

# LA BUROCRACIA Y EL PATRIMONIALISMO: UN CONFLICTO CULTURAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA

Antonio Gil da Costa Júnior

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

[antonio.gil@gmail.com](mailto:antonio.gil@gmail.com)

## Resumen

Este artículo está dedicado a una introducción a la discusión antagónica de la burocracia contra el patrimonialismo en la administración pública brasileña. Para entender lo que es el fenómeno burocrático es necesario examinar el contexto histórico de la racionalización del trabajo y cómo esta se integra en la sociedad. También es destacable el enfoque weberiano de la burocracia en los aspectos políticos y administrativos del Estado, centrándose en el Estado brasileño. Para entender la racionalización de la administración pública en Brasil es necesario darse cuenta de que este es, sobre todo, una cuestión sociológica. Por lo tanto, se argumenta que, en Brasil, la racionalización de la administración pública se enfrenta serios obstáculos, derivados principalmente de su educación histórica y cultural - una tradición de patrimonialismo que se permea en el Estado, que se deforma y distorsiona la estructura gubernamental.

**Palabras clave:** Racionalidad. Teoría de la Burocracia. Patrimonialismo. Administración pública brasileña. Conflicto cultural.

## Introducción y contexto

La racionalidad del trabajo es resultado de un largo proceso de secularización y que culminó más tarde en la civilización occidental. Guerreiro Ramos (2009) presenta una evolución de la racionalidad del trabajo, entre otros, que culminarían con la teoría de la burocracia.

En las sociedades pre-letradas el trabajo era algo difuso, así como la totalidad de la vida social. La economía, el arte, la religión, la moralidad y la magia se mantuvieron en estrecha interdependencia funcional, lo que llevó a una oscuridad existencial de cada una de estas. En estas sociedades, el proceso de producción y creación de activos fueron guiados por la tradición y la costumbre. Todavía no existía la idea de la ganancia ni la competencia para adquirir un cierto estatus en la jerarquía social.

En la antigüedad la vida ociosa es vista como uno de los símbolos más evidentes de las clases sociales altas. En la República de Platón, el trabajo es visto como algo que degrada a quienes lo practican. Se estiman como el más noble aquellos que no ejerce ninguna técnica mecánica, y especialmente aquellos que se dedican a la profesión de las armas. La dualidad metafísica que se establece la oposición entre el intelecto y la materia ocasionó la legitimación de la estratificación social existente en las sociedades griegas. El trabajo se convierte en insignificante, así como las aplicaciones materiales de la ciencia. En este contexto, Platón pone artesanos en el último lugar en su ciudad ideal. En Política, Aristóteles sigue esa forma de pensar y establece que ningún artesano será ciudadano.

En la Edad Media y el Renacimiento el trabajo ha llegado a ser visto como algo que no corrompe el alma y el cuerpo, por el contrario, la primera se prepara para la vida contemplativa y la segunda da ocupación, librando las personas de los apetitos inferiores. Ya el Renacimiento se encarga de superar la inercia de un mundo que parecía definitivo, con la *ratio* en lugar de *traditio*. Así la *ratio* es el medio que sirvió para emancipar al individuo de la tradición o de erradicar el miedo de lo sagrado.

Con la aparición de la fuerza de trabajo, esto pasa a ser visto como una mercancía, objetivo de la especulación, la contabilidad y la ciencia. Por lo tanto, el conocimiento técnico se devenga cuando el hombre se emancipa del temor sagrado de interferir con el mundo natural. La nueva ciencia natural y las nuevas tecnologías van a servir al poder económico e intelectual como una expresión de las nuevas tendencias racionales y liberales, opuestos a las viejas tendencias conservadoras. Se inicia así el proceso de racionalización en todos los ámbitos de la vida humana.

La Revolución Industrial puede ser vista como un catalizador para una transformación radical de la cultura de Occidente a finales del siglo XVIII. La organización social y económica hasta la fecha era relativamente rudimentaria. El tiempo de respuesta del hombre se ofrece a los problemas sociales que enfrenta convierte para carácter racional.

