



# A carreira política dos senadores brasileiros na Primeira República

Lucas Massimo (Uninter)



No regime imperial, o cargo de senador era um mecanismo dentre tantos outros de premiar ou de cooptar aliados políticos das regiões diretamente ao topo da estrutura política. Segundo Beatriz Cerqueira Leite,

o cargo de senador representava o coroamento de uma carreira brilhante [...]. Era preciso que o futuro senador já tivesse ultrapassado importantes degraus na arte da política, tivesse uma aprendizagem prática e a escola só poderia ser, então, a ocupação de alguns cargos como Deputado, Presidente de Província, Ministro, Diplomata e Conselheiro de Estado. (LEITE, 1978, p. 44).

O Senado se aproximava mais da União do que da província, e seu elo estava sob o crivo da Coroa. No regime monárquico, os senadores eram nomeados pelo imperador a partir de uma lista triplíce elaborada pelas províncias. Não existiam eleições regulares porque o cargo era vitalício: o senador compunha mecanismo privilegiado por meio do qual o imperador premiava ou cooptava aliados políticos regionais como um canal de acesso ao topo da estrutura política. Como observa Machado de Assis:

é também certo que a vitaliciedade dava àquela casa uma consciência de duração perpétua, que parecia ler-se no rosto e no trato dos seus membros. Tinham um ar de família, que se dispersava durante a estação calmosa, para ir às águas e outras diversões, e que se reunia depois, em prazo certo, anos e anos. (ASSIS, 2004, p. 29).

Essas características do Senado eram bastante coerentes com uma estrutura política centralizada como a do regime imperial. De acordo com José Murilo de Carvalho (1996), a elite imperial brasileira tinha a forma de uma pirâmide invertida, na qual o volume de cargos e salários estava fortemente concentrado no topo do sistema, em uma configuração oposta à estrutura norte-americana que mantinha forte concentração no nível local. Assim “a consequência dessa estrutura centralizada era o acúmulo de funcionários e atividades administrativas no nível do governo central, sua reduzida presença no nível provincial e quase ausência no nível local” (CARVALHO, 1996, p. 137).



Fotografia da primeira reunião da nova legislatura no Palácio Conde dos Arcos. *Careta* de 11.5.1918, p. 13. Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil.



Nesse contexto, percebe-se que a implantação da estrutura federada de poder continha uma mudança essencial na forma de exercício do poder político. A descentralização da estrutura política forjada pelos constituintes de 1891 estipulou normas que alçavam o jogo político subnacional a outro patamar, no qual os estados funcionariam como os fiéis da balança na política nacional. Um dos principais fatores que unificaram os artífices do novo regime era exatamente o papel da política estadual:

[...] era na questão da autonomia política que todas as províncias, sem exceção, se uniram em prol do projeto federalista, porque só neste aspecto poderia haver uma “equalização” dos benefícios a todas as unidades da federação. Autonomia política significava acabar com o controle que o Poder Central tinha sobre as eleições locais e, sobretudo, garantir a eletividade dos antigos presidentes de província, transformados em governadores de estado. (ABRUCIO, 1998, p. 33).

Se até 1889 era possível politicamente que as carreiras dos senadores fossem pautadas por uma lógica exclusivamente nacional (tendo em vista que a condição de senador era uma prerrogativa do Poder Moderador), após essa data a carreira desses representantes teria, necessariamente, que passar pelas “contas” das elites que se sobressaíam nos estados da Federação.

Portanto, com a Primeira República, os atributos dos senadores seriam postos à prova, já que o mandato senatorial passaria pela transformação essencial da urna. Além do mais, seria o segundo mais alto cargo eletivo da União que passaria a ser decidido na esfera estadual e não seria mais produto das estratégias centrais. Desse modo, o Senado da Primeira República representa local especialmente oportuno para o exame da transição entre os regimes e seus efeitos sobre a elite política, pois mantém forte conotação nacional, ao passo que seus membros serão designados na esfera estadual. Ademais, com o fim da vitaliciedade, é possível assegurar que esse efeito do regime sobre o perfil da elite não é um traço legado do Império, o que não ocorre no caso dos deputados federais e estaduais. Essas características fazem dos senadores eleitos durante o período objeto privilegiado para explorar como o novo ambiente institucional, federalizado e eletivo altera o perfil dos eleitos.

## Qual é a novidade da carreira dos senadores brasileiros na Primeira República?



A posse do senador Paulo de Frontin em notícia veiculada pela *Careta* de 10.5.1930, p. 31. Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil.

