

Territorialização e poder na América portuguesa. A criação de comarcas, séculos XVI-XVIII

Mafalda Soares da Cunha[1]

António Castro Nunes[2]

Resumo

O objetivo geral deste texto é analisar a organização política do espaço na América portuguesa a partir da construção do aparelho judiciário da coroa entre o século XVI e o final do século XVIII, interrogando as causas de seu caráter tardio em comparação com a América espanhola. O enfoque é, no entanto, mais circunscrito. Partindo da reconstituição de todos os processos de criação das divisões judiciárias designadas como comarcas, apontam-se quatro fases nesse processo, para depois se discutirem os contextos sociais e políticos da fundação dessas novidades político-administrativas. Defende-se que o retardamento da estruturação da malha judiciária nos Estados do Brasil e do Maranhão decorre do avanço luso mais tardio sobre o território, embora o confronto dos dois sistemas torne patente outras diferenças. Desde logo, a maior rigidez do modelo espanhol em face do caráter mais experimental do sistema na América portuguesa, mas também a resiliência do modelo donatário. Assinala-se ainda que as soluções encontradas resultaram tanto do voluntarismo dos poderes do centro quanto das iniciativas locais, sugerindo-se que a construção do aparelho político da coroa (nele incluindo-se a rede judiciária) podia concitar a convivência, mesmo que efêmera, de interesses sociais considerados por alguns autores contraditórios ou inconciliáveis.

Palavras-chave: sistema judiciário; comarca; ouvidor-geral.

Territorialisation and power in Portuguese America. The creation of comarcas (16th-18th centuries)

Abstract

The general aim of this article is to analyse the political organisation of the territory in Portuguese America from the start of the building up of the Crown judiciary system from in the 16th to the 18th centuries and to look into the causes of its belatedness in comparison to what happened in Spanish America. The focus will however be on the *comarcas* through the reconstitution of the process leading to the setting up of these judiciary divisions. Four stages of this process will be identified and discussion will ensue over the social and political contexts in which these political and administrative novelties came to happen. It is claimed that the delay in the structuring of the judicial network in the States of Brazil and Maranhão stems from the fact that the Portuguese advance into the territories took place at a later stage. The comparisons between the two systems will also bring other differences to the fore, not least the greater rigidity of the Spanish model in contrast to the more experimental character of the Portuguese one, and the resilience found to exist in the donatary system. It is also worth to point out that given solutions were the result of the will of central power as much as of local initiative, and it is suggested that the building up of the crown's political apparatus (in which the judiciary network is included) brought about the connivance, albeit ephemeral, of social interests which are considered contradictory or irreconcilable by some authors.

Keywords: judiciary system; *comarca*; *ouvidor-geral*.

Territorialización y poder en la América portuguesa. La creación de comarcas, siglos XVI-XVIII

Resumen

El objetivo general de este texto es el análisis de la organización del espacio en la América portuguesa a partir de la construcción del aparato judicial de la corona entre el siglo XVI y el final del siglo XVIII, preguntándonos por las causas de su carácter tardío en comparación con la América española. El enfoque es, sin embargo, más restringido. Partiendo de la reconstrucción de todos los procesos de creación de las divisiones judiciales designadas como comarcas, se señalan cuatro fases en este proceso, para después pasar a discutir los contextos sociales y políticos de la fundación de esas novedades político-administrativas. Se sostiene que el retraso en la estructuración de la red judicial en los Estados de Brasil y Maranhão se debe al avance luso más tardío sobre el territorio, aunque la comparación de los dos sistemas haga patentes otras diferencias. Desde luego la mayor rigidez del modelo español frente al carácter más experimental del sistema en la América portuguesa, pero también la resiliencia del modelo de donación. También se señala que las soluciones halladas fueron fruto tanto del voluntarismo de los poderes centrales como de las iniciativas legales, sugiriéndose que la construcción del aparato político de la corona (incluyendo en el mismo la red judicial) podía concitar la convivencia, aunque fuera efímera, de intereses sociales considerados por algunos autores como contradictorios o irreconciliables.

Palabras clave: sistema judicial; comarca; *ouvidor* general.

Territorialisation et pouvoir en Amérique portugaise. La création de comarcas (16ème-18ème siècles)

Résumé

L'objectif général de cet article est d'analyser l'organisation politique du territoire en Amérique portugaise à travers la construction du système judiciaire de la Couronne entre le 16^{ème} et la fin du 18^{ème} siècle en questionnant les causes de son retard par rapport avec ce qui est arrivé dans l'Amérique espagnole. Le focus de l'analyse sera toutefois plus limité. D'après la reconstitution du processus de création des divisions judiciaires désignées comarcas on propose l'existence de quatre étapes et on discute ensuite les contextes sociaux et politiques dans lesquels ces nouveautés politiques et administratives se sont produites. On soutient que le retard dans la structuration du réseau judiciaire dans les États du Brésil et du Maranhão découle du caractère tardif de l'avance portugaise dans le territoire, bien que la comparaison entre les deux systèmes présente d'autres différences. On constate ainsi la plus grande rigidité du modèle espagnol en contraste avec le caractère plus expérimental du cas portugais, n'oubliant toutefois le rôle joué par la résilience du système donatario. On signale également que les solutions trouvées résultaient de la volonté du pouvoir central autant que de l'initiative locale, et, par conséquence, que la construction de l'appareil politique de la couronne (dans lequel le réseau judiciaire est inclus) résulte de la connivence, quoiqu'éphémère, d'une pluralité d'intérêts sociaux qui certains auteurs considèrent contradictoires ou inconciliables.

Mots-clés : système judiciaire ; *comarca* ; *ouvidor*-général.

Artigo recebido em 4 de outubro de 2015 e aprovado para publicação em 8 de dezembro de 2015

[1] Professora do Departamento de História da Universidade de Évora (UE) - Évora - Portugal. E-mail: mafaldascunha@gmail.com

[2] Investigador no Centro Interdisciplinar de História, Culturas e Sociedades (CIDEHUS) da Universidade de Évora (UE) - Évora - Portugal. E-mail: ant.castronunes@gmail.com

Os pontos de partida do problema: a historiografia e as evidências empíricas

Quando decidimos estudar a comunicação política dos ouvidores-gerais dos Estados do Brasil e do Maranhão com a monarquia, confrontamo-nos com várias questões ligadas à arquitetura institucional da justiça na América portuguesa. As primeiras, e também as mais óbvias, relacionavam-se com a territorialização da justiça. Quando, a que ritmo, em que lugares e como se construiu a rede de comarcas? As respostas que encontramos na historiografia foram insuficientes.

E, no entanto, desde a obra pioneira de Stuart Schwartz (2011a), a administração da justiça tem merecido alguma atenção na historiografia. O autor português mais influente (e também mais controverso) nesse processo foi António Manuel Hespanha (1994 e 2001), mas seus trabalhos tiveram sequência nos estudos de José Subtil (1996) e de Nuno Camarinhas (2010). Desse modo, hoje em dia, para além de se conhecer bem o quadro doutrinal e seu enquadramento legal, existem análises de longa duração (séculos XVII e XVIII) das carreiras e do perfil social da magistratura lusa na época moderna e das instituições que a tutelavam, em particular o Desembargo do Paço. A crescente interação entre as comunidades historiográficas portuguesa e brasileira transferiu esse interesse para os estudantes de pós-graduação brasileiros. Não vale a pena desenvolver aqui as questões teóricas, nem os contornos da influência recíproca das historiografias portuguesa e brasileira que Stuart Schwartz tão bem resumiu recentemente (2011b, p. 114-118), mas apenas sublinhar que a maioria dos últimos trabalhos saiu da pena de jovens historiadores e trata a história social da magistratura enquadrada na história da administração ultramarina ou então as práticas políticas dos ouvidores e suas quase sempre conturbadas relações com os poderes em campo.³ Comum a quase todos eles é, no entanto, a discussão sobre o papel do Estado na organização das sociedades ultramarinas e as interpretações contrapostas que a obra de António Manuel Hespanha suscitou.

Apesar desse notável esforço historiográfico, o propósito de dotar os trabalhos com uma forte base empírica tem levado a uma circunscrição apertada dos objetos de estudo. Embora haja exceções, como *Fiscais e meirinhos*, coordenado por Graça Salgado (1985) ou o estudo de Arno Wehling e Maria José Wehling sobre o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (2004), a unidade espacial das análises é quase sempre coincidente com uma capitania ou uma comarca, não ultrapassando o mais das vezes uma de suas cidades e em períodos relativamente curtos. Por outro lado, a forma específica da organização da documentação do Conselho Ultramarino, a par da facilidade de acesso decorrente de sua disponibilização *online*, tem levado esses trabalhos a privilegiar as relações entre cada um dos territórios e os vários centros políticos, sejam eles Lisboa, a Bahia ou, depois, o Rio de Janeiro, em detrimento das dinâmicas

³ Para alguns exemplos, ver *infra* a bibliografia anexa aos mapas sobre a criação de comarcas.

internas no conjunto da América portuguesa. Importaria, por isso, um maior cruzamento de várias tipologias documentais, além de um maior diálogo e de uma atenção comparativa mais explícita entre os diversos casos estudados que facilitasse a elaboração de sínteses de conjunto sobre os diversos temas na longa duração. Nomeadamente sobre a territorialização da justiça.

