

O PROBLEMA METODOLÓGICO EM EDUCAÇÃO SANITÁRIA (1)

André Francisco PILON

Em qualquer programa social, de parte de órgãos públicos ou privados, coloca-se a questão de como coordenar as relações agência-clientela, de maneira a harmonizar a política e os objetivos da agência com os interesses e necessidades da clientela. LITWAK & MEYER,¹ postularam que essa coordenação é função da distância social correta entre agência-clientela. Assim, para que os objetivos da agência sejam alcançados, tendo em vista uma «resposta» da clientela, é necessário criar e manter entre ambas uma distância tal que nem venham a se confundir (identificação), nem percam de todo o contacto (isolamento). Essa distância «ideal» seria criada e mantida pela aplicação, discriminada, de uma série de mecanismos de enlace, diferentes em iniciativa, intensidade, perícia e cobertura (perito participante, líder natural, agência local, associação voluntária, mensageiro comum, meios de comunicação social, autoridade formal e função delegada). Assim, conforme a distância social pré-existente (que implica em definir o grau de acôrdo ou desacôrdo entre a agência e a clientela, no tocante a atitudes e valores), os objetivos do programa (que implica em analisar o conteúdo da mensagem a ser levada à clientela, que pode ir de simples informação até a mudança de padrões culturais) e, ainda, as características burocráticas da agência interessada (que devem ser adequadas ao tipo de trabalho a ser realizado, dado às limitações inerentes às diferentes estruturas), poderemos aplicar determinados mecanismos de coordenação, com probabilidades de êxito previstas para os diferentes casos. Acreditamos que a preconizada integração das Ciências Sociais, Educacionais e Administrativas encontra na «teoria de equilíbrio» para coordenação agência-clientela, proposta pelos autores citados, estimulante contribuição para conseguir resultados práticos. Em relação à metodologia da Educação Sanitária, representam os mecanismos de enlace diferentes métodos, cuja escolha, na implementação do componente educativo dos programas de saúde pública, fica bastante facilitada pelos critérios propostos por LITWAK & MEYER.¹

Sabemos que a apreciação isolada dos métodos de educação sanitária, sem levar em conta os objetivos do programa, a agência que o executa e a clientela à qual se destina, não nos permite, de antemão, eleger o “melhor método” para todo e qualquer programa.

No entanto, determinada a agência, especificada a clientela e assentados os obje-

tivos do programa, já será possível distinguir, com razoável segurança, o método ou os métodos mais adequados.

O conceito de “rendimento ótimo”, resultante do “esforço mínimo” mais “resultado e satisfação máximos”⁽²⁾ aplica-se também à metodologia utilizável nos programas de educação sanitária. Isto é, para cada programa, para cada agência,

Recebido para publicação em 28-8-1968.

- (1) Da Disciplina Autônoma de Educação Sanitária, da Faculdade de Higiene e Saúde Pública da USP. Apresentado no simpósio “Educação, um dos componentes essenciais dos programas de saúde”, como parte das “Sessões de Educação Sanitária”, realizadas de 5 a 9 de fevereiro de 1968, na Faculdade de Higiene e Saúde Pública da USP.
- (2) Princípio de racionalização do trabalho.

para cada comunidade devemos escolher um enfoque metodológico adequado ao exato alcance dos objetivos propostos. Vejamos agora como esse rendimento ótimo pode ser expresso em termos de “distância social”, ou, em outras palavras, é necessário buscar um *equilíbrio adequado* nas relações agência-cliente, de forma a manter a correta distância, evitando tanto que uma e outro andem à deriva, como que se confundam numa coisa só (Fig. 1).

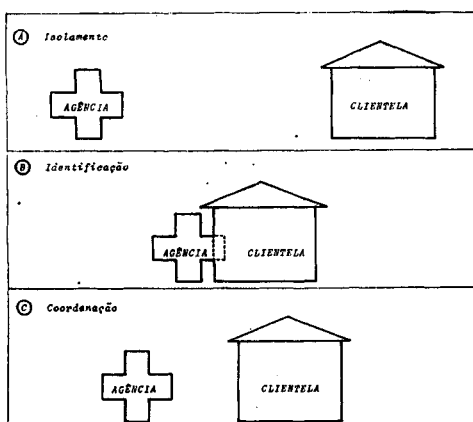


Fig. 1 — Três tipos possíveis de distância social agência-clientela.

