista, que considera os fenômenos a partir da observação dos próprios atores sociais. A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, considerada por Yin (1994) adequada para dar conta de situações sociais enquanto elas ocorrem. A organização escolhida para o desenvolvimento da pesquisa foi o PROERD - Programa Educacional de Resistência às Drogas, uma vez que esse Programa inclui entre os participantes representantes da esfera pública, da comunidade e de empresas locais.

A coleta dos dados ocorreu nos meses de maio e junho de 2005, utilizando-se diferentes técnicas de coleta de dados, como se descreve abaixo. A análise de dados secundários sobre o programa em estudo, ocorreu a partir de dados disponíveis em sites institucionais oficiais. A fim de analisar o PROERD, a partir da ótica dos atores sociais envolvidos, foi realizada entrevista semi-estruturada com um instrutor que nele atua desde a sua implantação no Estado de Santa Catarina. Ainda em busca da interpretação dos envolvidos, foram enviados questionários a dez pais de alunos que participaram do PROERD, escolhidos aleatoriamente. Ressalte-se que todos concordaram em fornecer as informações solicitadas. Para tentar alcançar a opinião dos alunos participantes, foram utilizadas as redações de cinco crianças que haviam sido premiadas no primeiro semestre de 2005. Essas redações foram obtidas junto à Coordenação do Programa.

A população do município de São José foi escolhida devido à facilidade de acesso para a realização das entrevistas. A observação também foi um instrumento utilizado: os pesquisadores acompanharam um dos encontros do Programa *in loco*. A partir dos dados coletados, verificou se, à luz da literatura referenciada, as características da co-produção do bem público se faziam presentes no caso em estudo.

5 ESTUDO DE CASO: PROERD EM SANTA CATARINA

Diante do aumento do consumo de drogas, proibidas ou não, entre crianças e adolescentes em idade escolar e da ineficácia relativa das campanhas preventivas realizadas por órgãos públicos e privados, tornou-se necessário desenvolver um trabalho efetivo e contínuo de prevenção ao uso de drogas, em especial entre os jovens não-usuários. Em decorrência dessa necessidade, surgiu o Programa Educacional de Resistência às Drogas - PROERD.

O PROERD tem por base o Projeto D.A.R.E - *Drug Abuse Resistance Education*, inicialmente desenvolvido e aplicado pelo Departamento de Polícia e o Distrito Escolar Unificado da cidade de Los Angeles/EUA. Desenvolvido por um grupo composto por psicólogos, psiquiatras, policiais e pedagogos, o D.A.R.E obteve sucesso na sua implantação em todos os estados norte-americanos e chegou ao Brasil em 1992, por meio da Polícia Militar do Rio de Janeiro, e em 1993, pela Polícia Militar de São Paulo. Atualmente, o Programa está presente em 55 países. No Brasil, todos os estados e o distrito federal já desenvolvem ações com ele relacionadas. A missão primeira do Programa é educar as crianças em sua comunidade, reunindo esforços da família, da polícia e da escola, fortalecendo sua auto-estima e apresentando-lhes um modelo positivo de vida.

Em Santa Catarina, o PROERD foi implantado em 1998, por meio de uma ação conjunta da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, das Secretarias Municipais de Educação, das Coordenadorias Regionais de Educação e das Escolas Particulares. De imediato, foi alcançado um excelente nível de integração entre Polícia Militar, alunos, pais, professores e comunidade, facilitando sobremaneira o papel constitucional de polícia preventiva. Desde o início do Programa, até o final de 2004, foram formadas aproximadamente 370.000 crianças. Com grande receptividade pelas comunidades, o Programa se baseia na crença de que a prevenção é a melhor arma na luta contra as drogas. O Programa cresceu ao longo do tempo, ampliando suas bases de 1998 a 2001, passando de 1 para 107 municípios envolvidos e de 1.282 para 33.427 alunos beneficiados. Esse crescimento pode ser observado nas informações contidas na Tabela 1, a seguir:

Número \ Semestre	1sem/98	2sem/98	1sem/99	2sem/99	1sem/00	2sem/00	1sem/01
instrutores	3	10	41	44	100	132	144
alunos	1.282	3.122	12.306	13.179	23.964	23.771	33.427
colégios	43	66	277	324	487	534	719
municípios	1	2	16	30	64	83	107