A criação de novas comarcas não é, contudo, um tema novo, nem está limitada ao campo estrito da história da justiça. Mesmo que indiretamente, vários estudiosos abordaram essa questão desde o século XIX, muitas vezes com o intuito de esclarecer a delimitação territorial entre estados sobre os quais havia pendências multisseculares. Foi o que aconteceu, por exemplo, a propósito das fronteiras entre o Sergipe e a Bahia (Lima Junior, 1914; Prado, 1919). Mas outra linha de estudos sobre a espacialização do poder provém dos cruzamentos entre a geografia histórica (Moraes, 2000), o urbanismo e a história das cidades (Reis Filho, 1968) e, mais recentemente, com a história cultural e a história da cartografia.⁴ A preocupação com os sentidos da territorialização das práticas administrativas e dos discursos políticos que alguns deles manifestam permitiu mesmo que Íris Kantor propusesse, sobretudo para a segunda metade do século XVIII, a existência de uma ruptura com os modelos políticos de raiz medieval, sugerindo que as colônias portuguesas teriam sido um campo fundamental para experimentalismo de novas fórmulas de soberania (Kantor, 2009, p. 234).

Mas se essas são as motivações originárias para este estudo, há outras perguntas que nasceram no decurso da própria investigação sobre a criação das comarcas na América portuguesa entre os séculos XVI e XVIII.

É por demais conhecido que, de acordo com as fontes doutrinárias das épocas medieval e moderna e com os estudos sobre história política e institucional das sociedades modernas para diversas monarquias europeias (Hespanha, 2005, p. 216; Schwartz, 2011a, p. 290), a administração da justiça era o principal campo da governação no Antigo Regime, em parte porque era este que estava mais diretamente relacionado com a figura do rei. O monarca devia garantir que cada um recebesse o que lhe era devido e devia fazê-lo de acordo com “uma particular metodologia organizacional, processual e intelectual que garantisse uma adequada ponderação dos vários pontos de vista” (Hespanha, 2005, p. 216). Inscreve-se, por isso, no chamado paradigma jurisdicionalista da governação que foi dominante nas monarquias ibéricas, pelo menos até o início do século XVIII. Nessa ótica, a administração da justiça constituiu-se desde cedo em uma área prioritária na organização da sociedade.

Aceitando esse pressuposto, como se explica então que a estruturação do aparelho judiciário na América portuguesa fosse tão tardia e tão lenta, sobretudo quando comparada com a da América espanhola? Residirá a resposta no imperativo e urgente voluntarismo assumido pela coroa espanhola perante a densidade demográfica e a complexidade da organização social e política das populações que já habitavam os territórios americanos? Não terão as estruturas

⁴ Basta citar como exemplo os trabalhos de historiadoras como Júnia Ferreira Furtado e Íris Kantor.

pré-colombianas de organização do território — em muitos casos coincidentes com as depois criadas — permitido a tal estruturação mais precoce da malha judiciária da América espanhola apoiada na fundação mais numerosa de *cabildos* do que de câmaras municipais? E essa rapidez não decorreria também da necessidade ingente de garantir o controle dos recursos minerais muito precocemente descobertos no Alto Peru?

Como se explica que a estruturação do aparelho judiciário na América portuguesa fosse tão tardia e tão lenta, sobretudo quando comparada com a da América espanhola?

Embora alguns autores acentuem mais determinados aspetos que outros, em geral há consenso sobre a importância de todos esses fatores para explicar as diferenças entre as formas de colonização inicial dos castelhanos e dos portugueses. Repare-se que, entre 1511 e 1565, a malha judiciária na América espanhola se constituiu em 10 circunscrições judiciais — as *audiencias* —, que abarcavam todo o território dos vice-reinados da Nova Espanha (criado em 1535) e do Peru (fundado em 1542). Essa rede manteve-se estável, com a exceção da *audiencia* de Buenos Aires, criada em 1661. E, entre os séculos XVI e XVII, cerca de 35 governadores subordinados aos dois vice-reinados asseguravam funções administrativas no conjunto do território da América espanhola (Elliott, 2007, p. 125). Vale a pena, entretanto, sublinhar que a rede de *audiencias* foi até mais precocemente estabelecida nas conquistas americanas do que na própria Castela, já que em meados do século XVI havia apenas duas *chancillerías* e três *audiencias* nessa coroa: Valladolid, Granada, Galiza, Sevilha e Canárias (Eiras Roel, 1982; Gómez González, 2003). No quadro das reformas borbônicas, o número de vice-reinados aumentou com a criação de Nova Granada (1739) e Rio da Prata (1776). Essa reorganização chegou às *audiencias*, produzindo alguma instabilidade: suprimiram-se algumas, logo depois reinstituídas, e criaram-se duas novamente (Caracas e Cuzco). Desse modo, nas vésperas das independências, haveria 12 *audiencias* em toda a América espanhola (Lucena, 2005, p. 107). Os magistrados das *audiencias* eram de nomeação régia, embora seja de apontar que esses postos podiam ser vendidos, o que ocorreu de forma massiva entre 1680 e 1750.

Em contraste flagrante com esses ritmos, em 1609 só havia duas circunscrições judiciais na América portuguesa — as comarcas ou ouvidorias-gerais⁵ —, encabeçadas por um magistrado nomeado pelo rei de Portugal. Havia, contudo, um número não determinado de oficiais com funções judiciais nomeados

⁵ Nesse contexto, tomamos essas duas designações como equivalentes, embora possa haver algumas particularidades (Silva, 2014).

pelos capitães-donatários. A primeira divisão territorial do Brasil não foi, no entanto, muito mais tardia que na América espanhola. Teve lugar na década de 1530, com a concessão pela coroa de 12 capitânias a capitães-donatários, embora só em 1549 esta tivesse criado um governo-geral sediado na Bahia, com abrangência de todo o território das partes do Brasil. Mas só a partir de 1618 foi criado o Estado do Maranhão, com capital em São Luís. De todo o modo, até a década de 1680 não houve mais que seis comarcas, valor que teve significativo crescimento nas décadas subsequentes (ver Tabela 1). No início do século XIX, o número dessas circunscrições judiciais era 23,⁶ e mantinha-se a divisão política entre o Estado do Brasil e o do Maranhão, com as designações variáveis que este assumiu.⁷ A essa mesma altura, todos os oficiais que encabeçavam as 23 comarcas já eram de nomeação régia. Como António Manuel Hespanha explicou há muito, esses magistrados deveriam ser letrados, detinham uma jurisdição intermédia e não obtinham os cargos por via onerosa, o que, como se viu, os diferenciava dos magistrados da América espanhola. Na base do sistema judiciário, situavam-se as justiças eleitas localmente, uma vez que o aparecimento dos juizes de fora ainda foi mais tardio que o dos ouvidores-gerais, só começando a difundir-se na América portuguesa a partir da década de 1690.

O retardamento da implantação da rede judiciária da coroa no Brasil merece ainda maior reflexão, porque o modelo de organização judicial que veio a ser aplicado na conquista lusa decalca, no essencial, a arquitetura institucional do reino de Portugal, e esse modelo ficou definido na metrópole logo na primeira metade do século XVI. Com efeito, em meados do quinhentos, o reino de Portugal ocupava um território com cerca de 90 mil quilômetros quadrados, dividido em 27 circunscrições judiciais com extensão muito desigual e que tutelavam um número variável de municípios. Tal como ocorreu no Brasil, os oficiais que encabeçavam essas circunscrições podiam ser nomeados pela coroa, assumindo a designação de corregedores, ou pelo senhor jurisdicional (nobre ou eclesiástico), caso em que davam pelo nome de ouvidores. A malha judicial cresceu para 32 em 1640, para 44 no início do século XIX e para 48 em 1826, nela se incluindo as circunscrições encabeçadas por magistrados de nomeação régia e de nomeação senhorial (Monteiro, 1996, p. 85; Silva, 1998). No século XVII, estas últimas correspondiam a aproximadamente um terço do total. No reino, uma característica comum a todo o período considerado é a inexistência de divisões governativas intermédias dotadas de competências políticas próprias, ao contrário do que se verificará na América portuguesa com os governadores e os capitães-mores das capitânias.

⁶ Para o final do século XVIII, Nizza da Silva aponta o total de 24 comarcas, com divergências em face de nosso levantamento (refere Itu, Porto Alegre e Rio Grande Norte, e não conta com Santa Catarina e Piauí) e sem assinalar as fontes de recolha dos dados (Silva, 1994, p. 24-25).

⁷ Em 1654, passa a ser chamado Estado do Maranhão e Grão-Pará e, em 1751, Estado do Grão-Pará e Maranhão. Em 1771, é separado em Estado do Maranhão e Piauí e em Estado do Grão-Pará e Rio Negro. Só foi integrado no Estado do Brasil com a chegada da Corte.

Mas são as *audiencias* americanas comparáveis com as comarcas ou ouvidorias-gerais? Na realidade, há diferenças substanciais. A *audiencia* era um tribunal superior com competências judiciais e (discute-se) governativas de âmbito territorial e decisão colegial, enquanto o ouvidor-geral era o responsável máximo pela administração da justiça em cada uma das comarcas, do qual havia recurso para tribunais superiores, estes, sim, com decisão colegial. No Estado do Brasil, os ouvidores-gerais respondiam perante o Tribunal da Relação da Bahia (1609-1626 e 1652) e, depois de 1751, também perante a nova Relação criada no Rio de Janeiro. Já no caso do Estado do Maranhão, até o começo do oitocentos, os recursos interpostos pelas partes seguiam para a Casa da Suplicação em Lisboa. Como quer que seja, também o primeiro desses tribunais de apelação teve fundação tardia (1609) quando comparado com a fulgurante implantação da rede de *audiencias* americanas. E essa percepção ainda se agudiza mais, já que sabemos que o funcionamento regular do Tribunal da Bahia é posterior (1652) e que só um século mais tarde e com a crescente relevância das regiões do centro-sul no Estado do Brasil foi instituído outro tribunal superior no Rio de Janeiro (1751). Essa comparação entre as ouvidorias da América portuguesa e a malha judicial hispânica obriga a que se considerem também os *corregimientos*. Essas circunscrições, decalcadas em parte das peninsulares, eram encabeçadas por um oficial que, além de ser uma instância de justiça, desempenhava também funções de governo como presidente do *cabildo* municipal. Em certos aspectos, as competências dos ouvidores-gerais aproximavam-se das desses agentes, embora em muitos outros aspetos, como é o caso do perfil social dos *corregidores*, existissem diferenças claras.