Tipo A — *Isolamento*. Distância social demasiada. Ausência de comunicação. Objetivos isolados ou conflitantes. Programa fracassado. Mau equilíbrio agência-clientela.

Tipo B — *Identificação*. Distância social quase nula. Comunicação subjetiva. Objetivos confusos ou confundidos. Programa fracassado. Mau equilíbrio agência-clientela.

Tipo C — *Coordenação*. Distância social correta. Comunicação adequada. Objetivos atingidos em comum. Programa bem sucedido. Bom equilíbrio agência-clientela.

Exemplifiquemos. As associações de pais e mestres representam um “mecanismo de enlace”, entre a escola e a comunidade, susceptível de criar e manter uma distância correta tal que nem pas-

sem os pais a “morar” na escola, nem a ela jamais compareçam. Ambos os extremos seriam prejudiciais.

No entanto, poderá ocorrer que a escola esteja situada numa comunidade onde a “associação de pais e mestres” deverá ser implementada por outro ou outros mecanismos de enlace cujo poder de iniciativa, intensidade de ação, perícia e cobertura sejam maiores do que as associações voluntárias. É o caso da comunidade indiferente ou hostil aos objetivos da agência escolar, ou sanitária, ou de extensão agrícola, etc.

Aqui entra a contribuição de dois estudiosos, LITWAK & MEYER¹ que, reconhecendo variar a distância social entre as organizações burocráticas incumbidas de prestar serviços à comunidade e o ambiente social em que operam, formularam uma teoria de equilíbrio para coordenação agência-clientela, fornecendo um critério para decidir quais os mecanismos de enlace susceptíveis de *aumentar a comunicação* entre os grupos envolvidos, no caso de grande distância social, *manter a comunicação* existente, quando a distância é correta entre os grupos e até *diminuí-la*, quando a distância social é mínima⁽¹⁾.

É uma contribuição valiosa porque combina os achados da Ciência da Administração, através do estudo da natureza (estrutura e dinâmica) das agências, das Ciências Sociais, pela análise dos grupos da comunidade (características e comportamento) e pesquisa dos princípios de comunicação envolvidos e os das Ciências Educacionais, que os utilizam no processo de mudança.

1. *Natureza das Agências:*

Os autores citados distinguem, basicamente, 4 modelos de organização burocrática:

(1) Segundo LITWAK & MEYER, existe um ponto ótimo, aquém ou além do qual afetamos o controle social, produto da distância correta entre as organizações burocráticas e os grupos primários externos. Para que suas funções sociais se complementem e harmonizem é necessário relacioná-los, porém sem confundí-los ou identificá-los.

— o *racional-legal*, caracterizado por relações impessoais, normas específicas (geralmente codificadas), estrita hierarquia de autoridade, especialização de funções, definição rígida de direitos e deveres e avaliação na base do mérito;

— o *de relações humanas*, caracterizado por relações pessoais, normas gerais, ou como dizem, em inglês, “general policies”, relação de camaradagem entre colegas, ampla definição dos objetivos da organização e avaliação na base do mérito (exceto quanto à última, as características do modelo de relações humanas opõem-se ao racional-legal);

— o *profissional*, resultante da combinação dos dois anteriores, incorporando, através de estruturas paralelas de autoridade e departamentos autônomos, características racionais-legais e de relações humanas, e finalmente;

— o *paternalista*, caracterizado pelo nepotismo, ênfase em objetivos pessoais e não empresariais, política discriminatória na base das amizades pessoais, preconceitos, estereótipos etc., com ausência completa da avaliação por mérito. É o que, no Brasil, se chama de intervenção polí-

tica na criação e funcionamento das agências e de certa forma retrata uma forma de paternalismo⁽¹⁾. Enquanto o modelo paternalista é positivamente inadequado, o profissional possibilita lidar com uma ampla gama de eventos, tanto os que ocorrem (especialidade do racional-legal), como os que não ocorrem (especialidade do modelo tipo relações humanas), combinando perícia e flexibilidade, cobertura ampla e ação rápida e intensa⁽²⁾ (Figura 2).