O aspecto que mais chama a atenção é a extensão da carreira política dos senadores brasileiros na Primeira República. Se forem considerados apenas os indivíduos que tomaram posse no Senado Federal entre 1900 e 1927, constata-se que o tempo médio de carreira foi de 24 anos entre a estreia no primeiro cargo público e a posse no Senado Federal; no caso dos senadores eleitos entre 1946 e 1962, esse valor se reduz para 19,7 anos; e dos eleitos para o Senado durante o Regime Militar (1966-1986), a extensão da carreira é ligeiramente maior, 21 anos e 6 meses, em média, mas ainda é abaixo do observado na Primeira República. Esses valores corroboram a visão tradicional de que os indivíduos que chegam ao Senado Federal são políticos bastante experientes, desde o início da experiência republicana.

Contudo, apenas a extensão de carreira, mensurada dessa maneira, pode gerar interpretações equivocadas, já que

[...] um grande dono da terra pode passar vinte anos de sua vida no Parlamento, mas por tudo isso, ele não será um [político de carreira] ao passo que um homem que só ganha uma eleição o será indubitavelmente, se seu período no parlamento for precedido e seguido por alguma função burocrática ou outra atividade em nome do partido. (Meynaud 1961, p. 530, adaptado).

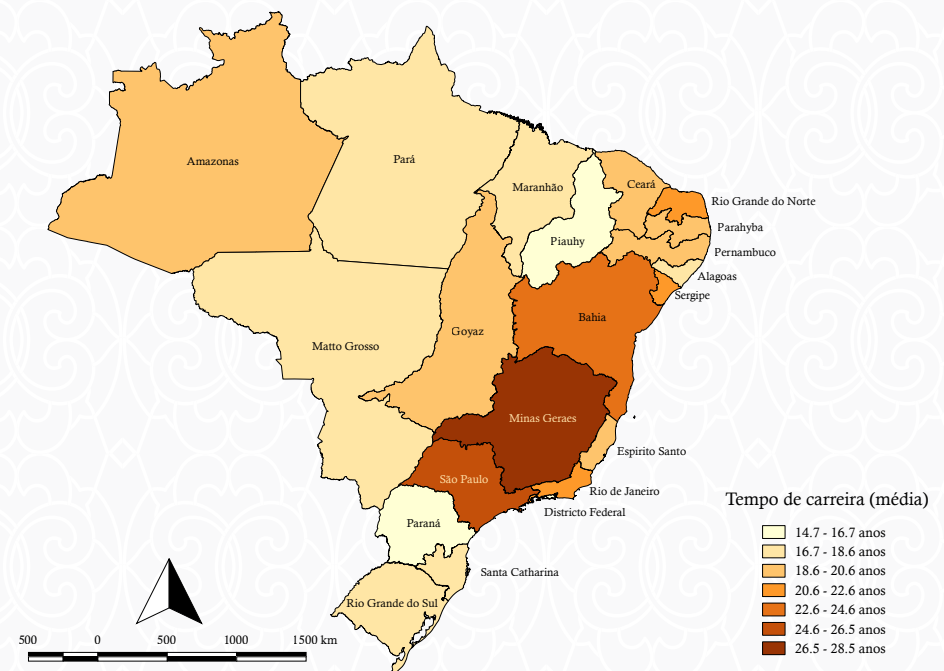
Para não incorrer nesse equívoco, é importante utilizar outra medida, não de extensão, mas de *intensidade* das carreiras políticas, e, nesse caso, o indicador é a quantidade de cargos públicos que foram ocupados entre a estreia na política e a posse no Senado Federal. Tomando apenas o período compreendido entre 1900 e 1927, os senadores brasileiros ocuparam em média 6,6 cargos até a posse no Senado. Esse valor se reduz para 4,6 cargos nos eleitos entre 1946 e 1962 e sobe um pouco no Regime Militar (1966-1986), quando os senadores detiveram em média 5,1 cargos.

Esses achados revelam que a elite senatorial brasileira na Primeira República possuía carreiras políticas bastante estruturadas, quer seja sob o ponto de vista da sua extensão, quer seja sob o ponto de vista da sua intensidade. Com olhar superficial, poder-se-ia afirmar que se o tempo de carreira se elevasse, seria evidente um crescimento na quantidade de cargos. Isso é falso, porque se o mesmo indivíduo continuasse no mesmo cargo, seu tempo de carreira aumentaria, e a quantidade de cargos permaneceria constante.