Desse modo, o texto tem como objetivo geral a análise da organização política do espaço na América portuguesa a partir da construção do aparelho judiciário no período compreendido entre o século XVI e o final do século XVIII. O enfoque central será, no entanto, mais circunscrito. Partindo da reconstituição de todos os processos de criação pela coroa portuguesa das divisões judiciárias designadas como comarcas, em um primeiro momento serão interpretadas sua periodização e sua incidência regional. Posteriormente, discutir-se-ão os contextos da criação dessas novidades político-administrativas, com a avaliação dos argumentos dos diversos intervenientes envolvidos nesses processos, a fim de esclarecer quer a variedade de interesses sociais e políticos em presença, quer sua distribuição geográfica.

Territorialização do poder na América portuguesa: séculos XVI-XVIII

A primeira divisão territorial no Brasil ocorreu na década de 1530 e correspondeu à concessão pela coroa de parcelas da costa do Brasil a vários privados, aos quais foi dada a designação de capitães hereditários ou capitães-donatários. As fórmulas de doação concedidas a esses senhores apresentavam várias

semelhanças com as cartas de doação de jurisdições completas que o monarca português outorgava no reino ao grupo senhorial. Tal significava a delegação de amplos poderes de governo para esses particulares, neles se incluindo a administração dos territórios nas esferas judicial, econômica, fiscal e militar. Desse modo, transferiam-se para os donatários ultramarinos a responsabilidade de criação de um aparelho administrativo e os direitos de nomeação dos oficiais respectivos. Embora o modelo subentendesse uma gestão presencial dos territórios, não o exigia, pelo que os capitães-donatários delegaram quase sempre essas funções em gente de sua confiança.

O modelo de organização judicial que veio a ser aplicado na conquista lusa decalca, no essencial, a arquitetura institucional do reino de Portugal

O que importa reter é que, no período em que as capitánias hereditárias eram a única forma de organização do território, havia coincidência entre as circunscrições políticas e as judiciais. Assim, se o nome ouvidor guarda a memória dessa origem senhorial, a verdade é que aqueles que eram nomeados pelo capitão-donatário não tinham como requisito ter formação acadêmica e estavam, por isso, excluídos da avaliação prévia dos méritos técnicos exigidos pela lei. Na realidade, essa designação e esses cargos eram muitas vezes acumulados pelos capitães-mores locotenentes junto com as funções militares e fiscais. Tal fato admitiu um desenvolvimento subsequente, que foi a possibilidade de transferência da titularidade dessas funções, inclusive as judiciais, para terceiros. Se a acumulação de competências foi uma solução para suprir a falta de magistrados que a coroa também praticará, a possibilidade que os ouvidores donatários tinham de usufruir do cargo em propriedade ou até apenas como serventúrios, e não com mandatos trianuais como as *Ordenações* estabeleciam, é específica do sistema das capitánias hereditárias.

Convém, portanto, sublinhar que a coexistência na longa duração de capitánias da coroa e de capitánias hereditárias significou a coexistência de dois modelos diferentes de governo e de administração judiciária, embora o modelo senhorial fosse perdendo vigor a partir do século XVII, como bem demonstrou António Vasconcelos de Saldanha (2000). O processo esteve, no entanto, longe de ser linear e não obedeceu a qualquer programação prévia por parte da monarquia, nisso se diferenciando da reorganização geral promovida por d. João III ou da tentativa gorada de reforma da década de 1790 que ocorreu no Reino. Na América portuguesa, respondeu sobretudo a situações concretas surgidas em campo e resultou de arranjos políticos complexos entre as várias autoridades presentes no território, tendo seu término apenas na segunda metade do setecentos.

Do ponto de vista espacial, a jurisdição dos oficiais de justiça dos donatários coincidiu sempre com o território das capitanias hereditárias. Já a organização judiciária da coroa, iniciada apenas em meados do quinhentos, criou outra malha que se sobrepôs a esta, mas sem a anular. Começou por ter jurisdição sobre a totalidade do território e foi-se depois subdividindo em unidades espaciais — as já referidas comarcas ou ouvidorias-gerais —, cuja configuração nem sempre coincidiu com a das capitanias do século XVI e nem sempre seguiu os ritmos da criação das novas capitanias no século XVIII.

Como é bem conhecido, a ocupação dos portugueses concentrou-se primeiro no litoral nordeste, e o alargamento territorial fez-se pela faixa costeira em direções opostas: para norte e para sul. Não surpreenderá, por isso, que as principais dinâmicas espaciais da evolução do sistema governativo fossem construídas a partir desta dupla orientação: uma no nordeste, tomado como região central até o século XVII, com direção para norte e para sul e dizendo respeito aos casos de Pernambuco, Bahia, Maranhão e Rio de Janeiro; outra, mais tardia, do litoral para o interior e correspondendo, sobretudo, às capitanias do Rio de Janeiro, São Paulo e Maranhão, já no setecentos. Como consequência, emergiram “polos de irradiação de colonização” em diferentes pontos da costa, para usar a expressão do geógrafo Antônio Carlos Robert de Moraes (2000). Tais fatos permitiram que algumas capitanias se erigissem em capitanias principais, subordinando outras preexistentes ou recém-criadas, que a documentação refere como anexas ou subordinadas.

No plano funcional, a tendência da evolução do sistema judiciário foi para a crescente complexificação, por meio da instituição de um modelo hierarquizado com a subordinação dos ouvidores senhoriais aos ouvidores da coroa e destes aos desembargadores das Relações da Bahia e do Rio de Janeiro, e de todos eles aos tribunais superiores de Lisboa e ao rei. O processo revelou-se demorado e conflituoso, uma vez que enfrentava resistências na base do sistema com a esfera de atuação dos municípios e no topo com os governadores ou capitães-mores das capitanias (neles se incluindo os donatários) e com o governador-geral. O resultado foram múltiplos conflitos de jurisdição que, como está bem estabelecido pela historiografia, eram endêmicos da cultura política dominante.

Esta breve explicação tem como finalidade introduzir uma proposta de periodização para a territorialização da administração da justiça na América portuguesa a partir da análise da criação das já citadas 23 comarcas (Tabela 1 e Mapas 1 e 2⁸). A construção desses dados foi feita com recurso à bibliografia disponível, pela consulta das várias monografias e dos estudos de caso que surgiram recentemente na historiografia brasileira, complementada com a documentação do Conselho Ultramarino.

⁸ Agradecemos a Tiago Luís Gil, da Universidade Federal de Brasília, a elaboração dos dois mapas de acordo com os dados da pesquisa. *Atlas Digital da América Iusa* (versão 2.0). Disponível em: <<http://lhs.unb.br/i3geo>>. Acesso condicionado em: 17 dez. 2013. Alterado para fins de ilustração.

Um ensaio de periodização em quatro fases

Já mencionamos que, quando comparado com o reino de Portugal, o número de comarcas existentes na América portuguesa é escasso. Recorde-se que, no início do oitocentos, existiam 44 comarcas em Portugal, enquanto na América lusa não iam além de 23. Vale, portanto, sublinhar que em ambos os casos a rede de comarcas cresceu, embora o fizesse a ritmos muito diferentes. Para o caso da conquista americana, nos cerca de 150 anos que medeiam a fundação da segunda comarca até a data da criação da última, em 1763, criaram-se *ex novo* 22. Ao mesmo tempo, o território controlado pela monarquia portuguesa aumentou desmesuradamente. Ou seja, implantou-se, definiu-se e construiu-se o aparelho judiciário da coroa em um espaço muito extenso e de fronteira sempre aberta.

Quando comparado com o reino de Portugal, o número de comarcas existentes na América portuguesa é escasso

Mas existem outros elementos a ponderar para explicar os contornos da rede de comarcas ao longo desses três séculos. O crescimento demográfico é certamente um dos mais relevantes. Se, em meados do século XVI, o reino de Portugal tinha uma população de cerca de 1,5 milhão de habitantes, em 1801 rondava já os 3 milhões. Duplicou, portanto. Embora para o Brasil os dados demográficos sejam bastante incertos, Maria Luiza Marcílio calculou existirem cerca de 20 mil colonos europeus em 1570 e cerca de 30 mil em 1580. Por volta de 1600, estima que o total da população subordinada às autoridades portuguesas (incluindo negros e nativos submetidos) fosse de 100 mil pessoas, valor que triplicaria em 1700 para cerca de 300 mil habitantes (Marcílio, 2000, p. 46-47). Em estudo recente, Ângelo Carrara foi ainda mais cauteloso, assinalando um pouco mais de 200 mil para o conjunto dos estados do Brasil e Maranhão (Carrara, 2014, p. 17-21). Os ritmos intensos de imigração (voluntária e forçada) que todos os autores reconhecem terem existido no século XVIII permitiram a Dauril Alden fazer uma estimativa de um pouco mais de 1 milhão e meio de habitantes em por volta de 1776 e de 2 milhões em por volta de 1800 (Alden, 2000, p. 308-309), embora haja cálculos menos comedidos que sugerem 3 milhões (Livi Bacci, 2002, p. 145). Como quer que seja, existe consenso sobre um crescimento populacional extremamente rápido no século XVIII, resultante de uma fortíssima aceleração da chegada de colonos portugueses e da mão de obra escrava ao Brasil, que terá tido seu pico nas décadas de 1720-1730 após a descoberta de ouro no interior do centro-sul. Conhece-se menos sobre a distribuição territorial dessa população, mas os estudos sugerem a concentração dos recém-chegados nas zonas de mineração, assim como a manutenção das mais elevadas densidades demográficas em algumas faixas do litoral nordestino

e nos principais portos do centro-sul. Desse modo, no início do século XIX, as capitanias de Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro concentravam cerca de 62% do total da população da América lusa, enquanto 19,7% se encontravam na capitania de Minas Gerais, equivalendo a um pouco mais de 400 mil habitantes (Alden, 2000, p. 308). Ou seja, com exceção de Minas Gerais, a maior densidade populacional na ocupação no território manteve de forma quase inalterada as características do povoamento inicial.

