

GUSTAVO MORAIS DE ALMEIDA
NAELLY CRISTYNA OLIVEIRA DA SILVA

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: OS DESAFIOS DE EFETIVAÇÃO DE UMA
CONSTITUIÇÃO PROGRAMÁTICA EM UM ESTADO COM PRÁTICAS
PATRIMONIALISTA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Afya Centro Universitário
de Ji-Paraná, na disciplina de Trabalho de
Conclusão II, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito.
Profa. Orientadora: Ma. Aline Cirilo Caldas

Ji-Paraná
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

A447c

Almeida, Gustavo Morais de.

Constituição Federal de 1988: os desafios de efetivação de uma constituição programática em um estado com práticas patrimonialista. / Gustavo Morais de Almeida; Naelly Cristyna Oliveira da Silva. – Ji-Paraná, 2025.

8 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Afya Centro Universitário de Ji-Paraná, 2025.

Orientadora: Prof.^a Ma. Aline Cirilo Caldas.

1. Direito Constitucional. 2. Patrimonialismo. 3. Administração Pública. I. Silva, Naelly Cristyna Oliveira da. II. Caldas, Aline Cirilo. III. Título.

CDU 342.4(81)

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Bibliotecário Giordani Nunes da Silva CRB 11/1125

Constituição Federal de 1988: os desafios de efetivação de uma constituição programática em um estado com práticas patrimonialista

¹ Gustavo Morais de Almeida, ² Naelly Cristyna Oliveira da Silva, ³ Aline Cirilo Caldas

¹ Acadêmico do 10º período do Curso de Direito, Centro Universitário São Lucas Ji-Paraná - JPR, Ji-Paraná, RO, Brasil. E-mail: gustavoma2907@gmail.com

² Acadêmica do 10º período do Curso de Direito, Centro Universitário São Lucas Ji-Paraná - JPR, Ji-Paraná, RO, Brasil. E-mail: naellycristina11@gmail.com

³ Professora orientadora, Mestre em Direito Negocial pelo Universidade Estadual de Londrina (2022). E-mail: aline.caldas@afya.com.br.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na redemocratização do Brasil, consagrando direitos sociais, civis e políticos em um modelo programático que exige ação estatal para sua concretização. No entanto, sua efetivação enfrenta obstáculos profundos, especialmente em um Estado historicamente marcado por práticas patrimonialistas, clientelistas e corporativistas.

A administração pública patrimonialista é característica de um Brasil colônia que ainda não aprendeu com os erros do passado, bem por isto, não parece interessante à elite política que o povo aprenda sobre o passado, e desenvolva plena consciência política.

É evidente que apesar das boas intenções do poder constituinte originário, os administradores dos poderes, em especial os representantes do povo, não estão atentos ao princípio da legalidade, mas, tão somente com a autopromoção em detrimento do efetivo cumprimento da carta magna.

Nesse diapasão, o presente trabalho propõe refletir sobre o persistente descompasso entre o projeto normativo da Constituição de 1988 e a realidade política e administrativa patrimonialista que dificulta a consolidação das normas constitucionais.

2. Materiais e métodos

O presente estudo foi desenvolvido a partir do método dedutivo, partindo de premissas gerais sobre o constitucionalismo e o patrimonialismo para, em seguida, analisar seus reflexos na efetivação da Constituição Federal de 1988.

Assim, a análise seguiu o método dedutivo, partindo de conceitos gerais sobre constitucionalismo e patrimonialismo para compreender sua aplicação prática no cenário político e jurídico brasileiro, que possibilitou por meio da pesquisa exploratória e qualitativa identificar categorias centrais como: “constituição programática”, “patrimonialismo”, “efetivação de direitos” e “administração pública”.

Através dessa metodologia pretende-se construir uma reflexão crítica acerca dos desafios impostos pelo patrimonialismo à plena concretização do grande arcabouço de direitos previstos na Carta Magna de 1988.

3. Resultados e Discussões

A Constituição Federal de 1988 teve um papel de suma importância no período de redemocratização do Brasil. Não há como negar que a sua promulgação lavou a alma da nação, dando a sensação de que se fazia a Constituição de todos. O grande impasse, é que assim como um projeto de construção precisa de bons construtores civis para sair do papel, também as leis dependem de bons executores e administradores da coisa pública.