Tabela 1: Evolução do PROERD em Santa Catarina
 Fonte: Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, 2006

A filosofia do Programa está calcada no trabalho de prevenção às drogas em escolas e no desenvolvimento na criança de habilidades que lhe possibilitem manter-se afastada das drogas lícitas e ilícitas. O crescimento do número de alunos envolvidos no Programa, conforme pode ser observado no Gráfico 1, tem gerado grandes expectativas em torno dos resultados alcançados com o trabalho:

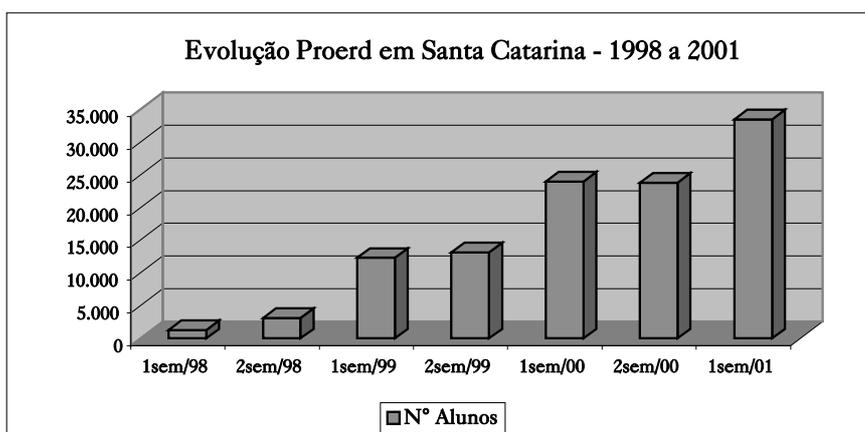


Gráfico 1 - Evolução do PROERD em Santa Catarina - Número de alunos envolvidos
 Fonte: Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, 2006

O PROERD pretende constituir-se uma "vacina comportamental" contra as drogas e a violência, abordando o modelo da educação afetiva, do estilo de vida saudável, criando condições para que a criança aprenda a lidar com sua ansiedade e resistir às pressões dos companheiros, elevando sua auto-estima e, ainda, solidificando noções de cidadania.

7 COMO FUNCIONA O PROERD

A aplicação do PROERD é precedida de um Protocolo de Intenções, firmado entre a Secretaria de Segurança Pública e a Secretaria Estadual da Educação, possibilitando ao Programa ser aplicado em qualquer estabelecimento de ensino que o queira. O Programa é desenvolvido por Policiais Militares que, para ser instrutores, passam por uma seleção rigorosa, submetidos a um Curso de 80 horas/aula, aplicados por Mentores do Programa - estes recebem treinamento diretamente de uma equipe norte-americana que lhes ministra o curso "Menthor Officer". Durante a capacitação, os policiais conhecem a doutrina do PROERD, além de aprender: técnicas e métodos de ensino voltados para a criança; dependência das drogas (características, causas e tratamento); e toxicologia (as drogas e seus efeitos). A fim de tratar dos assuntos específicos mencionados, o curso tem sempre a participação de um pedagogo, um psiquiatra e um farmacêutico.

O Programa é desenvolvido em um semestre letivo, com uma aula de aproximadamente sessenta minutos por semana, totalizando as dezessete lições constantes de uma cartilha que o aluno recebe. Durante os encontros, os policiais fardados fornecem aos estudantes informações sobre álcool, tabaco e drogas afins e estabelecem discussões sobre as formas de dizer não às drogas, na prática. Eles estimulam os estudantes a refletir sobre sua forma de tomar decisões e as consequências de seus comportamentos e trabalham a auto-estima das crianças, auxiliando-as a resistir às pressões que as envolvem.

Esse trabalho de reflexão para a resistência às pressões negativas de grupos e a valorização da auto-estima se faz por meio das seguintes lições: 1. Introdução ao Programa; 2. Compreendendo o funcionamento das drogas que alteram o funcionamento da mente; 3. Considerando as consequências; 4. Mudando as idéias sobre o uso de drogas; 5. Maneiras de dizer não; 6. Formando a auto-estima; 7. Ser seguro - um estilo de resposta; 8. Lidando com as tensões, sem usar drogas; 9. Reduzindo a violência; 10. Combatendo a influência dos meios de comunicação na violência e no uso de drogas; 11. Tomando decisões e assumindo riscos; 12. Dizendo sim para as alternativas positivas; 13. Modelos positivos; 14. Resistindo à violência e à pressão das gangues; 15. Resumindo as lições do PROERD; 16. Tomando uma decisão; 17. Formatura do PROERD.