Vejamos então as quatro etapas da construção do sistema judiciário na América portuguesa.

Tabela 1. Cronologia da criação de comarcas na América portuguesa (séculos XVI-XVIII)

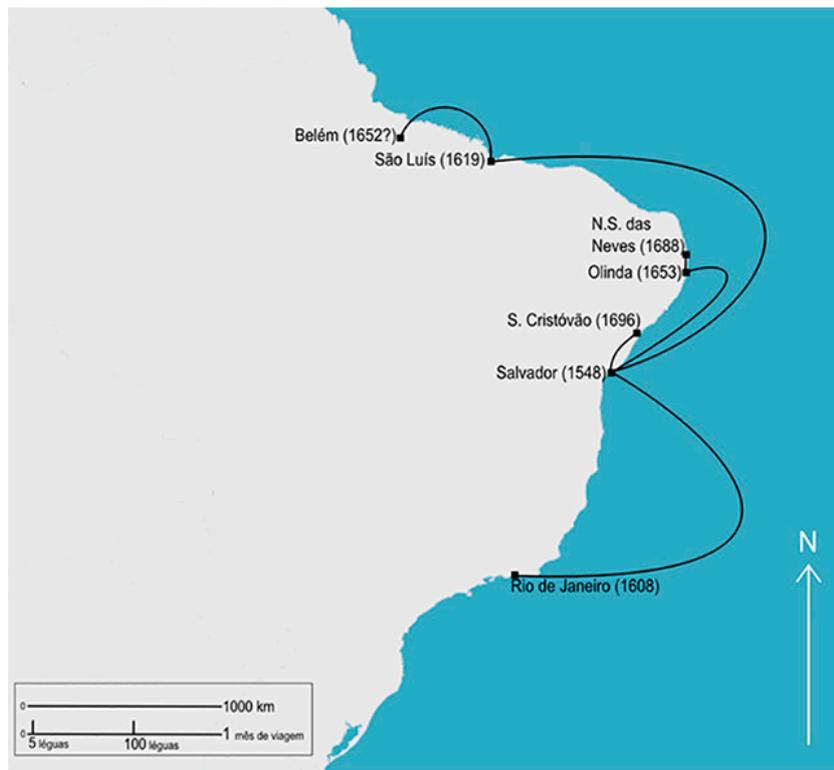
Sede	Comarca	Data	Desmembrada de	Capitania
Salvador	Bahia	1548	-	Bahia
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	1608	Bahia	Rio de Janeiro
São Luís	Maranhão	1619	Bahia	Maranhão
Belém	Pará	1652	Maranhão	Grão-Pará
Olinda	Pernambuco	1653	Bahia	Pernambuco
Nossa Senhora das Neves	Paraíba	1688	Pernambuco	Paraíba
São Cristóvão	Sergipe	1696	Bahia	Bahia
São Paulo	São Paulo	1700	Rio de Janeiro	São Paulo
Santa Maria Madalena	Alagoas	1709	Bahia	Bahia
Vila Rica	Ouro Preto	1711	São Paulo	Minas Gerais
Sabarará	Rio das Velhas	1711	São Paulo	Minas Gerais
São João del-Rei	Rio das Mortes	1713	São Paulo	Minas Gerais
Vila do Príncipe	Serro Frio	1720	Rio das Velhas	Minas Gerais
Mocha	Piauí	1722	Maranhão	Piauí
Paranaguá	Paranaguá	1723	São Paulo	São Paulo
Aquiraz	Ceará	1723	Pernambuco	Ceará
Vila do Bom Jesus de Cuiabá	Cuiabá	1728	São Paulo	Mato Grosso
Vitória	Espírito Santo	1732	Rio de Janeiro	Espírito Santo
Vila Boa de Goiás	Goiás	1733 (?)	São Paulo	Goiás
Santo Antônio	Jacobina	1734	Bahia	Bahia
Santa Catarina	Santa Catarina	1749	Rio de Janeiro	Rio Grande S. Pedro
Cairu	Ilhéus	1763	Bahia	Bahia
Porto Seguro	Porto Seguro	1763	Bahia	Bahia

A primeira fase abrange o período de 1548 até a expulsão dos holandeses com a criação de quatro ouvidorias-gerais da coroa com sede em Salvador na Bahia em 1548, no Rio de Janeiro em 1608, em São Luís do Maranhão em 1619 e em Olinda, Pernambuco, em 1653. Há indícios de que a ouvidoria-geral do Pará foi criada em 1652, embora as nomeações regulares de magistrados para esse posto sejam mais tardias, o que permite supor que a estabilização dessa decisão se encontra apenas na década de 1680.

O desenho do primeiro mapa judiciário da coroa coincide de forma quase perfeita com as soluções governativas que foram sendo ensaiadas durante as seis primeiras décadas do século XVII para as partes do Brasil: o Estado do Brasil, a Repartição Sul e o Estado do Maranhão (ver Mapa 1). Embora o sucesso dessas experiências de organização política do território tenha sido diverso — só os Estados do Brasil e o do Maranhão perduraram de forma relativamente estável —, é nossa opinião que elas tiveram impacto decisivo sobre a evolução inicial da rede das comarcas.

Recorde-se que no século XVI havia apenas um governo-geral e uma única circunscrição judicial da coroa nas partes do Brasil. Dava pelo nome de ouvidoria-geral do Brasil e estava sediada em Salvador. Ora, entre 1572 e 1577 as autoridades no sul conseguiram obter da coroa a divisão desse extenso território em dois governos separados, com sedes no Rio de Janeiro e em Salvador. A ideia criou resistências entre as elites do nordeste, mas não se perdeu entre as elites governativas do sul; pelo que a pretexto da promessa de descoberta de minas, a divisão foi recriada entre 1608 e 1612 com o nome Repartição Sul e arrastou a fundação da segunda ouvidoria-geral na conquista lusa em 1608, também com cabeça no Rio de Janeiro. Nesse momento, a área de jurisdição desse governo da Repartição Sul e da comarca do Rio de Janeiro era a mesma: incluía as chamadas capitanias do sul, ou seja, Espírito Santo, São Vicente (ambas donatárias) e Rio de Janeiro. Embora a experiência governativa não tenha resultado nessa altura, o mesmo não ocorreu com a ouvidoria-geral, pois persistiu ininterruptamente até o início do século XVIII. No entanto, por insistência das elites do Rio de Janeiro, a divisão governativa foi reinstituída com idêntica designação e igual jurisdição entre 1658 e 1662, altura em que desapareceu definitivamente como instância de governo. Importa ainda salientar que o ouvidor-geral do Rio de Janeiro tinha direitos de correição sobre as capitanias donatárias, apesar de estas continuarem a ter ouvidor próprio nomeado pelo donatário, o que lhe conferia uma indiscutível superioridade jurisdicional nessa região.

Mapa 1. Cronologia da criação de comarcas (sede) – 1a e 2a fases⁹



Mas regressemos à ouvidoria-geral do Brasil e ao início do século XVII. Após a criação da comarca do Rio de Janeiro, a área de jurisdição da comarca da Bahia integrava as capitanias que estavam subordinadas à capitania da Bahia, além da capitania donatária de Pernambuco com suas anexas. Mas em 1653 essa grande comarca do Estado do Brasil (que se começou também a designar Bahia) sofreu uma segunda desagregação territorial com a instalação da ouvidoria-geral em Olinda (Pernambuco).