2. *Análise dos Grupos:*

Os grupos primários externos à agência, tais como a família e a vizinhança, distinguem-se pelo contacto face a face, permanência de relações, comunicação difusa e multitemática (pode-se falar de tudo...) e não instrumentalidade (a amizade é um fim em si e não instrumento para conseguir algo).

Em relação aos objetivos da agência podem ser resistentes, conformes ou mistos. Serão resistentes se seus valores se opõem aos da agência e estão organizados de forma a resistir aos esforços daquela. Serão conformes se partilham dos

(1) No Brasil coexistem, dentro de uma estrutura racional-legal, tanto modelos paternalistas como estatutários. As normas e regulamentos deixam muitas vezes de serem aplicadas nos casos influentes política e economicamente, passando a ser instrumento de discriminação social e escudo para não enfrentar os problemas sociais. Por outro lado processou-se uma curiosa assimilação do modelo de relações humanas pela estrutura burocrática racional-legal. Passou-se a fazer relações humanas por decreto. Dispositivo do Regimento Interno dos Grupos Escolares (Estado de São Paulo) reza: “A disciplina escolar há de repousar essencialmente na afeição que diretor, professores e funcionários devem dedicar aos alunos de modo a serem estes dirigidos mais pelos conselhos e persuasão amistosos”. (Art. 42). Outro exemplo? Projeto de reforma do Código de Menores, apresentado à Câmara dos Deputados, em 1952, pelo representante do Amazonas (Sr. André Araújo), continha artigos como estes: Art. 341 — Os passelos sempre devem ser feitos pela manhã, ao sol. Art. 422 — Quando, num menino, a conduta má se repete freqüentemente, é sinal de que o professor está fracassando na sua missão. Art. 454 — É preciso ter confiança no aluno.

(2) LITWAK citado por LITWAK & MEYER¹, considera que a estrutura e o sucesso da empresa estão relacionados, em parte, à natureza dos objetivos que persegue e à natureza das tarefas executadas para atingi-los. Quando os objetivos são relativamente claros, os critérios para alcançá-los razoavelmente determinados, e as tarefas, padronizadas, se repetem, a estrutura racional-legal descrita por Max Weber emerge e torna-se suficiente. Por outro lado, se os objetivos são ambíguos, os critérios incertos e as tarefas não uniformes, o modelo de relações humanas aparece e vinga. Finalmente, quando há uma mistura de tudo isso, um terceiro tipo, chamado profissional, habilita-se para lidar tanto com situações padronizadas como únicas. É o caso de hospitais, escolas e indústrias empenhadas tanto na pesquisa como na produção.

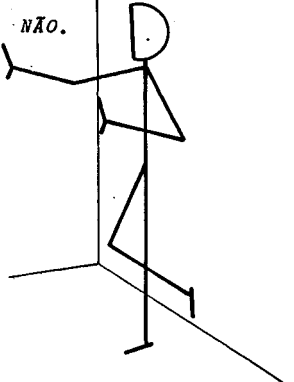
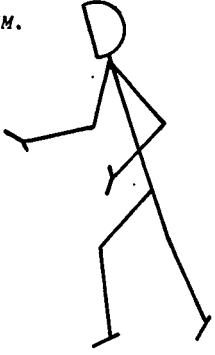
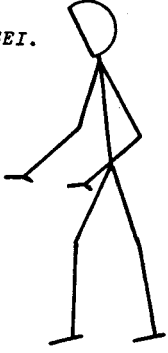



<p>NÃO.</p> 	<p>SIM.</p> 	<p>NÃO SEI.</p> 
<p>CLIENTELA RESISTENTE Valores opostos à agência Organizada Barreiras à comunicação</p>	<p>CLIENTELA CONFORME Mesmos valores da agência Organizada Sensível à comunicação</p>	<p>CLIENTELA INDECISA Idem Desorganizada Não informada</p>
		