Ao final do semestre, os alunos recebem um Kit PROERD (camiseta e boné) e um certificado de conclusão com aproveitamento no curso, em uma

238 José Francisco Salm (ESGA/UDESC - SC) - Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania:...



solenidade específica, com a participação dos pais, na qual a criança firma o compromisso público de resistir às drogas e à violência.

No município de São José, a sustentabilidade do Programa é garantida pela parceria firmada com a Unimed Florianópolis, uma Cooperativa de Trabalho Médico que desenvolve diversas ações de responsabilidade social, alinhadas ao Programa Unimed Cidadã. A Unimed é patrocinadora exclusiva do Programa na cidade, investindo nos materiais distribuídos aos alunos, materiais didáticos usados pelos instrutores e nas despesas da solenidade de formatura, além de acompanhar periodicamente as ações desenvolvidas.

8 O PROERD NA VISÃO DOS ENVOLVIDOS

Durante a pesquisa, pôde-se identificar que, na visão dos envolvidos, o PROERD traz benefícios para a comunidade como um todo. Nele, governo, escola, pais e alunos trabalham juntos em prol do bem comum, representado pelo desenvolvimento da resistência às drogas e à violência, problemas que afetam a maior parte das sociedades modernas.

A existência de um ambiente de confiança é nítida quando se participa de um encontro do PROERD. As crianças recebem o policial com muito entusiasmo, sabem as frases-chave e participam ativamente das discussões trazendo exemplos de vivências. Neste caso, elas são ensinadas a não expor os nomes dos envolvidos - uma maneira de preservá-las e a suas famílias. Na sala existe também uma caixa para perguntas anônimas, na qual as crianças podem depositar perguntas que serão respondidas pelo policial, sem a necessidade de identificação. Uma das crianças argumenta:

Eu me sentia muito segura quando estava na aula do PROERD porque, no mesmo tempo que nós aprendíamos, nós também aprendíamos a se defender [sic] e a dar as respostas certas para quem nos fizer uma pergunta oferecendo drogas ou bebida alcoólica.

Outro aspecto relevante para a manutenção do sentimento de confiança é o fato de a professora que acompanha a turma estar presente em todos os encontros. Ela serve como uma ponte em alguns casos, faz o reforço das idéias trabalhadas pelos alunos nos outros dias da semana e garante a participação da escola no projeto que ali se desenvolve, além de oferecer aos pais a tranquilidade do acompanhamento dos trabalhos do policial. O instrutor policial também entende ser fundamental, para o bom andamento do Programa, a participação da professora, conforme se depreende da afirmação que segue:

A professora sempre se faz presente durante todo o encontro, ela não sai da sala de aula. Ela é o nosso referencial. Se eu passo uma determinada informação, e o aluno chega em casa com esta informação deturpada, os pais podem ficar assustados e vão ligar para a escola, mas eu não vou estar lá. Então, o primeiro contato que a direção vai buscar é com a professora, que está acompanhando e pode esclarecer qualquer dúvida. [...] A professora também é muito importante porque conhece as crianças, pode nos ajudar na abordagem.



Revista *Alcance*

A empatia criada entre o instrutor e os alunos também é uma característica facilmente percebida durante o encontro, sendo um aspecto que costuma perdurar por mais tempo, mesmo após o encerramento do Programa, como se pode perceber nas palavras do instrutor:

Quando a gente anda nas escolas que já fizeram o Programa, a turma do ginásio, da sexta, da sétima série, vem conversar com a gente, abraça, pergunta se vai ter PROERD na sexta série. A gente vê que a empatia e o carinho continuam.

As crianças desenvolvem uma verdadeira admiração pelo instrutor policial, que passa a ser mais um referencial de comportamento diante de situações que possam envolver convite ao uso de drogas. Em uma das redações elaboradas pelas crianças para a conclusão do Programa, encontra-se o seguinte depoimento:

Quando eu crescer quero ser policial e ajudar a fazer o curso do PROERD. Como estou aprendendo, um dia poderei ensinar os jovens a deixar de lado a violência e as drogas bem longe de todos.