Madura la idea de aplicar el método científico en el tratamiento de los problemas sociales, con las ciencias naturales que ofrecen una "plantilla" para el establecimiento de esta nueva ciencia que se busca. La idea de que la propia sociedad puede organizarse racionalmente se expresa cada vez más fuertemente en el siglo XIX e inspiró el desarrollo de lo que puede llamarse de ambiente *racionalizador*.

Esto contexto culmina con la sociología de la burocracia creada por el sociólogo alemán Karl Emil Maximilian Weber (1864-1920). Para Weber, la burocracia es "la única manera de organizar eficazmente un gran número de personas, y por lo tanto ampliar inevitablemente con el crecimiento económico y político." Fue la necesidad de un modelo racional de organización capaz de caracterizar las variables "funciones" y "estructura", así como el comportamiento de los miembros participantes, que sería aplicable no sólo a la fábrica, pero todas las formas de organización humana.

### **Weber y la Teoría de la Burocracia**

Según la teoría de Weber, la sociedad moderna se caracteriza por las organizaciones. En esta perspectiva, la burocracia es una forma de organización del mundo contemporáneo que se da a los que controlan una cuota de poder. Por lo tanto, puede ser visto como un sistema de dominación o poder autoritario y jerárquico que utiliza la racionalidad y el conocimiento administrativo.

Para entender este proceso, hay de saber que las empresas han surgido con el desarrollo del comercio y la aparición de la burguesía. Por lo tanto, la burocracia es un fenómeno antiguo y que sólo en la modernidad se convierte en un factor social dominante.

El mundo moderno está orientado a organizaciones y el hombre se inserta en este contexto donde difícilmente puede satisfacer sus necesidades de forma aislada. Está incrustado en las organizaciones y éstas tienen un papel esencial en la formación de la personalidad del hombre moderno, ya que sus valores y creencias pueden ser los mismos. Las organizaciones participan de este proceso de construcción evolutiva a través de un condicionamiento que reduce al mínimo su participación como un individuo.

Las organizaciones son necesarias para el desarrollo económico, político y social del mundo. Así, Motta y Pereira (1986) muestran que cuanto más un sistema social está organizado, más se aproxima de el modelo ideal de organización burocrática. Por lo tanto, es característico de la burocracia a la rígida jerarquía y apego a los reglamentos, con el interés principal de la aplicación de la ley, sobre la base de la eficiencia por la racionalidad instrumental y apoyada de manera arbitraria a cumplir con las regulaciones y leyes.

Según Martins (2008) lo más destacado del enfoque weberiano se constituye como pionero en el tema de los aspectos políticos y administrativos del Estado moderno y se centra en la sociología política. Un enfoque que trata de distinguir entre la racionalidad sustantiva de búsqueda de los intereses y el ejercicio del poder a través de la racionalidad formal instrumental. De este modo, contribuye al proceso de traducción de conceptos para operaciones controlables. La solución de un problema particular depende de diversas ciencias porque no se puede resolver sólo con la aplicación de los principios abstractos.

El mundo moderno estaba rodeado, si el sistema político era totalitario o democrático, con economía socialista o capitalista. Según Clegg (1990), los filósofos Marx, Durkheim y Weber participaron en la suposición dogmática de la relación entre la modernidad y la organización. Y después de la Segunda Guerra Mundial, el trabajo de Weber fue generalizado en toda Inglaterra, con su tesis de que trató de definir el número limitado de formas de organización que la modernidad puede adaptarse. La interpretación de este gran autor exponente en la sociología moderna se haría eco de la llamada de la racionalidad independiente del sistema político y económico imperante.

Hablando un poco sobre cada teórico, se puede decir que, según Marx *apud* Clegg (1990) la modernidad se formó por la maduración y la eventual superación del capitalismo como modo de producción dominante en todo el mundo. Continuando con Durkheim (2008) la modernidad organizacional se asociaba con la jerarquía y la complejidad, así como el desarrollo de una sociedad mercantilizada.

Ya Weber, de acuerdo con Clegg (1990) estudiaba sociología y el estudio sistemático de las organizaciones para formar vínculos de reciprocidad, verificando así una interpretación mutua entre su visión sociológica y las preocupaciones de una teoría de la organización en desarrollo. El pensador buscaba aplicar los principios generales de la razón a la conducta de los problemas humanos.