<p>AGÊNCIA RELAÇÕES HUMANAS Relações pessoais Normas gerais Grupos paritários Funções amplas Avaliação na base do mérito</p>	<p>AGÊNCIA RACIONAL-LEGAL Relações impessoais Normas específicas Autoridade hierárquica Funções especializadas Avaliação na base do mérito</p>	<p>AGÊNCIA PROFISSIONAL Relações mistas Ambos os tipos - "Staff" e linha Ambos os tipos</p>

Fig. 2 — Adequação de três diferentes tipos de agência a três diferentes tipos de clientela. *Clientela Resistente*: Agência de Relações Humanas. *Clientela Conforme*: Agência Racional-Legal. *Clientela Indecisa*: Agência Profissional.

mesmos valores da agência, estão organizados e predispostos a colaborar com ela. Aqui cabe distinguir os grupos que, embora partilhem dos mesmos valores, ou não estão organizados ou carecem de informação suficiente. Finalmente, os grupos mistos apresentam características mistas, embora convivam na mesma área, denotando um fenômeno de não integração social. Os autores definem ainda famílias conformes vivendo em núcleos de vizinhança resistentes e famílias resistentes, vivendo em vizinhanças conformes. Os mecanismos de enlace, que veremos a seguir, diferem em cada caso.

3. Mecanismos de Enlace

Conhecidas as características das agências e dos grupos que compõem sua clientela, estaremos em condições de escolher o melhor método para atingir os objetivos de nosso programa.

Sua eficiência relativa já é um dado fornecido pelos estudos de psicologia social e pelas ciências educacionais, no tocante aos chamados princípios de comunicação. Assim os mecanismos de enlace utilizados pela agência para influir sobre os grupos primários, para que adotem os valores e normas por ela preconizados, va-

T A B E L A 1

Princípios de Comunicação e Mecanismos de Enlace entre as Agências e os Grupos Primários Externos

Mecanismos de Enlace	Princípios de Comunicação			
	Iniciativa	Intensidade	Perícia	Cobertura
Perito Participante	máxima	alta	máxima	mínima
Líder Natural	moderada	máxima	baixa	moderada
Agência Local	moderada a baixa	alta	alta	moderada
Associação Voluntária	mínima	moderada	moderada	alta
Mensageiro Comum	moderada	baixa	mínima	máxima
Meios de Comunicação Social	alta a baixa	mínima	mínima	máxima
Autoridade Formal	alta a baixa	moderada a baixa	alta a baixa	moderada a baixa
Função Delegada	alta	alta a baixa	alta a baixa	moderada

riam em relação à iniciativa, intensidade, perícia e alcance ou cobertura possíveis a cada um.

Na prática, quanto maior fôr a distância agência-cliente a cobrir, tanto maior deverá ser a iniciativa desenvolvida pela agência, a intensidade das relações, a perícia ou conhecimento especializado, com maior ou menor alcance ou cobertura (êste último fator varia na razão inversa dos primeiros).

Em se tratando de grupos resistentes, é necessário utilizar um mecanismo cuja iniciativa, intensidade e sofisticação (perícia) seja de tal monta a romper as barreiras de percepção seletiva por êles opostas à ação da agência. Da mesma forma, de acôrdo com os objetivos de nosso programa, teremos mensagens mais ou menos complexas, desde a informação simples a respeito de serviços disponíveis a

uma comunidade receptiva até comunicações que envolvem mudança de atitudes e comportamento de indivíduos ou grupos. No primeiro caso poderíamos usar o método de comunicação em massa ("mass-media"), mas, no segundo, sòmente destacando um perito participante, para trabalhar na comunidade, poderemos lograr nossos objetivos (na nomenclatura dos autores, "detached expert approach").

A Tabela 1 nos dá idéia das possibilidades dos oito mecanismos de enlace que os autores assinalam como susceptíveis de conseguir, cada um em seu caso, um equilíbrio adequado agência-cliente, coordenando-os para o contrôle social ótimo⁽¹⁾.

4. Correlações Significantes

As organizações burocráticas, os grupos primários e os mecanismos de enlace, eis as três variáveis independentes na teo-

ria de LITWAK & MEYER¹. É possível e recomendável, no entanto, correlacioná-las estreitamente em prol de um melhor controle.

