

## O veto silencioso



Por **RENATO FRANCISCO DOS SANTOS PAULA\***

*Quando o Parlamento governa por chantagem e captura o orçamento público*

### A mutação do estatismo autoritário

Em sua obra derradeira *O Estado, o poder, o socialismo*, Nicos Poulantzas advertia, ainda nos anos 1970, sobre o surgimento de uma nova forma de Estado no capitalismo contemporâneo. Ele via emergir o que chamou de “estatismo autoritário”: um processo em que o poder estatal passa a concentrar funções, restringindo a democracia e esvaziando suas instituições. Era o prenúncio de uma virada histórica, um Estado que, sob a aparência de legalidade, ampliava seu controle sobre todos os domínios da vida social.

O autor descrevia no conceito a consolidação de uma forma estatal que, mesmo sob regimes democráticos, incorporava mecanismos de exceção e controle. O Executivo e o Judiciário se fortaleciam, enquanto o Legislativo perdia protagonismo e as instituições populares se enfraqueciam. Era a centralização do poder em nome da eficiência, acompanhada de uma erosão silenciosa da representação política.

Mas nosso autor nunca tratou seu conceito como algo universal e imutável. Ele próprio advertia que suas análises partiam de uma base empírica ancorada nos países centrais do capitalismo, especialmente na Europa e nos Estados Unidos. Nas formações dependentes, dizia ele, esse processo assumiria particularidades próprias, moldadas tanto pela posição subordinada na divisão internacional do trabalho quanto pelas contradições internas das classes dominantes.

Nicos Poulantzas dissera que “na região de países dominados, na América Latina, por exemplo, presencia-se à emergência de uma nova forma de Estado dependente [...] [que] comporta consideráveis particularidades que a distinguem da nova forma de Estado de países dominantes.” (2000, p. 208). Sua advertência é crucial.

Em países como o Brasil, as mutações do Estado autoritário não seguem o mesmo roteiro das potências capitalistas. Aqui, as heranças coloniais, o patrimonialismo e a dependência externa reconfiguram as formas de poder, criando uma simbiose peculiar entre o velho e o novo. O resultado é um Estado que preserva traços oligárquicos mesmo em contextos democráticos, e que reproduz, de maneira “nacional-dependente”, as tendências autoritárias do capitalismo global.

Como observa [Luiz Eduardo Motta](#) (2017), o estatismo autoritário expressa o declínio dos partidos e o avanço da tecnocracia, fenômeno que no Brasil assumiu feições moralistas e elitistas. Aqui, atualmente, o Executivo perdeu o protagonismo, e o Legislativo transformou-se numa máquina de chantagem orçamentária. As emendas parlamentares, antes vistas como democratizadoras, converteram-se em instrumentos de captura do orçamento e de reprodução oligárquica.

### A ascensão do parlamentarismo autoritário

# a terra é redonda

Muitos analistas políticos concordam em afirmar que a chantagem do Legislativo, como mecanismo de disputa de poder (embora seja uma marca estrutural da democracia burguesa), adquire uma nova forma e um extraordinário ganho de escala, quando presidentes fragilizados “abriram mão” do controle orçamentário para tentar garantir governabilidade. Michel Temer, com medo de um *impeachment*, inaugura a era da farra das emendas, liberando-as de forma ampla. Bolsonaro aprofundou o processo, institucionalizando ainda mais a prática. E Lula, demonstra imensa dificuldade para se desvencilhar dessa armadilha.

Em 2024 cada deputado federal dispôs de R\$ 37,9 milhões em emendas individuais impositivas e cada senador, de R\$ 69,6 milhões, [uma soma que ultrapassa os R\\$ 50 bilhões anuais](#).

Não bastasse o [volume estratosférico de recursos públicos postos a disposição de parlamentares](#), tem sido cada vez mais exposto o uso patrimonialista e clientelista que eles fazem das emendas, não apenas no legislativo federal. Cobrar para que as emendas sejam liberadas, em forma de chantagem, se tornou uma prática corriqueira nos legislativos brasileiros.