O caráter tardio do aparecimento de um ouvidor-geral nomeado pela coroa em Pernambuco, embora pese o dinamismo da ocupação que justifica sua classificação como *polo irradiador de colonização* antes referido, deve-se ao fato de essa capitania ter-se mantido como capitania hereditária durante

⁹ As novas comarcas estão ligadas por uma linha curva àquelas das quais foram desagregadas. *Fontes e bibliografia para a elaboração dos Mapas: Bahia (1548)* – Schwartz, 2011; *Rio de Janeiro (1608)* – Mello, 2012, p. 13; *São Luís (1619)* – Regimento do Ouvidor do Maranhão: Disponível em: <http://www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/verlivro.php?id_parte=95&id_obra=63&pagina=1335>; *Olinda (1653)* – Silva, 2010; *Nossa Senhora das Neves (1688)* – Menezes, 2005; *São Cristóvão (1696)* – Lima Junior, 1914, p. 9-49; Prado, 1919; *São Paulo (1700)* – Pegoraro, 2007; *Santa Maria Madalena (1709)* – Caetano, 2009, p. 21; *Vila Rica (1711)* – Sousa, 2012, p. 17; *Sabará (1711)* – Sousa, 2012, p. 17; *São João del-Rei (1713)* – Sousa, 2012, p. 17; *Vila do Príncipe (1720)* – Fonseca, 2011; Furtado, 1994; *Mocha (1722)* – Jucá Neto, 2012; Costa, 1909; *Paranaguá (1723)* – Pegoraro, 2007; *Aquiraz (1723)* – Jucá Neto, 2012; *Vila do Senhor Bom Jesus de Cuiabá (1728)* – Jesus, 2009, p. 3; *Vitória (1732)* – Rubim, 1861; Mello, 2012; *Vila Boa de Goiás (1733-1736)* – Arquivo Histórico Ultramarino (AHU), “Carta de governador e capitão general de capitania”, São Paulo, cx. 2, doc. 104; *Santo Antônio de Jacobina (1734-1743)* – AHU, “Carta de Vasco Fernandes César de Menezes ao rei d. João V”, Bahia, cx. 21, doc. 1842; *Santa Catarina (1749)* – Silva, 2007, p. 72; *Porto Seguro (1763)* – Azevedo, 2015; *Cairu (1763)* – Adan, 2009, p. 11.

boa parte do século XVII. Com efeito, os donatários preservaram o privilégio de prover os ouvidores, apesar de a coroa ter exigido que estes fossem letrados (Assis, 2001, p. 76). Essa situação só se alterou no rescaldo da expulsão dos neerlandeses da capitania, quando o governador-geral do Brasil presente em Pernambuco, em face da necessidade de reinstalação da administração portuguesa na região, nomeou um ouvidor. No entanto, e como já se mencionou, o primeiro magistrado de nomeação régia só foi provido em 1653 e, tal como o governador de Pernambuco, ficou com competências sobre as capitanias de Itamaracá, do Rio Grande do Norte e da Paraíba. A justificação para essa delimitação jurisdicional tão ampla advém da combinação de vários fatores. Decorre, por um lado, da manutenção da superioridade que os neerlandeses conferiram a Pernambuco ao fixarem a sede de sua conquista no Recife e ao formalizarem a anexação dessas três capitanias à jurisdição de Pernambuco em 1630 (Assis, 2001, p. 84). Por outro, da importância que as elites pernambucanas tiveram, não só na conquista inicial do território a norte como no combate à ocupação neerlandesa em toda essa área.

A criação da Relação superiorizava a sede do Estado do Brasil em face da então recente comarca da Repartição Sul

Quase em simultâneo com a iniciativa de criação da Repartição Sul e de sua ouvidoria-geral, foi criado o Tribunal da Relação da Bahia em 1609, que também pouca duração alcançou nesse momento (1609-1626). Para ele, tinham apelação todas as causas do Estado do Brasil. Na conexão que temos vindo a procurar estabelecer entre as experiências governativas ensaiadas no século XVII e a criação das comarcas, convém recordar que a criação da Relação superiorizava a sede do Estado do Brasil em face da então recente comarca da Repartição Sul. A vontade de criar hierarquias políticas claras no interior da conquista americana lusa que se fez sentir durante o governo dos Áustrias teve, contudo, continuidade no período pós-Restauração. Recorde-se a esse propósito não só a reinstituição da Relação da Bahia em 1652 como a tendência para a afirmação do governador-geral do Brasil sobre os governadores das capitanias principais do Rio de Janeiro e de Pernambuco, que seria definitivamente fixada no regimento de 1678.¹⁰

Mais a norte, o Estado do Maranhão e do Grão-Pará foi oficialmente criado pela coroa em 1618, embora o governador nomeado só tomasse posse em 1621. Tinha jurisdição sobre um território cujos limites variaram ao longo do tempo, mas que em 1624 teve uma primeira definição com as recém-criadas capitanias do Maranhão, Ceará e Pará, com cabeça em São Luís. A ouvidoria-geral

¹⁰ Cap. 39, Regimento de Roque da Costa Barreto, 1678 (Mendonça, 1972, p. 804; Cosentino, 2009, p. 257-265).

do Maranhão foi, como se disse, criada em 1619 e ficou com território e sede coincidente com o desse Estado até o final dessa primeira fase da criação de comarcas. A par das conhecidas razões de ordem geoestratégica (Marques, 2010), o fato de o tribunal superior da tutela do ouvidor do Maranhão ser a Casa da Suplicação em Lisboa, e não a Relação da Bahia, ajudará a explicar quer a precocidade da criação dessa ouvidoria-geral, quer a estabilidade da separação governativa com o Estado do Brasil.

Antes de encerrar a descrição dessa primeira fase na criação de comarcas, convém ressaltar que o que lhe dá unidade e a diferencia dos demais períodos é seu caráter marcadamente experimental, no sentido que Íris Kantor lhe atribuiu. Ou seja, apesar de gorados, parece ter havido ensaios para uma organização tripartida do governo da América lusa. Esse fato, que é específico dessa fase, não pode, todavia, ser entendido nem como fruto da castelhanização do modelo de administração luso (Cosentino, 2009, p. 42-49 e 120-126) nem como resultado das práticas reformistas da monarquia dos Áustrias, uma vez que tiveram continuidade no período posterior à aclamação de d. João IV. A expressão “institucionalização do Estado do Brasil”,¹¹ utilizada por Guida Marques, aplica-se melhor a essa realidade, embora se deva salientar que a densificação institucional que ocorre na América portuguesa não é específica dessa conquista, pois teve desdobramentos em outros territórios ultramarinos dos lusos. O experimentalismo mencionado também não é particular desse período, pois aflorará em vários momentos no século XVIII e nem sempre a reboque da coroa. As experiências institucionais dessa fase sugerem, assim, um modelo de territorialização ainda hesitante, a oscilar entre interesses sociais e políticos dos locais e cujas dinâmicas muitas vezes contraditórias se plasmaram ora nos ensaios de divisão tripartida do território, ora na densificação mais hierarquizada do aparelho político assente no modelo primitivo de divisão em capitanias. E, como se verá adiante, as autoridades metropolitanas partilhavam boa parte dessa hesitação quanto ao modelo a adotar.

A segunda fase desse ensaio de periodização abrange as décadas finais do século XVII, pode ser classificada como de transição e tem uma expressão diminuta no nível da rede judiciária das ouvidorias-gerais, já que se criaram apenas duas e se estabilizou a do Pará, como antes referimos. Em 1688, foi nomeado um ouvidor para a Paraíba com cabeça em Nossa Senhora das Neves (atual João Pessoa), desmembrando a norte a comarca de Pernambuco e integrando em sua correição os territórios de Itamaracá, Rio Grande e mais tarde Ceará (Menezes, 2005); em 1696, foi a vez de a ouvidoria-geral da Bahia sofrer uma nova desagregação pela instalação a norte, em São Cristóvão, do ouvidor-geral do Sergipe. As sedes das novas comarcas fixaram-se em centros urbanos junto à costa, e a delimitação territorial, quase sempre conflituosa, imprecisa e pouco estável, recuperou em parte a memória do traçado e da designação quinhentistas das capitanias, que, como é sabido, se estabeleceram no litoral.

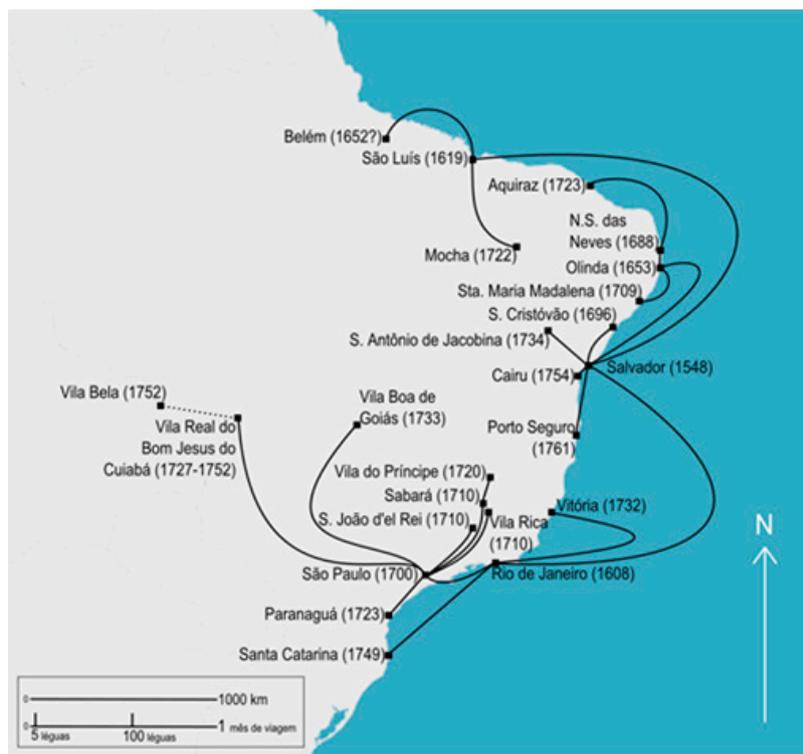
¹¹ Embora seja um conceito explanado em trabalhos anteriores da autora, ver Marques (2013, p. 231-252).