Assim, estudadas e definidas as características dos grupos primários que constituem nossa clientela e escolhidos os mecanismos de enlace mais adequados a eles, os autores consideram que os resultados serão melhores quando a estrutura burocrática da agência favoreça a coordenação pretendida⁽²⁾.

Na Tabela 2, a hipótese acima é esquematizada. Dados os mecanismos de enlace, somente metade será apropriada, respectivamente, para funcionar junto a estruturas racionais-legais ou de relações humanas e, indistintamente, para o modelo profissional. Quanto maior o algarismo no diagrama, tanto melhor o controle ou equilíbrio e, conseqüentemente, maior a possibilidade de atingir os objetivos do programa.

Verifique-se o menor pêso atribuído ao modelo racional-legal e respectivos mecanismos (comunicação em massa, regulamentos e normas etc.), em relação ao "set" de relações humanas, para programas destinados a grupos resistentes e como a situação se inverte no caso de grupos conformes. Veja-se a inutilidade ao empregar mecanismos de enlace próprios de um modelo de agência junto a outro (Tabelas 3 e 4).

Na Tabela 5 os grupos primários são estudados mais profundamente e classificados segundo dois diferentes níveis, o de vizinhança, e o das famílias que a integram. Os autores não mencionam, expressamente, o nível mais amplo de comunidade, mas, pessoalmente, acreditamos que dêle se aproximam bastante.

A análise do diagrama revela-nos que os resultados melhores serão alcançados pela correta combinação das três variáveis estudadas. Nos casos de equivalên-

(1) *Perito Participante* ("Detached Expert Approach"), profissionais com autonomia para fazer decisões no campo, através de participação direta nos grupos, dos quais ganha a confiança. Exemplo: Trabalhadores Sociais com grupos de delinqüentes, Organizadores de Comunidade. É um mecanismo caro. *Líder Natural* ("Opinion Leader Approach"), elemento da própria comunidade, susceptível de influir em seus membros pelo prestígio e confiança que desfruta. *Agência Local* ("Settlement House Approach") operando dentro da comunidade, mas dependendo da receptividade da população para executar seus programas. Exemplo: Centro de Saúde, Centro Comunitário. *Associação Voluntária* ("Voluntary Association Approach"), reunindo membros da agência e da clientela. Ex.: Associação de Pais e Mestres. *Mensageiro Comum* ("Common Messenger Approach"), pertencendo tanto à agência como à clientela. Ex.: Escolares. A posição do mensageiro na hierarquia de ambos os grupos influirá na eficácia da mensagem. *Meios de Comunicação Social* ("Mass-media Approach"), como o rádio, a televisão, a imprensa. Sua intensidade pode ser aumentada, utilizando os ídolos da juventude (se a eles se destina nossa mensagem), os líderes de opinião pública etc. Sua pericla, também, desde que assessorados por especialistas. *Autoridade Formal* ("Formal Authority Approach"), ou comunicação por leis e decretos, policiando sua execução. Ex.: Polícia, Serviço Sanitário (antigamente). *Função Delegada* ("Delegated Function Approach"), em que outras agências, mais especializadas e com melhor acesso à clientela, levam a mensagem, atuando como elo entre a agência original e a população. Ex.: Escolas, educando sobre normas de trânsito, igrejas, apoiando campanhas sociais etc.

(2) Veja-se a conseqüência danosa para o ensino nacional na adoção, pela escola brasileira, de princípios da escola nova, *sem modificar* sua estrutura racional-legal e paternalista tradicional. Embora defenda técnicas de ensino modernas, mantém uma organização obsoleta, que opõe resistência entre teoria e prática. De acordo com recente trabalho de PEREIRA², por disciplina os professores entendem "um tipo de submissão das crianças aos adultos, principalmente aos professores e diretor, onde se conglomeram padrões de comportamento, valores e atitudes típicos de organizações tradicionalistas: "respeito" diante dos adultos, acatamento total de suas decisões, tratamento reverencial e mesmo temeroso, inibição da vida social espontânea infantil, "reconhecimento" para com o professor etc".