Um exemplo do uso distorcido do orçamento público pode ser visto na recente explosão de gastos com shows sertanejos financiados por emendas parlamentares, as chamadas “[emendas Pix](#)”. Prefeituras de pequenas cidades, onde faltam serviços essenciais como saneamento e postos de saúde, destinam milhões a cachês de artistas como Gustavo Lima, Wesley Safadão e Luan Santana. [Segundo levantamento do Estadão](#), apenas entre 2021 e 2022, cerca de R\$ 14,5 milhões foram gastos em 48 municípios com menos de 50 mil habitantes. Como explica Gil Castello Branco, da associação Contas Abertas, na mesma reportagem do Estadão, “as emendas Pix são cheques em branco que distorcem as políticas públicas e ampliam as desigualdades regionais”.

Casos como o do município de Mar Vermelho (AL), que desembolsou R\$ 370 mil pelo show de Luan Santana apesar de ser uma das cidades com menor renda do país, ou o do município de Bom Jesus (RS), que contratou a dupla Simone e Simaria por R\$ 380 mil, tornaram-se símbolos de uma política cultural paralela, movida a emendas e sem prestação de contas.

O [deputado federal Dimas Gadelha](#) (PT-RJ) calculou que os dez artistas sertanejos que mais receberam dinheiro público por meio de emendas e contratações diretas embolsaram R\$ 234 milhões na última década, enquanto a [Lei Rouanet](#), demonizada por setores da extrema-direita e por esses mesmos artistas, exige transparência e retorno social. “A farra é sertaneja e de direita”, ironizou o parlamentar.

Outras situações noticiadas recentemente evidenciam como o sistema de emendas se converteu em instrumento de corrupção e apropriação privada do orçamento. A [assessora Amanda Servidoni](#) (PL) foi flagrada pedindo “sua parte” de uma emenda de R\$ 300 mil, expondo a banalização da propina no cotidiano parlamentar. Semanas depois os jornais noticiavam que o professor [Anderson Silveira](#), genro do pastor Silas Malafaia, teve seu projeto na UFRRJ alvo de denúncias por desvio de R\$ 14 milhões do Ministério do Esporte, com repasses suspeitos a igrejas indicadas por deputados da base aliada ao governo do Estado. Em Ipojuca (PE), a professora [Simone Marques da Silva foi assassinada](#) logo após prestar depoimento sobre um caso de desvio de R\$ 27 milhões em emendas da saúde, episódio que revela o grau de impunidade e violência que cerca essas redes de corrupção.

Casos como esses, que vão da propina explícita ao silenciamento violento, revelam como o sistema de emendas vem se consolidando como um terreno fértil para a captura privada do orçamento público. As emendas “Pix”, de execução direta e sem transparência, ampliaram ainda mais esse poder de apropriação. O resultado é devastador: o Executivo perde a capacidade de planejar e o país, a capacidade de sonhar com o futuro.

Associada à chantagem, a manipulação e desvio do trâmite tem sido a causa de [enriquecimento ilícito](#) de uma porção destes “agentes públicos” eleitos pelo povo ou até mesmo de pessoas fora da política que veem nas emendas uma próspera forma de captação de recursos.

O constitucionalista Lenio Streck utilizou o termo “[presidencialismo de fancaria](#)” para se referir ao regime onde o

presidente continua a ter o nome, mas não o poder, enquanto o Congresso governa sem responsabilidade direta, movido por interesses privados: “O Brasil é o único país do mundo em que o parlamento se torna o algoz do sistema”, afirmou. O Legislativo, que deveria equilibrar os demais poderes, transformou-se num poder sem contrapesos, um ente autoritário travestido de representante da democracia.