Con respecto a la ciencia, su legitimidad y racionalidad, Weber se posiciona afirmando que "la ciencia enseña al hombre formas de utilización racional de los recursos y su respectiva opción

para lograr el fines deseados, por otra parte, excluye cualquier juicio de valor con respecto a su legitimidad y racionalidad (Weber *apud* Moraes *et al.*, 2003 p.4)".

La burocracia o el poder burocrático se corresponden con las organizaciones, las organizaciones burocráticas o la burocracia, por lo que la burocracia puede ser tratada como un sinónimo de la organización para demostrar un tipo de sistema social. Para Weber *apud* Motta y Pereira (1986), la burocracia no es un tipo de sistema social, sino más bien una especie de poder o de dominación, ya que cada tipo de poder corresponde a uno o más sistemas sociales diferentes. Con este punto de vista, las organizaciones son sistemas burocráticos.

El elemento esencial que distingue a las organizaciones de otros sistemas sociales es la racionalización. Según Tragtenberg:

En Weber se refleja la crisis ideológica de la conciencia social burguesa. Es una reacción lúdica a la ruptura de la razón, los que prefieren hacer el sacrificio del intelecto, para el que las viejas iglesias son misericordiosamente abierta (Tragtenberg *apud* Moraes *et al.*, 2003, p.5).

Por lo tanto, las organizaciones burocráticas son sistemas sociales racionales con la división del trabajo realizado en vista de la coherencia con los fines perseguidos. Las actividades se distribuyen de acuerdo con los objetivos que se deben alcanzar. Motta y Pereira (1986) conceptualizan la organización como un sistema social que es administrado por el criterio de la eficiencia, en la que las decisiones se toman teniendo en cuenta el aumento de la productividad.

La eficiencia es una forma específica de racionalidad y la coherencia de los medios sobre los fines perseguidos se traduce en el empleo del mínimo esfuerzo (medios) para lograr los máximos resultados (fines), es decir, el hecho de que una organización sea eficiente es, por lo tanto, la condición de un sistema social que se considera una burocracia.

### **Weber y los tipos puros de dominación**

Según Weber (1991) existen tres tipos puros de dominación legítima. El autor delinea las fronteras que separan a la burocracia de otros sistemas sociales, clasificándolas en tres tipos de dominaciones: la carismática, la tradicional y la racional-legal.

Para Weber (1991), la dominación carismática, procedente del carisma, se basa en la extraordinaria veneración de la santidad, del poder heroico, del ejemplar carácter de una persona o puesto de manifiesto por la devoción. La dominación tradicional basada en el tradicionalismo, en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones existentes desde siempre. Y la dominación racional-legal, con su fuente de legitimidad basada en el poder legal-racional, la creencia en la legitimidad de las órdenes establecidas y el derecho a ordenar a aquellos que, en virtud de sus órdenes se aplica judicial o administrativamente y son nombrados para ejercer dominación legal.

En el poder racional-legal las leyes son escritas y exhaustivas, tienen carácter jerárquico con la división horizontal del trabajo, además de ser impersonales. El sistema burocrático es formal y dirigido por administradores con precisión, univocidad, velocidad, carácter oficial, continuidad, sigilo, uniformidad, fricción reducida, reducción de costos materiales y personales. La estructura de una organización burocrática es jerárquica, donde el ingreso, el aumento o la disminución se basan en criterios objetivos, eliminando así todos los elementos que pueden ser irracionales o no susceptibles de cálculo.

La búsqueda de una mayor eficiencia en el funcionamiento de las organizaciones se debía a su "pesimismo cultural". En esta perspectiva, la racionalización del mundo daría lugar a un "cautivo en camisa de fuerza" burocrático en la modernidad. La humanidad sería cada vez más prisionero de la esclavitud y la servidumbre de la perfección técnica.

Para Weber la burocracia era "necesaria, inevitable, ineludible, infalible, universal y simplemente inquebrantable." La difusión de la burocracia se convirtió en irresistible debido a su superioridad puramente técnica. En muchos aspectos, Weber consideraba la burocracia con escepticismo. Aunque la efectiva superioridad técnica con respecto a las formas de gestión, la burocracia todavía era un producto humano, donde la dimensión humana de la burocracia estaba fatalmente comprometida por su funcionamiento técnico.