T A B E L A 2

Equilíbrio Ótimo entre a Estrutura Burocrática da Agência, os Mecanismos de Enlace e os Grupos Primários Externos

Estrutura Burocrática da Agência: Modelos	Mecanismos de Enlace	Grupos Primários		
		Resistentes	Conformes	Mistos
De Relações Humanas	Líder Natural Agência Local Perito Partícipe Função Delegada	5	3	3,5
Racional-legal	Mensageiro Comum Meios de Comunicação Social Autoridade Formal Associação Voluntária	3	5	3,5
Profissional	Todos os Mecanismos	4	4	5
Qualquer dos dois modelos primeiros	Escolha Inadequada	2	2	2
Paternalista	Quaisquer mecanismos	1	1	1

T A B E L A 3

Gradação do Contrôlo Social para Diferentes Tipos de Famílias Segundo Combinações Diferentes de Alguns Mecanismos de Enlace

Mecanismos de Enlace	Tipos de Famílias		
	Resistentes (1)	Não Organizadas (2)	Conformes (3)
Perito Partícipe ou Líder Natural mais Agência Local e Função Delegada	(3) 4	(1) 3	(1) 4
Mensageiro Comum e Associação Voluntária	(2) 3	(3) 5	(2) 5
Associação Voluntária ou Autoridade Formal	(1) 2	(2) 4	(3) 6

NOTA: A soma dos pesos (entre parênteses) dá o grau atingindo nas diferentes combinações. O grau maior significa maior controle social e, em consequência, melhor rendimento (objetivos atingidos). Assim somando "Tipos de Famílias Resistentes" mais o primeiro conjunto de "Mecanismos de Enlace", teremos: $1 + 3 = 4$.

T A B E L A 4
Gradação do Contrôlo Social para Diferentes Tipos de Famílias Dentro de Núcleos de Vizinhança Opostos Segundo os Mecanismos de Enlace

Mecanismos de Coordenação	Núcleos de Vizinhança					
	Favoráveis (3)			Desfavoráveis (1)		
	Tipos de			Famílias		
	Resistentes	Não Organizadas	Conformes	Resistentes	Não Organizadas	Conformes
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Líder Natural mais Agência Local	(3) 7	(2) 7	(2) 8	(1) 3	(1) 4	(1) 5
Perito Participe mais Agência Local e Função Delegada	(2) 6	(1) 6	(1) 7	(3) 5	(2) 5	(2) 6
Mensageiro Comum ou Meios de Comunicação Social mais Associações Voluntárias ou Autoridade Formal	(1) 5	(3) 8	(3) 9	(1) 3	(3) 6	(3) 7

NOTA: Para compreensão desta Tabela, seguir as instruções da Tabela 3.

cia, a escolha recairá na combinação mais econômica. Isto dependerá da escolha racional dos recursos disponíveis. Não deverá ser colocado um perito participante junto a uma agência tipo relações humanas ou profissional quando o mesmo resultado poderá ser facilmente alcançado por uma organização racional-legal (já existente) operando junto a grupos conformes da comunidade. Dificilmente uma organização racional-legal poderá, por outro lado, lidar com líderes naturais, uma vez que não é possível conseguir sua confiança e colaboração através de normas e regulamentos. Eis porque os autores relacionam os mecanismos aos modelos administrativos.

As conseqüências mais notáveis dessa tríplice ou quádrupla correlação residem precisamente na metodologia. Assim, verificamos que melhores resultados serão obtidos por uma agência profissional uti-

lizando um líder de um núcleo já favorável a seus propósitos como mecanismo de enlace, enquanto em outro núcleo antagonico pouco poderá ser conseguido através do líder natural, que, na expressão de LITWAK & MEYER¹, passa a funcionar, nesse caso, como para-raios, atraindo as mensagens sem passá-las adiante. Aqui a solução será alcançada através do perito participante, que recebe treinamento especial para lidar com populações hostis, no sentido de mudança cultural, através de sua integração ao grupo e utilizando os recursos locais⁽¹⁾. Quando, porém, a vizinhança é favorável, mas apenas a família resistente, o líder do bairro continuará o melhor mecanismo, sendo contraproducente o emprêgo do perito, que onerará ainda desnecessariamente nosso programa.

* * *

(1) "Inner Resources Approach" (ROSS², 1955).