3.1 O Caráter Programático da Constituição de 1988

A CF/88 não apenas reconhece direitos, mas impõe ao Estado o dever de efetivá-los. Isso inclui saúde, educação, moradia, trabalho e segurança, entre outros. No entanto, essa ambição esbarra em limitações estruturais e políticas.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995) a Constituição de 1988 agravou a governabilidade brasileira ao sobrecarregar o Estado de tarefas, sem providenciar os recursos para as mesmas, ou seja, preocupou-se com a distribuição de riquezas, não com a produção delas. Na sua opinião, a crise de governabilidade brasileira seria solucionada com uma nova constituição.

Analisando contexto histórico da constituinte de 1987, é compreensível a necessidade de uma constituição que englobasse tanto direito e princípios, tendo em vista que ocorreu em um período histórico delicado, pós ditadura militar, sendo justificável o excesso de minúcias

no texto constitucional, com o fim de positivizar o direito (em especial os princípios e garantias fundamentais) e instaurar o estado democrático de direito através de um contrato social formal. Interessante constar o pensamento de Paulo Bonavides citado por Pedro Lenza:

[...] as Constituições se fizeram desenvolvidas, volumosas, inchadas, em consequência principalmente de duas causas: a preocupação de dotar certos institutos de proteção eficaz, o sentimento de que a rigidez constitucional é anteparo ao exercício discricionário da autoridade, o anseio de conferir estabilidade ao direito legislado sobre determinadas matérias e, enfim, a conveniência de atribuir ao Estado, através do mais alto instrumento jurídico que é a Constituição, os encargos indispensáveis à manutenção da paz social. (Bonavides, 2000, apud Lenza, 2011, p. 57)

A Constituição de 1988 outorgou uma série de atribuições ao Estado. Assim, aquilo que já seria difícil de se concretizar com uma administração transparente, técnica, efetiva e idônea, torna-se impossível num cenário de corrupção, patrimonialismo, nepotismo e populismo barato.

3.2 Patrimonialismo brasileiro

O modelo de administração patrimonialista entende que não há separação do Estado e pessoa privada, ou seja, os interesses do detentor de poder se tornam parte de seu governo (Holanda, 1995). Ainda, de acordo com Weber (1996), uma das principais bases de sustentação do poder está no patrimônio, o qual se mantém vinculado a benefícios e fragmentos de poder perante o Estado.

O patrimonialismo sempre foi uma característica cancerígena da administração pública no Brasil. Apesar das boas intenções do poder constituinte originário, os administradores dos poderes, em especial os representantes do povo, não estão atentos aos princípios regentes da administração pública expresso no artigo 37 da CF/88 (sem se esquecer dos implícitos, tão importantes quanto), menos ainda com o bem comum, mas tão somente com a autopromoção em detrimento do efetivo cumprimento da carta magna.

Este tipo de pensamento e conduta é uma forma de administração que pode ser observada desde o Brasil Colônia, quando o país era de domínio dos portugueses. Perpetrou-se também após a independência e durante grande parte dos governos republicanos no país. Bresser Pereira assertivamente aduz:

Nesse quadro, o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção eram norma. O que não impedia que os altos burocratas – os quais, associados com a aristocracia, detinham grande poder político que usavam para enriquecer – se dedicassem à prática

da autoglorificação e à arrogância de portadores da racionalidade técnica. (1998, p. 47).

Ainda nesse viés, as constatações de Sergio Buarque de Holanda (1995), infelizmente, continuam atuais, quando afirma que as constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul.

3.3 Constituição nominativa (“mera folha de papel”)

A Constituição Federal de 1988 é uma constituição escrita, promulgada, rígida e analítica. De todos os tópicos de classificação de uma constituição, verifica-se que o de maior importância a ser discutida nesta pesquisa, é a classificação quanto à sua ontologia. Em que pese, a belíssima escrita e intenção da atual constituição, nota-se que se trata de uma constituição predominantemente nominativa – Quando não há uma concordância total entre as normas constitucionais e as necessidades do processo político, ou seja, quando a dinâmica política não se ajusta às normas da Constituição, ela se torna apenas nominal. Isso significa que a Constituição perde seu valor jurídico, com suas normas sendo, em grande parte, ineficazes. Nesse caso, o texto constitucional não orienta os processos de poder; ao contrário, são os grupos de poder que acabam moldando a Constituição nas métricas de seus interesses.