Continuando con el pensamiento del autor anterior, el tipo burocrático más puro de organización es la monocrática por ser técnicamente capaz de lograr el más alto grado de eficiencia, así como ser formalmente la forma más racional de la dominación. La eficiencia de su superioridad se centra en la aplicación en todas las tareas administrativas.

La burocracia trata de la previsibilidad del comportamiento de los miembros de la organización, por lo que los administradores burocráticos no tienen autoridad sobre las vidas de sus subordinados, sea dentro o fuera de la organización, ya que cada empleado sabe cómo actuar en base a las directrices y normas de organización.

Según Guerreiro Ramos (2009) la administración racional o burocrática presenta los siguientes rasgos "típico-ideales":

En la administración burocrática se establece el principio de la competencia o jurisdicción, por el que se delimita las competencias de los funcionarios y constituyen las instancias. De este modo desaparece el comando arbitrario. Cualquier acto que lesiona la disposición legal puede ser susceptible de revisión o anulación.
Constituye una jerarquía funcional y un sistema de procedimiento, mediante el cual las relaciones de súper-coordinación y subordinación están perfectamente organizadas. Las decisiones de gestión se distribuyen en función de su generalidad o la gravedad, por las autoridades "superiores" o "inferiores".
Punto fundamental de la administración burocrática es el documento. La técnica de documentación y el archivo crece, surgen los escribanos, secretarios, archivistas, los archivólogos. Ningún papel tiene curso si no son protocolados. Ninguna decisión tiene eficacia si no se publica oficialmente. Cada división tiene su papeleo y toda autoridad despacha al siguiente más alto.
La función pública se considera una profesión. Normas y técnicas necesarias para el ejercicio de las posiciones son objetivos y representan una tecnología en particular, y con el fin de enseñarles, aparecen institutos, cursos de formación profesional.
Los empleados burocráticos tienen las siguientes características: a) Son personalmente libres, emancipados de todo vínculo personal y con sujeción únicamente a los objetivos deberes de su cargo. b) Se distribuyen como una jerarquía de gestión estricta, con poderes rigurosamente establecidos. c) Son designados o nombrados sobre la base de la libre elección, de acuerdo con la calificación determinada por pruebas o de valores que acrediten su cualificación. d) Por lo general, tienen derecho a la pensión o salario fijo, graduados, primero de acuerdo con la jerarquía, a continuación, de acuerdo con las responsabilidades del cargo y, en general, en función de la representación. e) Ejercen el cargo como su única y principal profesión y tienen ante sí una "carrera", o la posibilidad de mejoras y promociones por año de ejercicio o por el mérito, o ambas, a juicio de los superiores. f) Trabajan con la separación completa de los medios administrativos y sin la propiedad de las posiciones. g) Estén sujetos a una estricta disciplina y vigilancia que normalmente se expresa en el código o categoría profesional.

Tabla I - Características "típico-ideales" de la burocracia

Fuente: Adaptado de Guerreiro Ramos (2009).

También es importante hablar de la administración profesional, ya que es una de las características de la burocracia. Un administrador profesional es, ante todo, un experto. Donde su cargo no es un honor, sino una forma de vida, a menudo, su principal fuente de renta. Dado que es un administrador profesional, se subtiende que gestione por cuenta de terceros (ciudadanos - cuando se refiere al Estado; accionistas - cuando una empresa en nombre de los accionistas), ya que no tienen medios de administración y producción. Es característico de ser fiel a la posición y su salario es en la forma de dinero, es decir, reciben un salario a cambio de su fuerza y la forma de su trabajo. En este contexto, la carrera de un administrador profesional le da la derecha, al final, tener derecho a la jubilación.

### Críticas a la Teoría de la Burocracia

Como se ha dicho Mouzelis (1998), a los autores modernos, la teoría de Weber ha hecho caso omiso de los problemas relacionados con el desarrollo de las organizaciones. Así, la teoría burocrática es "predominantemente etnocéntrica, ahistórica y microscópica en su orientación".