Como o Mapa 1 revela, a área geográfica privilegiada nessa segunda fase foi o nordeste. Para além de corresponder aos anseios políticos das elites envolvidas na reconquista dos territórios, outras explicações para esse fato assentam na necessidade de enquadrar mais eficazmente a presença portuguesa em um dos primeiros polos irradiadores da colonização após a submissão das populações nativas com a chamada Guerra dos Bárbaros e perante a expansão sertaneja estimulada pela criação de gado (Gomes, 2010). Mas a chegada das primeiras notícias da descoberta de minas no centro-sul que tiveram lugar no início da década de 1690 terá também contribuído para estabilizar o modelo de organização judiciária assente nas comarcas da coroa. Embora sua delimitação territorial ainda fosse muito ampla, as novas comarcas tenderam a coincidir mais com as circunscrições das capitânias quinhentistas. No campo governativo, a coroa retomava a divisão territorial das capitânias com governo próprio, agora com governantes nomeados ou confirmados pelo rei, mas dependentes de um único governo-geral do Brasil com autoridade acrescida. Desse modo, a tendência geral dessa fase fixou um modelo de organização institucional com maior separação entre as esferas de governo e da administração judicial, ao mesmo que tempo que evidenciava o enfraquecimento do sistema donatário.

Outra novidade dessa segunda fase foi a densificação dos equipamentos judiciários, com a instalação no território de outros magistrados territoriais da coroa, dessa vez com âmbito municipal: os juizes de fora. O primeiro foi nomeado para a Bahia em 1696, quando na metrópole tais postos deram os primeiros passos no século XIV. No Brasil, o ritmo da difusão dos juizados de fora intensificou-se posteriormente (no que chamamos a terceira fase), mas os princípios dessa forma de ordenamento institucional estabelecem-se nesses finais do seiscentos e, em nosso entender, consolidam a aplicação na América portuguesa das fórmulas de ordenamento judiciário de matriz reinol.

A terceira fase estende-se até meados do século XVIII e apresenta mais de metade do total das ouvidorias criadas pela coroa, com uma concentração clara nas décadas de 1720 e 1730 (ver Mapa 2). O contexto que a justifica é o *rush* provocado pela exploração dos recursos minerais e as necessidades de enquadramento administrativo (judicial e fiscal, sobretudo) que provocou em Lisboa. A historiografia sobre Minas Gerais tem dado conta da importância desse fenômeno na estruturação política do território no centro-sul (Fonseca, 2010), bem como na clara deslocação do centro de gravidade do Estado do Brasil para sul, com a crescente polarização no Rio de Janeiro. Em qualquer caso, os impactos da intensificação da ocupação territorial decorrentes da descoberta dos recursos minerais tiveram incidência espacial ainda mais alargada, com repercussões significativas no interior norte e nordestino, como tem sido demonstrado em vários estudos recentes (Mello, 2012; Atallah, 2010; Sousa, 2012; Jesus, 2006).

Mapa 2. Cronologia da criação de comarcas (sede) – séculos XVI-XVIII



Nessa fase, no que respeita ao aparelho judiciário, São Paulo destaca-se como polo de irradiação, porventura com significado mais relevante que o Rio de Janeiro. Com efeito, se a autonomização da comarca de São Paulo (1700), resultante da incorporação da capitania hereditária na coroa, se fez à custa da ouvidoria-geral do sul, encabeçada pelo Rio de Janeiro, as potencialidades expansivas desse território foram aproveitadas pelas elites da anterior capitania hereditária de São Vicente, dando continuidade às já ancestrais dinâmicas de penetração sertaneja dos paulistas (Vilardaga, 2010). Essa foi a razão pela qual a nova comarca régia de São Paulo, que era de fronteira totalmente aberta, foi aquela a partir da qual se desagregaram as novas comarcas e também as novas capitanias. As dinâmicas desse processo são variadas e em alguns casos têm raiz em Lisboa, enquanto em outros, mais frequentemente, nos agentes da coroa no território, sobretudo nos governadores e nos ouvidores-gerais. Assim se explica a infraestruturização precoce e rápida do território da nova capitania de Minas Gerais, pois em um espaço de 10 anos dividiu-se em quatro comarcas: Ouro Preto, Rio das Velhas, Rio das Mortes (entre 1711 e 1713) e Serro do Frio (1720), encabeçadas respetivamente pelas vilas de Vila Rica, Sabará, São João del-Rei e Vila do Príncipe (atual Serro).

Fenômeno semelhante, embora um pouco mais tardio, já que corresponde ao gradual avanço da ocupação para o interior resultante da descoberta de novos veios auríferos, pode observar-se nas criações das comarcas cuja sede se fixou em Vila Real do Bom Jesus de Cuiabá (1728, Mato Grosso) ou em Vila

Boa de Goiás (1733,¹² Goiás) e Jacobina (1734, Bahia). Esta última representa uma nova divisão da grande comarca da Bahia em zona de fronteira dúbia com as comarcas mineiras. Já o caso da nova comarca sedeada em Moche, atual Oeiras (1722, Piauí), desagregada da ouvidoria-geral do Maranhão, ilustra o já mencionado impacto do desenvolvimento da pecuária para abastecimento dos novos núcleos de povoamento.

Com uma dinâmica de continuidade com as duas fases anteriores, porque litorânea em sua origem, a comarca encabeçada por Aquiraz (1723, Ceará) resulta da partição da ouvidoria-geral da Paraíba, que assim confirmou a transferência para essa capitania e comarca das dinâmicas expansivas anteriormente protagonizadas por Pernambuco.

Esse movimento de aceleração, interiorização e densificação do aparelho judicial da América lusa constitui uma novidade dessa terceira fase, que não se esgota na criação dessas 13 novas ouvidorias-gerais. A rede judiciária da coroa também se densificou no nível da base pela disseminação dos juizados de fora, cobrindo primeiro as principais cidades (Rio de Janeiro e Recife) e, depois, algumas vilas das zonas de mineração em São Paulo e nas Minas Gerais (Camarinhas, 2010, p. 123).

Outro elemento novo nesse período foi o “fechamento” das fronteiras de certas comarcas, que assim passaram a ter um espaço muito menor e bastante mais delimitado, como aconteceu com o Rio de Janeiro, após a emancipação de seus territórios limítrofes a norte e a sul com as comarcas encabeçadas por Vitória (1732, Espírito Santo) e Santa Catarina, atual Florianópolis (1749). Semelhante processo ocorreu no sul de Pernambuco, com a criação da comarca de Alagoas, com sede em Santa Maria Madalena (1709). Com as exceções já mencionadas das comarcas da Paraíba e de São Paulo, parece que a tendência geral até o final do período em análise foi a da estabilização territorial das comarcas criadas nessas segunda e terceira fase, pois, apesar dos ajustes pontuais, não deram origem a novas partições do aparelho judiciário.

A quarta e última fase dessa periodização abarca a segunda metade do século XVIII. Contrastando com o dinamismo da fase anterior, verifica-se apenas a criação de duas novas comarcas, ambas resultantes de desmembramentos no sul da comarca da Bahia e da incorporação na coroa das capitâncias hereditárias de Ilhéus e Porto Seguro. São elas: as ouvidorias-gerais de Cairu (1763, Ilhéus) e de Porto Seguro (1763). Também nesse caso, situam-se no litoral, completando a emancipação da rede judiciária, que se baseou na divisão do território em capitâncias donatárias feita dois séculos antes.

Essa desaceleração na construção da rede de ouvidorias merece explicação adicional, sobretudo perante a continuada dinâmica de colonização que se conhece para esse período. A nosso ver, a hipótese explicativa pode radicar uma nova experiência institucional que modificava o modelo de administração da justiça assente no ouvidor e parece ter-se verificado em três níveis. O primeiro, com a criação de um novo Tribunal da Relação com sede na cidade

¹² Temos algumas dúvidas em relação a essa data.

mais dinâmica da América lusa e que em breve seria a capital do Estado do Brasil: o Rio de Janeiro (Wehling e Wehling, 2004). O segundo, com a lei régia de 1765, que propunha a criação de Juntas de Justiça em todas as partes do Brasil onde houvesse ouvidor e que parece aproximar-se do modelo das *audiencias* praticado na monarquia espanhola, incluindo seus domínios americanos. Embora não saibamos como se aplicou, essa lei definia que as Juntas fossem compostas pelo ouvidor, presidente e relator do órgão, e dois adjuntos, letrados ou bacharéis (Cabral, 2013). Era um modelo de decisão mais colegial, diferenciando-se do espanhol pelo fato de não ter o governador a presidir, o que por seu turno significa uma intenção expressa de separar as funções governativas das de administração da justiça. Finalmente, o terceiro nível radica na continuidade da criação de judicaturas letradas em alguns poucos núcleos urbanos (apenas quatro na década de 1750) e o surto, esse sim significativo, de criação de vilas. Estes últimos elementos sugerem uma convergência da coroa com os locais relativamente ao modelo municipal como forma preferencial de enquadramento político do território, não obstante as dinâmicas socialmente descontraídas que caracterizaram tantos desses processos.

Análise da criação de comarcas

Pretende-se agora analisar os processos de criação de novas comarcas no Brasil, considerando com pormenor alguns elementos, como a cronologia da criação, as entidades que a solicitavam, as instâncias que intervinham na construção da decisão, bem como o rol de argumentos utilizado a favor e contra o estabelecimento da nova ouvidoria. A importância da identificação dos intervenientes e das justificações apresentadas em prol da criação de novas circunscrições visa, acima de tudo, a compreender quem e como se pensava e concebia a organização política do território. A partir de Lisboa? Autoridades administrativas? Grupos locais? A isso se junta o interesse de perceber se a determinada instância se associa de forma recorrente certa visão sobre a melhor forma de, por meio da divisão do território, tornar mais eficaz a administração da justiça. Recuperando debates recentes da historiografia brasileira — mais concretamente a crítica à noção do “Antigo Sistema Colonial” —, importa ter presente o quanto esses processos eram influenciados por agentes sociais diversos, questionando, assim, que a construção do aparelho político se tivesse feito apenas, ou predominantemente, de cima para baixo, e revelando sintonia de interesses entre grupos sociais que os defensores dessa tese apresentaram muitas vezes como inconciliáveis. Dito de outro modo, e como veremos adiante, o papel dos referidos agentes no território coloca em evidência a participação das elites locais na criação das comarcas, destacando, dessa forma, sua capacidade para promover e/ou condicionar a configuração da malha judiciária.