O resultado é um parlamentarismo informal e autoritário, sustentado pela chantagem orçamentária e pela erosão da legitimidade popular. O Parlamento que Nicos Poulantzas via como vítima do Executivo é, hoje, o predador que capturou o Estado.

## Políticas públicas reféns do orçamento de emendas

O domínio do Congresso sobre o orçamento tem tido um efeito imediato: as políticas públicas voltaram a ser reféns da lógica das emendas e da política de balcão. O que era para ser planejamento, voltou a ser clientelismo. O que deveria ser política de Estado, torna-se, de novo, política de gabinete. Os velhos tempos oligárquicos e porque não dizer “coloniais” estão de volta sob novas bases.

Na educação, o [Observatório do Conhecimento](#) em seu mais recente levantamento mostra que o orçamento das universidades federais caiu à metade do que era em 2014, de R\$ 32,5 bilhões para R\$ 17,9 bilhões previstos para 2026, já corrigidos pela inflação.

Mesmo com o aumento de universidades e matrículas, os investimentos em infraestrutura despencaram para 5,6% do valor de 2014. A professora Mayra Goulart (UFRJ) resume o quadro: “As universidades estão cada vez mais dependentes de emendas parlamentares e perdendo a capacidade de investir e inovar.” (Fapesp, 2025).

Na saúde, [estudos do Ipea](#) apontam que os repasses de emendas cresceram de forma explosiva: 147% para estabelecimentos estaduais e 231% para municipais entre 2019 e 2024. Mas a distribuição é brutalmente desigual: em 2024, Alagoas recebeu R\$ 186 per capita, enquanto o Distrito Federal recebeu apenas R\$ 0,8. Pior: 34% das emendas estaduais e 28% das municipais foram destinadas a entidades privadas. A política pública se privatiza pela via orçamentária (Ipea, 2025).

Na assistência social, o retrato é ainda mais grave. Segundo o Ipea, 45% do orçamento federal do setor em 2023 veio de emendas parlamentares, uma expansão de 227% desde 2005. Metade dos municípios brasileiros, contudo, não recebeu um centavo: “A predominância de critérios políticos sobre parâmetros técnicos ameaça a universalização dos direitos sociais”, alerta Ana Cleusa Mesquita, pesquisadora do instituto. As emendas, que injetaram bilhões no SUAS, ao mesmo tempo reconfiguraram o sistema de financiamento de modo desigual e fragmentado, subordinando direitos à lógica das bancadas (Ipea, 2025).

É alarmante que isso aconteça na saúde e na assistência social, pois se trata de duas políticas cujo orçamento se opera pelo repasse de recursos regulares e sistemáticos pela dinâmica da transferência fundo-a-fundo, onde a relação entre os entes federados é dotada de mecanismos de transparência desde a pactuação até a execução orçamentária, além de serem áreas que possuem robustas estruturas de controle social.

O Brasil criou, assim, um paradoxo trágico: o Parlamento distribui dinheiro como se fosse benfeitor, mas ao mesmo tempo desmantela o Estado planejador. As universidades, os hospitais e os serviços socioassistenciais vivem hoje sob o império da emenda, não da política pública.

Esse quadro de descontrole e privatização do fundo público começou a gerar reações institucionais. Em setembro deste ano (2025), o ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, determinou que a Polícia Federal instaurasse inquéritos em todos os estados para investigar o uso irregular de emendas parlamentares.

Segundo reportagem de José Marques e Cézár Feitoza (*Folhapress*), a [PF realiza um pente-fino sobre emendas apresentadas por 92 políticos com mandato ou ex-mandato no Congresso](#), avaliando a necessidade de abertura de novos inquéritos no STF por corrupção, prevaricação e emprego irregular de verbas públicas.

O levantamento do TCU que deu origem à medida identificou 148 emendas, somando R\$ 85 milhões, sem plano de trabalho cadastrado, condição agora obrigatória por decisão do Supremo. As irregularidades abrangem parlamentares de 15 estados, sendo São Paulo e Amazonas os mais afetados.