El concepto de burocracia de Weber, no parece adecuado para una investigación empírica detallada de las organizaciones concretas. Por lo tanto, algunos autores post-weberianos describen "las disfunciones de la burocracia". Los puntos principales son el particularismo, la satisfacción de los intereses personales, el exceso de normas, la jerarquía y el individualismo y el mecanismo. Según Merton (1966), la burocracia deja de lado el factor humano. Sin embargo, de acuerdo con Etzioni (1961), el tipo ideal burocrático de Weber no cubre todas las organizaciones.

Cohen, March y Olsen (1972) propusieron el "modelo de la basura", en que muestran cómo los procesos de toma de decisiones en las organizaciones son fluidos y no estructurados. El modelo es una crítica a la burocracia, lo que demuestra que los procesos de la toma de decisiones en las organizaciones están lejos de ser bien estructurado como anhela el modelo burocrático.

La burocracia llegó a ser visto en el mundo moderno por el sentido común como la causa para impedir el buen funcionamiento de las organizaciones. Vale la pena señalar que, en este sentido, el término se convierte en trámites a través de la utilización de un número excesivo de documentos, apego excesivo a reglamentos y ineficiencia.

### **La racionalización, la burocracia y el patrimonialismo en la administración pública brasileña**

La administración pública patrimonialista en Brasil tiene sus orígenes en el siglo XVIII por los europeos que aquí llegaron. Estos seguían una ideología que procuraba tomar el sentido del Estado, que no era visto como una institución al servicio del pueblo, pero sin como los clientes de la población, es decir, el Estado en lugar de servir al pueblo y atender sus necesidades, actuaba como una entidad que debería tener sus necesidades cubiertas gracias al trabajo de la población. Por esta razón, los servidores o funcionarios públicos eran vistos como nobles y recibían este título por indicaciones del soberano, que estaba en la gratitud y la defensa de sus intereses.

El trabajo a favor de la sociedad se convirtió en una idea de último momento y un disfraz para ocultar la mala conducta de un grupo que tienen el título de funcionario público, que ponen sus intereses por encima del Estado y realizaban las actividades públicas de manera irregular.

Con la intención de combatir las prácticas inescrupulosas de los funcionarios públicos, se introdujo en el Estado la racionalización de la administración pública burocrática. La intención sería el predominio de los intereses universales sobre los intereses individuales.

Es importante tener en cuenta que esta racionalización de la administración pública, es ante todo una cuestión sociológica. No es simplemente la aplicación de los conocimientos técnicos, sino más bien una transformación del aparato estatal. Es una fase de la evolución del estado de que una tecnología en sí misma.

Por lo tanto, hay un choque entre la administración patrimonialista y la administración racional o burocrática. La superación de la administración patrimonialista para la evolución de la administración racional ocurre algo más lentamente, de acuerdo con la composición social de cada nación, pero vale la pena subrayar que en ninguna sociedad contemporánea la administración racional se ve en toda su pureza.

En Brasil, la racionalización de la administración pública se enfrenta a serios obstáculos, derivados principalmente de su educación histórica y cultural - una tradición de patrimonialismo que se permea en el Estado brasileño.

Esta administración patrimonialista es un despojo legitimado por la tradición, en la que los cargos públicos se distribuyen como regalos o gratificaciones. A menudo, el interés particular se destaca ante el interés público y la eficiencia de las funciones públicas.

Es analizando bajo este contexto que Duguit denomina el Estado Patrimonial:

A medida que el propietario tiene un derecho absoluto sobre su cosa, así el imperio real es un derecho absoluto. A medida que el propietario puede disponer de sus cosas toda o en parte, se conceder derechos particulares sobre ella, desmembrar sus derechos de propiedad, transmitirlo hereditariamente, así por lo que el rey (se diga el mandante) puede disponer la totalidad o parte de su imperio, desmembrarlo, pasarlo después de la muerte. Así se forma la concepción del Estado Patrimonial (Duguit *apud* Guerreiro Ramos, 2009, p. 87).

Este "privatismo" se revela en el campo político, en forma de partidos de patronazgo, es decir, sin la unidad ideológica, la cual, lo que interfiere en la administración pública, lento (si no paralizan) la modernización de la administración pública.