A participação da família é um outro aspecto muito importante do Programa. Desde o primeiro contato do policial com as crianças, elas são estimuladas a levar o PROERD para casa. Isso é feito por meio de um comunicado formal que consta na apostila e precisa ser assinado pelos pais para que a criança participe do Programa. Nele estão contidas informações gerais sobre os trabalhos a ser desenvolvidos, com vistas a tirar dúvidas e, principalmente, esclarecer que as crianças não terão, em momento algum, contato físico com entorpecentes ou drogas de qualquer natureza. Os pais também são convidados a participar de uma reunião sobre o Programa, a respeito da qual uma mãe declara:

Antes do início do Programa, fui convidada para participar de uma reunião na escola, onde seria apresentado o PROERD. Achei muito interessante e muito importante para a educação e a formação dos meus filhos.

A participação dos pais é relevante para a continuidade do Programa, que propõe a abertura de um espaço de diálogo que precisa ser ocupado pela família depois da conclusão do Programa na escola e também durante sua execução. Segundo o instrutor, é difícil conseguir a adesão dos pais, muitos deles alegando que não têm tempo para participar, mesmo sendo realizada apenas uma reunião com eles no início do Programa. O acompanhamento dos pais é, segundo o instrutor, essencial durante toda a realização do Programa, para que a criança se sinta prestigiada e perceba que o assunto que ela está levando para casa é muito importante. Apesar desta importância, o instrutor revela que conseguir a participação mais efetiva dos pais é hoje o maior desafio do PROERD:

A gente fica alegre e ao mesmo tempo triste quando, numa solenidade de formatura, uma criança chega e fala: Policial, eu queria que o senhor fosse o meu pai. Porque a gente trata eles com muito carinho, ouve, conversa, deixa eles falarem. Existe uma

carência muito grande. [...] Hoje os pais colocam toda a responsabilidade na escola, pensam que a criança vir para a escola já é o suficiente. Mal eles têm tempo de olhar a agenda da criança. [...] As crianças têm dúvidas, querem conversar com os pais, mas muitos nunca têm tempo.

O Programa ainda não passou por uma avaliação formal de resultados, portanto não há pesquisas demonstrando a efetividade das ações realizadas. No entanto, a necessidade dessa investigação já está sendo percebida pela própria Polícia Militar, que está se estruturando para criar um formato de avaliação, conforme afirma o instrutor entrevistado:

Sobre a questão da pesquisa, estamos começando a amadurecer esta idéia a partir deste ano porque hoje as primeiras turmas, com as quais nós iniciamos o trabalho, estão na oitava série. Então, a partir deste semestre nós estaremos procurando as escolas com o intuito de fazer esta avaliação de resultados, depois de cinco anos de trabalho. Pretende-se procurar parcerias nas Universidades para desenvolver uma metodologia de pesquisa para esta avaliação.

Para as famílias das crianças que participam do Programa, os resultados são sentidos em sua mudança de comportamento. Constata-se, também, a mudança de comportamento de familiares, por influência das crianças, o que pode ser verificado no relato de duas mães:

Em nossa casa ninguém fuma e bebemos apenas socialmente. Mas o meu sogro fumava e parou de fumar pela insistência do meu filho.

Eu parei de fumar por causa do PROERD. Eu era fumante e quando minha filha começou a participar do PROERD me pedia para ajudar a fazer as lições que falavam sobre cigarro, álcool, drogas etc. Aí um dia ela me disse: mãe, não fica bem a senhora fazer as lições comigo, a gente vê que fumar é ruim e a senhora continua fumando. Aí eu tive que parar.

Para as crianças, o Programa tem efeitos marcantes, que podem ser percebidos no aumento da auto-estima e da autoconfiança. As crianças sentem-se seguras para afirmar comportamentos diante da exposição a situações que envolvam a oportunidade para o uso de drogas, como pode ser visto no seguinte depoimento:

Com o PROERD, eu me sinto muito mais segura na hora de tomar as minhas decisões, aprendi a evitar a violência, como não usar drogas, ficar longe do cigarro, da maconha, da cocaína, etc. [...] Por isso quando alguém me oferecer drogas, eu sempre vou dizer NÃO. Eu acho muito importante estar longe das drogas para não prejudicar minha vida.