Ainda sobre esse aspecto, vale ressaltar que a vida média no cargo de senador – número de anos que durou o Senado dividido pelo número total de senadores e multiplicado pelo número legal de senadores em cada momento – durante o Império era de 14,74 anos (CARVALHO, 1996, p. 116). Na República, o mesmo dado cai para 8,24 anos. Isso revela que o fim da vitaliciedade alterou de modo substantivo o tempo que os indivíduos tomavam um lugar no Senado. Isso pode parecer óbvio, mas é importante que seja mensurado, pois, do contrário, poder-se-ia crer que um mesmo indivíduo passaria a maior parte da sua vida no mesmo cargo.

Os resultados apresentados oferecem panorama geral para toda a população de indivíduos que integrou o Senado Federal. Contudo, como se sabe, o traço que mais chama a atenção para o analista da política brasileira na Primeira República é a força da política estadual, e daí surgem diferenças importantes, as quais ficam bem claras quando examinados os mesmos indicadores por unidade da Federação. O mapa 1, a seguir, apresenta a média do tempo de carreira, e o mapa 2, adiante, apresenta a média da quantidade de cargos ocupados, ambos por estado.

Mapa 1 – Tempo de carreira por estado



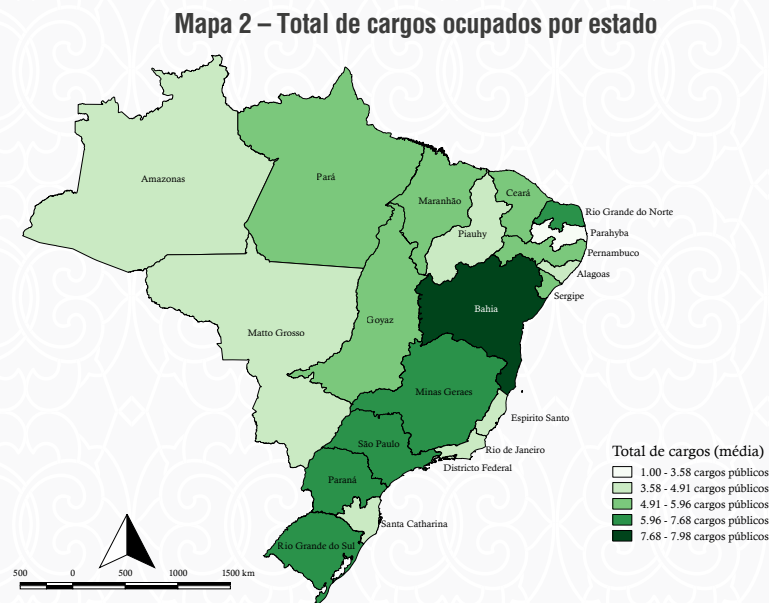
Fonte: elaboração própria com base no DHBB e no arquivo do Senado Federal.



O mapa 1 revela que os senadores com as maiores médias no tempo de carreira são os mineiros (26,5 a 28,5 anos), seguidos pelos paulistas e pelos baianos, que registram médias de 24,6 a 26,5 anos, de acordo com a subtração entre o ano de chegada ao Senado e o ano de estreia na vida pública. Paraná e Piauí são os dois estados em que a média do tempo de carreira fica abaixo de 16,7 anos.

Esses dados são relevantes por duas razões: primeiro porque mesmo os senadores com tempo de carreira menor possuíam carreiras bastante extensas (a menor média no mapa 1 é de cerca de 15 anos); segundo porque sugere que para os políticos de Minas Gerais, São Paulo e Bahia devem ter havido mais oportunidades para permanecer na carreira, pois está-se, pelos menos nos dois primeiros casos, falando de estados com partidos fortes, com capacidade de controlar o processo político. Nos outros estados, em que talvez a concorrência política tenha sido mais intensa, houve espaço para entrada de políticos menos experientes, o que reduz a média no tempo de carreira.

O mapa 2 registra a intensidade da carreira, medida pela quantidade de cargos públicos ocupados até a chegada ao Senado Federal. Tal como no gráfico anterior, é perceptível que as médias elevadas não foram suficientes para ofuscar variações estaduais.



Fonte: elaboração própria com base no DHBB e no arquivo do Senado Federal.

A Bahia é o estado em que os senadores possuíram mais cargos até a chegada ao Senado Federal, foram quase oito cargos para todos os senadores desse estado, o dobro do que se observa na Paraíba. Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul são os estados em que, pelas médias, os senadores ocuparam de seis a sete cargos antes da chegada ao Senado Federal. Esses dados revelam as variações entre os estados, mas têm a desvantagem de não captarem a dispersão em relação à média que ocorria entre os senadores do mesmo estado.