En 1950 Guerreiro Ramos afirmaba que "la verdad es que la estructura social y política brasileña no tiene, hasta la fecha, las condiciones que se harán plenamente eficaces en nuestra administración pública, un sistema racionalizado (Guerreiro Ramos, 2009, p. 93)." Se podría argumentar que esta frase, después de más de sesenta años, todavía se da la realidad actual del gobierno brasileño. Un buen ejemplo son las situaciones como los recientes "Actos Secretos" del Senado de Brasil, con nombramientos de familiares de los actores políticos a cargos públicos sin competencias de prueba o títulos, lo que demuestra la fragilidad de un Estado burocrático y racional en Brasil. La presión del "privatismo" y "familiarismo" deforma y distorsiona la estructura gubernamental.

Por lo tanto, en Brasil, la racionalización de la administración pública se enfrenta a serios obstáculos, derivados principalmente de su formación histórica, donde su introducción en la maquinaria del Estado nacional se produjo a causa de un idealismo utópico. Es en este contexto que, analizando sociológicamente, se puede afirmar que la administración pública brasileña se esfuerza desde hace casi un siglo, para pasar de un estado patrimonial. Se puede citar como ejemplos la reorganización política de los años 30 con la creación de DASP (Departamento Administrativo del Sector Público) y, más recientemente, con la reforma del Estado en los años 90 e implantación de la nueva gerencia pública.

Por lo tanto se encuentra en el centro de la administración pública en Brasil un verdadero conflicto cultural, donde dos concepciones opuestas chocan: una burocracia moderna, diseñado principalmente como un proceso de despersonalización y el personalismo como la supervivencia del patrimonialismo. Este conflicto se hace sentir a través de la vida política y administrativa y es una fuente constante de la desigualdad social y la desintegración cultural.

### **Consideraciones finales**

A pesar de ser uno de los estudios organizacionales más importantes, la burocracia se encuentra en el mundo moderno en parte porque las organizaciones burocráticas pueden ser meros instrumentos de las "manos" de los políticos y líderes, perdiendo así la consistencia sistémica. Por lo tanto, la teoría de la burocracia weberiana comprende la singularidad y especificidad de los procedimientos olvidándose el lado humano como un factor de la interacción social.

La burocracia como la racionalización de la administración pública, ha surgido como una evolución del estado donde el predominio del interés público y la función universal debe sobresalir en un interés particular. Sin embargo, la racionalidad es siempre política, basada en intereses. Es en este sentido que el patrimonialismo todavía ejerce una gran influencia en la administración del Estado brasileño, legitimado por una tradición histórica del período imperial.

La superación de estos trastornos, en especial el conflicto cultural de concepciones antagónicas de despersonalización (burocracia moderna) y el personalismo (patrimonialismo) pasa a través de la maduración de la composición social de Brasil y la consiguiente evolución de la burocracia, donde la democracia y sobre todo la transparencia, juegan un papel fundamental.

### **Bibliografía**

- CLEGG, Stewart. Modern Organizations: organization studies in the postmodern world. London: Sage, 1990.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G., OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, v. 17, p. 1-25, 1972.
- DURKHEIM, Émile. Da Divisão do Trabalho Social. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- ETZIONI, A. A comparative analysis of complex organizations. New York: The Free Press, 1961.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2009.
- MARTINS, Humberto Falcão. Em busca de uma teoria da Burocracia Pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. RAC, v.2, n.3, Set./Dez. 1998. p.109-128.
- MERTON, Robert. Estrutura burocrática e personalidade. In: WEBER, M. et al. Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; VANCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. Teoria geral da administração. 3ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, L. C. Bresser. Introdução à Organização Burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 09-55.

MORAES, L. F. R.; MAESTRO FILHO, A. D.; DIAS, D. V. O paradigma Weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na Teoria Organizacional. RAC, v.7, n.2, Abri./Jun. 2003. p.57-71.

MOUZELIS, Nicos P. Organizacion y burocracia. Barcelona: Jordi Fornas, 1998.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Brasília: UnB, 1991. p.139-160.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In.: CAMPOS. Edmundo (org.). Sociologia da Burocracia. - 4º ed.- Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.15-28.