Outro depoimento demonstra que o Programa acaba sendo uma continuidade na prevenção quando estas questões já são tratadas pela família em casa:

Desde quando eu era pequeno minha família me ensinou que a droga não era o caminho certo para a minha vida, eu já sabia disso. Para mim, o PROERD foi um reforço cheio de bons momentos e muito interessante. Pois acho muito importante a Polícia ensinar que a droga não é certo para a vida de ninguém.

O Programa também visa a promover a cidadania. As crianças são estimuladas durante todos os encontros a respeitar a diversidade de idéias, de opiniões. São incentivadas a participar e a envolver os pais nos trabalhos. Da mesma forma, a postura cidadã é referenciada, pois são discutidas questões relativas ao respeito, à não-violência, ao engajamento em atividades positivas.

Para a Polícia Militar, além do importante trabalho de prevenção que é desenvolvido, existe também a intenção de aproximar a instituição da comunidade, como afirma o instrutor:

Principalmente nesta idade, a figura do policial é muito forte, pela questão da autoridade, do herói, da luta entre o bem e o mal. O policial representa isso, representa o lado do bem, o lado forte, então o policial torna-se modelo. [...] Um dos objetivos da Polícia Militar é quebrar o paradigma que alguns podem ter de que o policial é violento, que ele está ali para agir de maneira agressiva. Não, o policial pode ser e é um amigo para a criança, alguém com quem ela pode conversar não só numa hora de perigo. [...] E até mesmo para as famílias, incentivar uma outra visão da Polícia, de uma Polícia preocupada, mais próxima da comunidade.

Para o instrutor policial, a motivação para o desenvolvimento do Programa está relacionada à realização pessoal, ao desenvolvimento de um trabalho que se identifica com seus valores pessoais. O instrutor afirma:

Para mim a motivação para fazer este Programa é a possibilidade de fazer a diferença. Fazer a diferença na vida de uma criança, dar a ela esperança. A gente trabalha com crianças carentes e ali a gente tem a oportunidade de mostrar para elas que independente do meio onde elas vivem, elas podem ser vencedoras. [...] É isso que me motiva, é o sorriso de uma criança, a expressão de alegria em saber que elas podem vencer.

Já para os pais, a motivação principal, ao participarem diretamente ou autorizarem a participação das crianças, é a prevenção ao uso de drogas. Para isso, a experiência do instrutor policial e a abordagem utilizada pelo Programa são consideradas muito importantes. Os pais sentem-se auxiliados para vencer o desafio de manter seus filhos longe das drogas, como se pode observar no seguinte depoimento de um pai:

Vivemos em um mundo muito violento e não basta a educação que é dada em casa para que nossos filhos fiquem distantes das drogas e da violência. Precisamos da ajuda de pessoas que possuam experiência no assunto.

Com relação ao futuro, além da implementação de uma sistemática de avaliação do Programa, duas novas ações deverão ser desenvolvidas em breve: o PROERD para sextas séries e o PROERD para pais. A intenção ao se fazer uma segunda edição do PROERD na sexta série é fazer um reforço dos conceitos, utilizando outra abordagem, tendo em vista que nessa fase as crianças estão mais maduras e têm outras necessidades. O PROERD para pais visa a completar o conjunto de ação Polícia - Escola - Família. Com mais essas duas ações, especialmente com o PROERD para os pais, o Programa passa a ter um alcance ainda maior na prevenção das drogas e na formação do cidadão.

9 O PROERD COMO CO-PRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

A partir dos depoimentos dos envolvidos e das informações coletadas na análise do Programa em estudo neste caso, é possível estabelecer uma relação entre características de co-produção apresentadas no referencial teórico e aspectos detectados no desenvolvimento do Programa, como pode ser verificado no Quadro 1:

Características de Co-produção	Características encontradas no PROERD
Participação do governo	O governo participa por meio da Polícia Militar, que recebe treinamento adequado e atua com foco na prevenção e na mudança de comportamento.
Participação ativa da comunidade	Participam a escola, as crianças e os pais. Todos, cada um a sua maneira, atuam em conjunto para auxiliar na promoção de atitudes positivas com relação às drogas e à violência.
Atmosfera de confiança	A confiança é uma característica muito forte nas relações estabelecidas pelo PROERD. Há confiança por parte da escola e dos pais no trabalho dos policiais. Há confiança dos policiais na escola e nos pais. Há muita confiança das crianças nos policiais.
Promoção da cidadania	Valores muito importantes para a cidadania são vivenciados e estimulados pelo Programa: respeito à diversidade, participação, cooperação, não-violência.
Aprendizado coletivo	Todos os atores aprendem uns com os outros. As crianças obtêm o maior aprendizado devido às novidades das informações. Os pais aprendem sobre drogas e sobre seus filhos. A escola aprende sobre drogas. A Polícia aprende sobre a comunidade.
Esforços coletivos	Todos estão engajados em busca de uma sociedade melhor, com indivíduos saudáveis, com comportamentos sadios e pacíficos.
Processos colaborativos	A colaboração ocorre por parte das crianças que participam ativamente do processo, por parte da escola que cede tempo e espaço para o Programa, pela Polícia que destaca profissionais exclusivamente para este trabalho e pelos pais que fazem o acompanhamento das crianças.
Responsabilidade compartilhada	Todos têm responsabilidades no processo. O sucesso ou o fracasso são somatórios de resultados que dependem da atuação de cada um.
Resultados beneficiam a comunidade	Os resultados beneficiam a todos. Afastar crianças e jovens das drogas traz benefícios coletivos em todas as áreas de uma comunidade. A postura pacífica favorece os relacionamentos, auxilia na aproximação das pessoas. O estímulo ao resgate das relações familiares lança bases para uma sociedade mais saudável.

Quadro 1: O PROERD como aplicação da co-produção do bem público
Fonte: Dados primários

O Quadro 1 apresenta uma síntese das características identificadas no PROERD durante a pesquisa realizada. A partir dele, pode-se concluir que o PROERD pode ser caracterizado como um caso de co-produção do bem público, pois características importantes referenciadas pela literatura sobre o assunto, considerada a visão dos atores sociais envolvidos no processo, nele são identificadas. Além das características apresentadas, nos depoimentos

coletados, levadas em consideração as colocações feitas pelo instrutor e pelos pais entrevistados, verificou-se que a motivação fundamental para a co-produção no caso do PROERD identifica-se fortemente com o preconizado, pelos diversos autores citados ao longo deste artigo, como valores expressivos.

Outro fato importante que caracteriza a co-produção, no caso do PROERD, é a participação da Instituição Policial Militar, na figura do instrutor policial enquanto servidor público, e dos pais, quer pela participação ativa ou por meio da autorização para que os seus filhos participem do Programa.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A co-produção constitui-se em alternativa relevante para o provisionamento de bens e serviços públicos, por meio da ação conjunta de governo, servidores públicos e cidadãos na defesa e implementação do interesse público. É importante salientar que a co-produção, enquanto estratégia para a produção do bem público, ainda requer pesquisas visando a compreender melhor suas características, suas implicações e sua aplicabilidade na realidade brasileira.

Este estudo agregou mais uma experiência ao rol de trabalhos anteriormente desenvolvidos, buscando caracterizar uma estratégia em ação de co-produção do bem público. Ao que se pôde observar, concluiu-se que, a partir do referencial teórico adotado e levando em consideração a visão dos atores sociais envolvidos com o Programa em estudo, o PROERD configura-se um caso de co-produção do bem público, pois, nele, pais, professores, servidores públicos e crianças estão engajados na construção de uma sociedade mais sadia, com comportamentos positivos frente a desafios como as drogas e a violência.

Durante o estudo, também se verificou que existe a oportunidade de aprofundar as pesquisas nessa área, tendo como base o próprio PROERD. Futuras pesquisas podem ser realizadas para verificar a mensuração de resultados, trabalho que precisa ser desenvolvido e que pode vir a se configurar outro caso de co-produção, desta vez com a Universidade, colaborando na assessoria para a elaboração de metodologia adequada para a avaliação dos resultados do Programa.

O estudo da co-produção do bem público é um campo vasto em que muitos aspectos ainda podem ser estudados, contribuindo para o desenvolvimento das comunidades e para o fortalecimento dos ideais democráticos que devem nortear uma nação.

REFERÊNCIAS

ALFORD, J. Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. *Administration & Society*, v.34, n.1, p.32-56, Mar. 2002.