Com base nesses dados, Dino determinou que a PF acesse inquéritos estaduais e reforçou que o tema exige “cautela para não vulnerar as prerrogativas parlamentares”. Apesar disso, as investigações já se somam a mais de 80 inquéritos similares em curso no Supremo, sinalizando que o sistema de emendas, e, especialmente as “emendas Pix”, tornou-se um dos principais focos de tensão entre o Congresso e o Judiciário.

Essa ofensiva institucional evidencia que o problema das emendas não é apenas político ou ético, mas jurídico e penal, atingindo o próprio coração do sistema representativo e revelando o grau de degradação da *accountability* parlamentar no país.

## Desinstitucionalização e ultra-oligarquização

Em entrevista à [Revista Piauí](#), o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Flávio Dino, sintetizou a crise das emendas com precisão cirúrgica. Para ele, o problema revela duas patologias estruturais do sistema político brasileiro: (i) a desinstitucionalização, que dissolve as agências de Estado e enfraquece os laços comunitários e políticos; (ii) a ultra-oligarquização, que concentra poder nas mãos de uma elite parlamentar inamovível.

Na entrevista, Dino explica que, hoje, um deputado ou senador acumula três fontes de poder eleitoral: o fundo partidário, o fundo eleitoral e as emendas parlamentares. Esse tripé cria um sistema quase impermeável à renovação: “A alternância de poder no Congresso é meramente retórica”, refere. O resultado é um sistema de baixa competitividade democrática e governabilidade inviável. Nenhum governo, de esquerda ou de direita, consegue governar plenamente, porque o presidencialismo foi capturado por um Legislativo que se tornou a verdadeira instância de veto do país.

O Ministro propõe, em sua prática no Supremo, duas medidas complementares: restaurar a transparência e a rastreabilidade dos recursos orçamentários, quebrando a lógica das emendas sigilosas; reabrir o debate sobre o sistema de governo, questionando a impositividade das emendas e a própria configuração do presidencialismo brasileiro.

Mais do que um problema de orçamento, trata-se de uma crise de governabilidade e de representação, e, portanto, de democracia.

## O veto silencioso e o desafio democrático

O que emerge desse cenário é uma forma inédita de estatismo autoritário, não mais centrado no Executivo, mas no Legislativo. Um estatismo parlamentar sustentado por emendas, fundos e privilégios, que desfigura o ideal de soberania popular e transforma a representação em negócio. O Parlamento, que deveria ser o espaço da deliberação pública, converteu-se em uma arena de apropriação privada do orçamento e de bloqueio das políticas públicas.

A consolidação desse novo *modus operandi* revela como o Legislativo assumiu o comando do Estado pela via do orçamento. O chamado Veto Silencioso é o instrumento dessa captura: um poder de veto exercido sem voto, sem debate e sem responsabilidade política. Diferentemente das [moções de censura](#) dos regimes parlamentaristas, em que o controle do governo é explícito e público, o veto brasileiro é oculto, operado por meio de emendas impositivas e fundos discricionários. O Congresso impede a execução de políticas ou redireciona recursos conforme seus interesses, sem precisar assumir a autoria do bloqueio.

A chantagem orçamentária converte o ato de governar em um jogo de barganhas fragmentadas e opacas. Ao invés de vetar políticas inteiras (como a universalização do SUAS, por exemplo), o Parlamento as esvazia financeiramente, repartindo o orçamento em feudos regionais e consolidando redes de poder particularistas. O resultado é um presidencialismo sem poder e um Legislativo que governa sem prestar contas: uma forma de dominação que transforma a democracia em simulacro de representação.