Diante do cenário descrito, é imprescindível citar o conceito constitucional sociológico formulado por Ferdinand Lassale, citado por Barroso:

O sociologismo constitucional ou o conceito sociológico de Constituição é associado ao alemão Ferdinand Lassalle. De acordo com sua formulação, a Constituição de um país é, em essência, a soma dos fatores reais do poder que regem a sociedade. Em outras palavras, o conjunto de forças políticas, econômicas e sociais, atuando dialeticamente, estabelece uma realidade, um sistema de poder: esta é a Constituição real, efetiva do Estado. A Constituição jurídica, mera “folha de papel”, limita-se a converter esses fatores reais do poder em instituições jurídicas, em Direito. Com ênfase nos aspectos ligados ao poder econômico e às relações que ele engendra, a concepção marxista também partilha e até aprofunda essa visão pessimista acerca do Direito e da Constituição, considerando que a ordem jurídica pode ser reduzida a um fator de dominação, agregando uma aura de legitimidade à estrutura de poder prevalente. (Lassale, 1862, *apud* Barroso, 2025, p. 48).

Assim, verifica-se que a constituição escrita é mera formalidade, que para se concretizar no mundo real precisa do impulsionamento da sociedade civil como um todo. É a denominação dada por Konrad Hesse como “vontade de constituição”.

A força normativa da Constituição, para Konrad Hesse, não se limita somente à sua adaptação à realidade concreta. A Constituição impõe tarefas que devem ser efetivamente realizadas. No entanto, isso se dará somente se existir a, por ele denominada, “vontade de constituição” (Wille zur Verfassung). Essa “vontade de constituição” possui três vertentes: a compreensão da necessidade de uma ordem normativa contra o arbítrio, a constatação de que essa ordem não é eficaz sem o concurso da vontade humana e de que a ordem normativa adquire e mantém sua vigência sempre mediante atos de vontade. O que Hesse afirma é que a força normativa da Constituição não depende apenas de seu conteúdo, mas também de sua prática. Se não forem respeitados os princípios constitucionais, desperdiça-se um capital que nunca mais será recuperado. As freqüentes revisões expressam a idéia de que as exigências conjunturais têm mais valor que a ordem constitucional vigente⁷⁶. Hesse conclui afirmando que a intensidade da força normativa deriva diretamente da “vontade de constituição”⁷⁷. Entre nós, infelizmente, essa “vontade de constituição” praticamente inexistente nos altos escalões da República, quer sejam do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário. (Hesse, 1991 *Apud* Bercovisi, 1999, p. 44).

Uma constituição política perfeita promulgada para cidadãos despreparados e apáticos vale tanto quanto uma obra de Machado de Assis nas mãos de um analfabeto (Gianetti, 1993). De fato, uma sociedade coletivamente saudável depende do comprometimento de seus cidadãos com aquilo que se costuma chamar de bem comum, uma motivação voltada à resolução de problemas atrelados à própria ideia de sociedade, problemas que transcendem a esfera individual do cidadão. Nenhuma Constituição, plano de governo ou política pública por si só mudará o status quo social. O grande desafio que se apresenta é engendrar um bom relacionamento entre cidadão, representantes e instituições estatais. Neste prisma, se possibilitaria a concretização e efetividade das normas constitucionais.

4. Considerações finais

A Constituição de 1988 representa um projeto ambicioso de construção de cidadania e justiça social. No entanto, sua efetivação plena exige uma ruptura com práticas patrimonialistas, uma reforma profunda da administração pública e um compromisso político com os valores republicanos. A efetivação da Constituição de 1988 depende não apenas de reformas legais, mas de uma mudança cultural profunda, que substitua o patrimonialismo pela ética pública e pela cidadania ativa.

5. Referências

BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da constituição dirigente:** algumas considerações sobre o caso brasileiro. 1999. SENADO FEDERAL: revista legislativa. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r14206.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 05 de abril. 2025.

BRASIL. Casa Civil. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 de abril. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995.

GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos? A ética na riqueza das nações**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**, 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: 34 ed. Brasília: Enap, 1998

PEREIRA, Osny Duarte. **Constituinte**: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Brasília, DF: UnB, 1987.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**: esbozo de sociologia comprensiva. Tradução de José Medina Echavarria. 2 ed. México: Fondo de Cultura Econômica, 1996.