244 José Francisco Salm (ESGA/UDESC - SC) - Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania:...

- BECKETT, J.; KING, C. S. The challenge to improve citizen participation in public budgeting: a discussion. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v.14, n.3, p.463-485, Fall 2002.
- BINGHAM, L. B.; NABATICHI, T.; O'LEARY, R. The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. **Public Administration Review**, v.65, n.5, p.547-558, Sep/Oct. 2005.
- BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a definition of the coproduction concept. **Public Administration Review**, v.43, n.1, p.59-65, Jan/Fev. 1983.
- BRUDNEY, J. Local co-production of service and the analysis of municipal productivity. **Urban Affairs Quarterly**, v. 19, n.4, p.465-484, 1984.
- CALLAHAN, R. Governance: The Collision of Politics and Cooperation. **Public Administration Review** . March /April, p. 290-301, 2007
- COOPER, T. L. Civic engagement in the twenty-first century: toward a scholarly and practical agenda. **Public Administration Review**, v.65, n.5, p.534-535, Sep/Oct. 2005.
- COOPER, T. L.; KATHI, P. C. Neighborhood councils and city agencies: a model of collaborative coproduction. **National Civic Review**, p.43-53, Spring 2005.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service: serving, or steering**. New York: M.E. Sharpe, 2003.
- IRVIN, R. A.; STANSBURY, J. Citizen participation in decision making: is it worth the effort? **Public Administration Review**, v.64, n.1, Jan/Feb. 2004.
- JØRGENSEN, T. BOZEMAN, B. Public values: an inventory. **Administration & Society**. v. 39, n. 3, p. 354-381, May, 2007.
- LEVINE, C. H. Citizenship and service delivery: the promise of coproduction. **Public Administration Review**, v.44, p.178-184, 1984.
- MACAULAY, M., LAWTON, A. From virtue to competence: changing the principles of public service. **Public Administration Review**, p. 702-710, Sept/ Oct 2006.
- MARKS, M. B.; LAWSON, H. A. Co-production dynamics and time dollar programs in community-based child welfare initiatives for hard-to-serve youth and families. **Child Welfare**, v.84, n.2, p.209-232, Mar/Apr. 2005.
- MARSCHALL, M. J. Citizen participation and the neighborhood context: a new look at the coproduction of local public goods. **Political Research Quarterly**, v.57, n.2, p.231-244, Jun. 2004.
- PAMMER, W. J. Administrative norms and the coproduction of municipal services. **Social Science Quarterly**, v.73, n.4, p.920-929, Dec. 1992.
- PERCY, S. Citizen participation in the co-production of urban services. **Urban Affairs Quarterly**, v.19, p.431-446, 1984.
- POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Estatísticas Proerd**. Disponível em <<http://www.proerd.com.br/sc>> Acesso em 13. jun. 2006.
- ROBERTS, N. Public deliberation in age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**. v. 34, n. 4, p. 315-353, 2004.
- REDDY, V. Ratna. Institutional imperatives and coproduction strategies for large irrigation systems in India. **Indian Journal of Agricultural Economics**, v.53, n.3, p.440-455, Jul/Sep. 1998.
- RENAUER, B. C.; DUFFE, D. E.; SCOTT, J. D. Measuring police-community co-production: trade-offs in two observational approaches. **Policing**, v.26, n.1, p.9-28, 2003.
- ROCHA, L., MENEGASSO, M., SALM, J. A Publicidade e propaganda, consideradas ferramentas de mercado da comunicação, contribuindo na co-produção do bem público. **ANAIS ENAPG**, São Paulo, 2006 (CDROM)
- SILVEIRA, J. S. T., SILVEIRA, L. D. B. Desenvolvimento metodológico e aplicação de um índice de accountability aos municípios catarinenses. **ANAIS XXX ENANPAD**, Salvador, 2006 (CDROM)
- SUNDEEN, R. A. Coproduction and communities: implications for local administrators. **Administration & Society**. v. 16, p. 387-402, 1985.
- WANG, X.; WART, M. When Public Participation in Administration Leads to Trust. **Public Administration Review** , p. 264-278 March /April 2007.

WHITAKER, G. P. Coproduction: citizen participation in service delivery. **Public Administration Review**, v.40, p.240-246, May/Jun. 1980.

YIN, R. **Case study research: design and methods**. 2nd. ed. Thousand Oaks: SAGE, 1994.