Superar esse impasse exige mais do que correções institucionais: demanda uma reação cívica imediata. A crise orçamentária é, acima de tudo, uma crise de representação. O poder de veto precisa voltar às mãos do povo, por meio do voto consciente e da fiscalização popular. Cabe à sociedade civil exercer seu próprio veto nas urnas, afastando os que fazem da política um negócio e reafirmando o princípio republicano de que o Estado existe para servir à coletividade.

O enfrentamento do veto silencioso começa na base. É urgente retomar práticas de controle social e criar comitês populares de fiscalização das emendas parlamentares nos municípios, acompanhando a destinação e o uso dos recursos públicos. Somente a vigilância cidadã pode romper o ciclo de clientelismo e corrupção que aprisiona a democracia. O Estado só será devolvido ao controle popular quando a sociedade transformar o orçamento em espaço de política pública e não de apropriação privada. As eleições se aproximam, fiquemos atentos!

**\*Renato Francisco dos Santos Paula** é professor de Serviço Social e Administração Pública na Universidade Federal de Goiás (UFG).

## Referências

BARBIÉI, Luiz Felipe. Conheça os tipos e valores das emendas parlamentares, motivo de embate entre STF e Congresso. In *G1 - Política*. (20/08/2024 03h30) Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/08/20/conheca-os-tipos-e-valores-das-emendas-parlamentares-motivo-de-embate-entre-stf-e-congresso.ghtml>

BRASIL 247. Áudio revela filiada ao PL pedindo “cashback” de emenda parlamentar. Disponível em [https://www.brasil247.com/regionais/sudeste/audio-revela-filiada-ao-pl-pedindo-cashback-de-emenda-parlamentar#google\\_vignette](https://www.brasil247.com/regionais/sudeste/audio-revela-filiada-ao-pl-pedindo-cashback-de-emenda-parlamentar#google_vignette)

FAPESP. Emendas parlamentares são usadas como recurso complementar para universidades públicas. Embora mecanismo ajude a preencher buracos no orçamento das instituições, pesquisadores temem dependência crescente desse modelo. Sarah Schmidt, da Revista Pesquisa FAPESP, setembro de 2025. Disponível em <https://revistapesquisa.fapesp.br/emendas-parlamentares-sao-usadas-como-recurso-complementar-para-universidades-publicas/>.

IPEA. A relação executivo-legislativo e o impacto em políticas públicas de saúde, educação, assistência social e trabalho. In *Policy Brief* 34. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3da2533c-fdaa-4162-bf17-9f1532e06b64/content>

MELLO & SARTORI, Bernardo & Caio. Genro de Malafaia vira campeão de emendas e gera crise interna em universidade no Rio. *Jornal O Globo* de 26/10/2025. Disponível em <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/10/26/genro-de-malafaia-vira-campeao-de-emendas-e-gera-crise-interna-em-universidade-no-rio.ghtml>

MOTTA, Luiz Eduardo. Observação sobre o artigo 120: Estatismo Autoritário X Estado de Exceção. In Pcdob Congresso, 22/09/2017. Disponível em <https://pcdob.org.br/congressos/12115/>

# a terra é redonda

POULANTZAS, Nicos. *O Estado O Poder O Socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REVISTA PIAUÍ. Flávio Dino, as emendas parlamentares e o PL do Licenciamento Ambiental. 06 de junho de 2025. Disponível em

[https://piaui.folha.uol.com.br/video/flavio-dino-as-emendas-parlamentares-e-o-pl-do-licenciamento-ambiental\\_2025/](https://piaui.folha.uol.com.br/video/flavio-dino-as-emendas-parlamentares-e-o-pl-do-licenciamento-ambiental_2025/)

STRECK, Lenio. Lenio Streck fala sobre o poder do Congresso, anistia a Bolsonaro, dosimetria e emendas. In TV Fórum, 11/10/2025. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=zShwe6DoiOk>

**a terra é redonda**  
**existe graças aos nossos leitores e apoiadores**  
**Ajude-nos a manter esta ideia.**

CLIQUE AQUI  **CONTRIBUA**