A última informação com a qual se pode caracterizar a carreira política dos senadores brasileiros na Primeira República é o vínculo deles com organizações partidárias. Quando se examinam suas biografias, descobre-se que há informações sobre vínculos com partidos políticos para 300 dos 359 indivíduos que tomaram posse no Senado Federal entre 1891 e 1934. Dos 300 senadores em cujas biografias informa-se a vinculação com partidos políticos, pouco mais da metade foi vinculada a mais de uma agremiação, e a outra parte esteve ligada com até cinco partidos ao longo desse período.

É importante não tratar os partidos políticos na Primeira República como se eles se assemelhassem aos que surgiram em muitas democracias de massa a partir dos anos 1950. É necessário considerar que, como o Brasil na Primeira República era um país de dimensões continentais, com uma malha de comunicação precária, com a maioria de sua população vivendo no campo, a extensão da franquia eleitoral (causada pelo desaparecimento dos critérios censitários) acabou por fortalecer as oligarquias locais.

Nessas condições, é bastante provável que se desenvolvesse uma divisão social do trabalho dentro das famílias. Por exemplo, um chefe político local teria um filho fazendo carreira na Igreja, outro se encarregaria de cuidar dos negócios das famílias, e o terceiro filho – normalmente os mais novos – iria para a faculdade de Direito, onde daria os primeiros passos na atividade política, para posteriormente defender, nas arenas legislativas (estadual e/ou federal), os interesses da sua família e das redes oligárquicas nas quais ela estava inserida. Família e partido podem ser, portanto, duas faces da mesma moeda. Com base nisso, é preciso evitar interpretação anacrônica das organizações partidárias da época.



De outra forma e tendo em mente as severas diferenças na estrutura econômica entre os estados da Federação, é razoável imaginar que surgissem muitas divisões entre os grupos oligárquicos. Disso poderiam derivar a sobreposição de diferentes ordens de clivagens: as disputas eleitorais em nível regional podem estar associadas às disputas de interesses imediatamente econômicos, mas também às diferenças no controle de recursos políticos (como o controle de autarquias públicas, dispositivos de repressão do estado, etc.), ou até mesmo divergências acerca da divisão do social do trabalho dentro das famílias, tal como mencionado anteriormente.

Observando essa estrutura, os dados sobre a vinculação com agremiações partidárias na elite senatorial são importantes pois elas indicam que quem chegou ao Senado Federal foi um grupo experimentado em atividades estritamente políticas. Por sua vez, a experiência com organizações partidárias era importante porque o partido político se configurava como a instância em que os conflitos decorrentes de todas essas clivagens *eram solucionados* – ele viabilizava as candidaturas, e era por meio dos jornais controlados pelos dirigentes partidários que se imprimiam as cédulas eleitorais. Enfim, ele fazia a intermediação entre a capital do estado e as franjas do sistema político.

Portanto, examinando a carreira dos senadores na Primeira República à luz do que se passa em diferentes níveis de governo, compreende-se melhor como se constituíram alguns dos fundamentos da representação política que passaram a predominar na política brasileira a partir da segunda metade do século XX.

### Sugestões de leitura

ABRUCIO, F. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.

ASSIS, M. de. *O velho Senado*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

CARVALHO, J. M. de. *A construção da ordem: a elite política imperial: teatro de sombras: a política imperial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ: Relume-Dumará, 1996.

LEITE, B. W. de Cerqueira. *O Senado nos anos finais do Império (1870-1889)*. Brasília: Senado Federal, 1978.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas; HEINZ, Flavio. Regime político e recrutamento parlamentar: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da Ditadura. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 47-68, dez. 2016.

COSTA, L. D. et. al. O desenho e as fontes da pesquisa com elites parlamentares brasileiras no século XX. In: PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. (coord.). *Como estudar elites*. Curitiba: Ed. UFPR, 2015. p. 63-92.

DANTAS, I. *Coronelismo e dominação*. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, Proex/CE-CAC, 1987.

MASSIMO, L. *A profissionalização da oligarquia no Brasil: um estudo sobre a estrutura da carreira política dos senadores na Primeira República*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

MEYNAUD, J. Introduction: general study of parliamentarians. *International Social Science Journal*, Paris, v. 13, n. 4, p. 513-543, 1961.