No que à ação da coroa (mais concretamente do Conselho Ultramarino) diz respeito, importa perceber se sua atuação nesse capítulo era eminentemente reativa ou se, pelo contrário, partiria de si a iniciativa de criação de novas ouvidorias, entrando desse modo na discussão historiográfica sobre a construção do Estado como obra predominantemente dirigida pelo centro político ou como resultado da participação dos poderes locais e dos agentes da coroa nas periferias na definição da organização geopolítica do território, bem como a eventual componente negociada dessas decisões.

No que diz respeito aos agentes da coroa nos territórios, o foco será colocado na ação de governadores, vice-reis e ouvidores. No entanto, sua participação deverá ser situada nos debates em curso sobre as motivações e os interesses desses oficiais. Se, por um lado, é inegável que o fato de os providos não serem naturais da região para a qual eram nomeados lhes conferia, *a priori*, algum distanciamento em relação às clientelas enraizadas localmente, não se pode, porém, ignorar o que Schwartz denominou a recorrência do *abrasileiramento* desses burocratas (Schwartz, 2011a, p. 254). Tal significa que a participação desses indivíduos na criação de novas comarcas deve ser analisada considerando não apenas uma busca do aperfeiçoamento do exercício da justiça régia, mas também a possibilidade de sua posição servir a interesses regionais, corporativos ou mesmo individuais.

Sobre a intervenção dos poderes locais — em especial das câmaras — na organização do território, as questões que importa equacionar são significativamente diferentes. Para além de um genuíno interesse em limitar situações de crimes e desacatos recorrentes, deve ser tido em conta o fato de a criação de uma comarca obrigar à definição de uma *cabeça* para ela, estatuto habitualmente disputado por várias vilas, na medida em que lhes conferia uma incontestável supremacia em face das demais. No mesmo sentido, afigura-se importante analisar com maior detalhe as discussões que a escolha da localidade onde o ouvidor devia se fixar geravam, tendo como ponto partida a ideia de que a maior disponibilidade do território na América, por comparação com o reino, possibilitaria a aplicação de alguns critérios de “racionalidade” (Kantor, 2009, p. 234).

Vale, no entanto, recordar que não existiu em nenhum período uma tentativa de reforma generalizada da malha judiciária no território brasileiro correspondente a uma reorganização simultânea de todas as ouvidorias. Nesse sentido, o aparecimento de novas circunscrições desse tipo aconteceu de forma mais ou menos dispersa ao longo dos séculos XVII e XVIII. A isso se juntam os vários “avanços e recuos” que muitas vezes marcavam a posição da coroa em relação a uma eventual nova comarca e a necessidade do cumprimento de alguns requisitos para que determinado território fosse passível de ser dotado de ouvidor-geral próprio.

O tempo decorrido entre o pedido ou a sugestão de criação de uma nova ouvidoria e a aprovação daquele é outra variável que ilustra bem a complexidade

de todo o processo. Se algumas como Sergipe¹³, Paranaguá¹⁴, São Paulo¹⁵ e Espírito Santo¹⁶ foram autorizadas em um período relativamente curto — cerca de dois anos —, em outros casos as decisões eram mais demoradas. São exemplos as comarcas da Paraíba e de Jacobina, tendo-se em ambos os casos estendido por cerca de uma década.

OLHO5: Não existiu em nenhum período uma tentativa de reforma generalizada da malha judiciária no território brasileiro correspondente a uma reorganização simultânea de todas as ouvidorias

Das 23 comarcas aqui analisadas, foi possível identificar pedidos de criação ou desmembramentos para 13 delas,¹⁷ sendo em alguns casos a fundação da nova ouvidoria requerida por mais de um agente, o que explica que o número de sugestões seja superior ao de circunscrições. Desse total, seis partem de ouvidores, quatro de governadores de capitania, cinco de câmaras e duas de outras instâncias. Ouvidores, governadores e municípios surgem, assim, como os principais “promotores” no nível local do surgimento de novas circunscrições judiciais.

Esses números levantam desde já a questão da importância dos polos de poder locais e “intermédios” na definição da organização do território, permitindo de certa forma afastar a concepção da divisão político-administrativa do espaço como uma determinação unilateral do centro político da monarquia. O fato de se ter identificado que mais de metade das comarcas surgiu na sequência de solicitações de instâncias coloniais permite concluir que grande parte da atividade da coroa nessa área passaria por avaliar em função das informações recebidas, e não propriamente atuar por iniciativa própria. Isso não corresponde, todavia, a uma desvalorização absoluta de seu papel. Desde logo porque o Conselho Ultramarino e, mais tarde, o secretário de Estado da Marinha e Ultramar tinham poder de decisão nessa matéria. Podiam decidir

¹³O pedido dos oficiais da câmara ocorre em julho de 1694, e a comarca é criada em 1696: “Representação dos oficiais da câmara da capitania de Sergipe del Rey, ao rei [d. Pedro II], pedindo um ouvidor letrado para a capitania”, AHU, *Sergipe*, cx. 1, doc. 62.

¹⁴A sugestão do ouvidor de São Paulo é feita em 1721, e a nova ouvidoria é criada em 1723 (Pegoraro, 2007, p. 46-47).

¹⁵No caso de São Paulo, o tempo é ainda menor, com o pedido da câmara local a ser feito em março de 1698 e a criação a acontecer logo no ano seguinte (Pegoraro, 2007, p. 41).

¹⁶Esse será mesmo um dos casos em que a decisão é mais célere, pois a sugestão do ouvidor do Rio de Janeiro é feita em abril de 1731, e a consulta positiva do Conselho Ultramarino data de janeiro do ano seguinte: “Consulta do Conselho Ultramarino ao rei d. João V, sobre a carta do ex-ouvidor-geral do Rio de Janeiro, Manoel da Costa Mimoso [...] e sobre uma carta do vice-rei do Estado do Brasil, conde de Sabugosa, [Vasco Fernandes César de Meneses], aludindo a necessidade de os moradores da vila de São Salvador dos Campos dos Goitacases terem um ouvidor-geral”, AHU, *São Paulo*, cx. 23, doc. 2529.

¹⁷A saber: Rio de Janeiro, Paraíba, Sergipe, São Paulo, Alagoas, Piauí, Paranaguá, Ceará, Cuiabá, Espírito Santo, Goiás, Jacobina, Santa Catarina.

em sentido contrário à sugestão recebida¹⁸ e também, embora a identificação desses casos se revele mais complexa, despoletarem eles mesmos reorganizações que considerassem pertinentes. Considerem-se como exemplos os casos das várias ouvidorias mineiras e de Pernambuco. Como alguns autores já enfatizaram, a organização do espaço judiciário em Minas Gerais passou, ao contrário da generalidade das regiões, por uma ação relativamente concertada e com origem na própria coroa, que, motivada por objetivos fiscais, procurou dotar toda essa zona de mecanismos de controle mais apertados (Fonseca, 2011). Da mesma forma, no caso de Pernambuco, o estabelecimento de uma ouvidoria régia em uma capitania hereditária terá visado a uma maior limitação da ação do donatário (Adan, 2009, p. 47).

Os argumentos apresentados ao Conselho Ultramarino por ouvidores, governadores e municípios dividem-se em dois tipos principais: os baseados na excessiva área da circunscrição que até então existia, alegando a incapacidade do ouvidor de percorrer tão grandes distâncias, e os que traçam um quadro genérico de má administração da justiça. Embora menos recorrentes, a população, a atividade econômica e a gestão militar acabam por também ser elementos considerados em alguns casos.

Como é óbvio, trata-se de argumentos em tudo relacionados: o mau estado da justiça referido era, em muitos casos, resultado da incapacidade de um só oficial cobrir territórios tão extensos. No entanto, é perceptível uma correlação entre as justificações apresentadas e certas instâncias. Considerando apenas os nove pedidos de novas comarcas feitos por ouvidores e governadores (São Paulo, Alagoas, Piauí, Paranaguá, Ceará, Cuiabá, Espírito Santo, Goiás e Jacobina), constata-se que sete alegam a indisponibilidade dos primeiros para desempenhar suas funções em uma tão grande área, salientando os magistrados a enorme distância que separava a *cabeça* da circunscrição das localidades mais longínquas. Os motivos apresentados por esses dois oficiais são, portanto, similares, o que, para além de diferenciá-los, como adiante se demonstrará, das razões invocadas pelas câmaras, evidencia alguma sintonia de opiniões entre os agentes providos pela coroa.