T A B E L A 5

Gradação do Contrôlo Social para Diferentes Tipos de Famílias Dentro de Núcleos de Vizinhanças Opostos Segundo os Mecanismos de Enlace e o Estilo Administrativo da Agência (Modelos de Estrutura Burocrática)

Estrutura Burocrática da Agência (Estilos)	Mecanismos de Coordenação	Núcleos de Vizinhança					
		Favoráveis (3)			Desfavoráveis (1)		
		Tipos de Famílias					
		Resistentes (1)	Não Organizadas (2)	Conformes (3)	Resistentes (1)	Não Organizadas (2)	Conformes (3)
Relações Humanas	Líder Natural	(4)	(4)	(4)	(3)	(2)	(2)
	Agência Local						
	Função Delegada	8	9	10	4	5	6
Relações Humanas	Perito Participe	(3)	(2)	(2)	(6)	(4)	(4)
	Agência Local						
	Função Delegada	7	7	8	8	7	8
Racional-legal	Mensageiro Comum ou Meios de Comunicação Social ou Autoridade Formal mais Associação Voluntária	(4)	(6)	(6)	(2)	(4)	(4)
		8	11	12	4	7	8
Profissional	1ª e 3ª Combinações acima	(6)	(5)	(5)	(2)	(4)	(4)
		10	10	11	4	7	8
Profissional	2ª e 3ª combinações acima	(5)	(4)	(4)	(4)	(6)	(6)
		9	9	10	6	9	10
R.-H. ou R.-L.	Escolha Inadequada	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
		5	6	7	3	4	5
Paternalista	Quaisquer déles	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
		4	5	6	2	3	4

NOTA: Para compreensão desta Tabela, seguir as instruções da Tabela 3.

Talvez os autores apresentem fatos sabidos. Porém o mérito da teoria é justamente a sistematização do conhecimento, tornando-o *operacional*. E, mais do que nunca, é oportuna, quando se discute ainda qual o “melhor” método de educação sanitária nos órgãos de saúde pública e até nas escolas especializadas.

S U M M A R Y

In any public or private social-addressed programme arises the question of how to coordinate agency-client relationships, in order to obtain the best results, in terms of agency's policy and aims and people's interests and needs. Two american sociologists, Litwak and Meyer, of Michigan University, postulate that this coordination is a function of the degree of social distance between agency and clientele. Thus “maximum social control is most likely to occur when coordinating mechanisms develop between bureaucratic organizations and external primary groups that balance their relationships at a middle position of social distance where they are not too intimate and not isolated from one another”. These mechanisms are 1) the detached expert approach; 2) the opinion leader approach; 3) the settlement house approach; 4) the voluntary association approach; 5) the common messenger approach; 6) the mass media approach; 7) the formal authority approach and 8) the delegated function approach, all of them with differential power of initiative, intensity, focused expertise and coverage. All the different mechanisms of coordination should be used according to the degree of social distance between agency and clientele, which means that in dealing

with external groups the agency must decide whether they are supporting ones (same values of the agency, informed and organized), resistant ones (deviant values and organized), or a mixture type (some deviant, some conforming or with the desired values, but not organized or lacks knowledge). The agencies which are to deal with groups must not just select the appropriate mechanisms, but ought to have themselves the desired structure to facilitate the coordination, according to the cases. Besides that, the objectives of their programmes shall be analysed, whether they are pure informative-content objectives or culture change-content objectives. We believe that the “balance theory of coordination between bureaucratic organizations and external primary groups”, as the authors call it, is an important contribution to the intended integration of the Social Sciences with the Educational and Administrative ones. In the field of Health Education methodology, it gives a more sound criterium to choose the appropriate methods in dealing with people, according to the content of our message and the characteristics of the clientele concerned, without forgetting the bureaucratic structures of our own agencies.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. LITWAK, E. & MEYER, H. J. — *A Balance Theory of Coordination Between Bureaucratic Organizations and External Primary Groups*. Ann Arbor, University of Michigan. s.d. (Mimeografado).
2. PEREIRA, L. — *A escola numa área metropolitana*. São Paulo, Pioneira/Ed. USP, 1967.
3. ROSS, M. G. — *Community Organization*. New York, Harper & Brothers, 1955.