No caso concreto dos ouvidores, a razão invocada é totalmente compreensível, uma vez que a má aplicação da justiça na área sob sua jurisdição poderia ser-lhes imputada. Explica também que procurassem apresentar explicações prévias para o mau desempenho de suas funções. Ainda assim, esse não era um entendimento consensual entre todos os magistrados, ou, melhor dizendo, alguns desses oficiais consideravam existir outras condicionantes às quais deveria ser dada primazia. Essas diferenças de entendimento estão na gênese de conflitos e divergências, como a ocorrida com a criação da comarca de Paranaguá. Esta resultara de uma sugestão do então ouvidor de São Paulo, Rafael Pardini, em 1721. Já depois de sua criação, mas antes da chegada do primeiro magistrado para ocupar esse cargo, o sucessor de Pardini na comarca

¹⁸Exemplo dessa situação foi a recusa do pedido feito em 1791 pelo brigadeiro Rafael Pinto Bandeira, comandante do Rio Grande de São Pedro, para que fosse criada uma ouvidoria nessa capitania: "Ofício do [comandante do Rio Grande de São Pedro], brigadeiro Rafael Pinto Bandeira, ao [secretário de estado da Marinha e Ultramar], Martinho de Melo e Castro..."; AHU, *Rio Grande do Sul*, cx. 3, doc. 252.

paulistana, Manuel de Melo Godinho Manso, já havia manifestado ao Conselho Ultramarino seu desagrado com a significativa perda de receitas que resultaria dessa separação (Pegoraro, 2007, p. 47). Esse caso concreto representa uma situação em que dois indivíduos que ocuparam a mesma função tinham visões significativamente diferentes sobre o mesmo assunto, privilegiando de forma clara Godinho Manso seus interesses pessoais mais imediatos.

Assim, fica patente que a decisão de determinado ouvidor de sugerir o desmembramento de sua comarca seria sempre o resultado de uma ponderação de vários fatores. Se é verdade que quanto menor a extensão da circunscrição maior seria, em um plano teórico, a eficácia da administração da justiça, não pode ser ignorado que a redução de seus proventos poderia alterar a forma como esses oficiais encaravam a divisão de “sua” comarca. Ainda assim, não é possível ignorar que, alegando os ouvidores de antemão as dificuldades criadas pelas grandes distâncias a percorrer, precaviam-se contra um resultado negativo das residências a que estavam sujeitos no final do desempenho de suas funções, o que, como é bem conhecido, podia representar um entrave a seu progresso no *cursus honorum* da magistratura na monarquia portuguesa.

Focando a análise na participação das câmaras nesses processos, as diferenças em relação às sugestões apresentadas por ouvidores e governadores são significativas. O número de casos é, desde logo, menor, identificando-se apenas cinco pedidos de criação de novas comarcas feitos por municípios ao Conselho Ultramarino. Nesses casos, sublinhava-se junto dos conselheiros a imagem do mau estado da administração da justiça e de todas as consequências nefastas que essa situação tinha na gestão do cotidiano das populações. Indiretamente, essa argumentação representa também uma denúncia da forma como os ouvidores com jurisdição sobre seu território desempenhavam suas funções.

As irregularidades apontadas podiam ser, como nos territórios de Alagoas ou Sergipe, o elevado número de criminosos e a recorrência de “práticas avessas ao sossego das populações” (Prado, 1919, p. 94-95), mas também queixas contra a prepotência de magistrados, sendo o caso mais paradigmático o da Paraíba, em que os oficiais da câmara e moradores de Nossa Senhora das Neves (atual João Pessoa) procuravam com o provimento de um ouvidor limitar a ação e os abusos do proprietário do ofício de provedor da fazenda, que acumulava com o cargo de provedor dos defuntos e ausentes, Salvador Dourado (Menezes, 2005, p. 90).

Disso se depreende que o interesse de algumas câmaras na nomeação de ouvidores ia além da necessidade de uma justiça mais célere e eficaz. A existência de mais uma instância de poder, em especial se sediada nessa vila, representava também uma forma de controle de outros agentes e certa salvaguarda do concelho em relação a eventuais abusos destes. Pegoraro aponta motivações semelhantes para o pedido para que fossem criadas quatro comarcas na região por parte da câmara de São Paulo em finais do século XVII. Em seu entender, o município procurava com o provimento de uma nova autoridade no território garantir maior estabilidade em face das disputas entre os herdeiros da capitania de São Vicente (Pegoraro, 2007, p. 41).

A definição da *cabeça* da comarca era outro argumento relevante, em especial para os concelhos. Apesar do natural interesse que cada câmara tinha na

escolha de sua vila como sede da ouvidoria, essa problemática reveste-se de espacial interesse se relacionada com um tópico mais genérico. Se Hespanha e Cristina Nogueira da Silva já salientaram a “indisponibilidade político-administrativa do espaço” (Hespanha, 2005, p. 94; Silva, 1998) como fator preponderante para a impossibilidade de serem seguidos padrões de racionalidade na organização do território metropolitano no Antigo Regime, a mesma lógica não pode ser aplicada ao Brasil, como se observa na escolha das sedes de comarca. Se, em alguns casos, a preponderância socioeconômica de determinadas vilas e cidades, assim como sua antiguidade, como São Paulo, Rio de Janeiro, São Luís e Bahia, dificultavam que outro município dessa ouvidoria pudesse aspirar a esse estatuto, outros casos houve em que isso não se sucedeu. São exemplos as comarcas de Alagoas e Ilhéus, ambas no nordeste brasileiro, cujo ouvidor se fixou nas vilas de Santa Maria Madalena (atual Marechal Deodoro) e Cairu, respetivamente, apesar de estas não serem nem as com maior relevância econômica na região nem as localidades mais populosas. A essa escolha terá presidido a intenção de sediar a ouvidoria em uma região o mais central possível, que permitisse ao ouvidor percorrer sua jurisdição de forma mais homogênea (Caetano, 2009; Adan, 2009, p. 98). Outros casos houve, como Pernambuco e Mato Grosso, em que se procedeu à alteração da *cabeça* da comarca vários anos depois de sua criação. Fica, assim, claro que, ao contrário do que se sucedia na metrópole, a definição da sede de circunscrições podia decorrer de critérios de racionalidade espacial, embora se deva ressaltar que nem sempre isso acontecia.¹⁹

Considerando que grande parte dos territórios onde eram criadas novas comarcas eram na verdade espaços de “fronteira aberta”, nos quais a fixação de população praticamente se limitava aos pequenos *arraiais* que paulatinamente surgiam (Russell-Wood, 2010, p. 180-181), é interessante observar qual a sequência seguida pela coroa portuguesa no enquadramento político das populações (quer fossem municípios, ouvidorias, provedorias ou governos). Ou seja, tentar perceber até que ponto existia, ou não, uma lógica que ditasse, por exemplo, que a instituição de uma comarca teria de ser precedida da existência de um município em seu território. Dessa forma, pretende-se esclarecer, por exemplo, se o estabelecimento de uma comarca aproveitaria ou não uma rede já existente de concelhos nessas regiões ou se, pelo contrário, essa tenderia a ser a primeira estrutura de cariz judicial a ser criada.

De fato, analisando individualmente as 23 comarcas existentes até o final do século XVIII no Brasil, observa-se que todas tinham em seu território, no momento da criação, pelo menos uma vila. Cabe, no entanto, fazer a ressalva de que, em alguns casos, em especial nas regiões de mineração no interior do Brasil, como Ouro Preto, Rio das Velhas, Rio das Mortes, Cuiabá e Goiás, essas duas instâncias (câmara e ouvidoria) são criadas praticamente em simultâneo, embora o estabelecimento da vila tenda a anteceder ligeiramente o provimento do primeiro ouvidor.

¹⁹ Cristina Nogueira da Silva discute a aplicação de diferentes critérios quando da tentativa de reforma do território metropolitano em 1790-1792 (Silva, 1998, p. 198-202).

O fato de a monarquia procurar assegurar essa precedência cronológica do município sobre a comarca encontra-se bem patente no caso da ouvidoria do Piauí. O primeiro pedido para a nomeação de um magistrado ocorre em 1712, com o ouvidor do Maranhão a solicitar o provimento de um juiz de fora para o território.²⁰ O pedido foi, porém, recusado, ordenando-se que o dito ouvidor fundasse primeiro uma vila e criasse a respetiva câmara. Na mesma carta, diz-se que, “estabelecida que seja a dita vila, dê conta para se prover a dita capitania do Piauí de ouvidor-geral” (Costa, 1909, p. 75). A demora na instalação da vila (apenas acontecida em 1717) atrasou o processo de criação da ouvidoria, apenas decretada em 1722 na sequência da informação da fundação da vila. Já a capitania, apesar de criada em 1718, só teria governador empossado em 1758.

o entanto, casos como esse do Piauí permitem perceber que a criação da vila procurava, acima de tudo, responder à necessidade de existir um município que assumisse o estatuto de “cabeça” da recém-criada comarca. Como é perceptível nesse caso, sendo intenção da coroa criar uma ouvidoria na região, esta foi suspensa até que estivessem cumpridos aqueles que podem ser considerados os requisitos para a criação de tal circunscrição, incluindo-se a existência de uma vila que lhe servisse de sede. Nesse sentido, o fato de a monarquia optar pela fundação de vilas antes do provimento do primeiro ouvidor deve ser visto mais como um meio para alcançar o fim pretendido, ou seja, a instituição da comarca. Não se pretende com isso desvalorizar, entre outras coisas, a política de fundação de vilas, incrementada em várias cronologias pela coroa, mas apenas alertar para o fato de, em alguns casos, em especial nessas regiões de “fronteira aberta”, a urgência demonstrada na criação do município resultar da tentativa de prossecução de um objetivo mais amplo. De resto, confrontando a cronologia da criação de comarcas com a periodização da política de fundação de vilas proposta por Rhoden (1999), as semelhanças são em tudo evidentes. Desse modo, quer a reorganização político-administrativa do nordeste no final do seiscentos, quer o desmembramento de novas ouvidorias na região centro-sul no início do século XVIII, tendiam a ser acompanhados pelo aparecimento de várias vilas e a consequente fixação de população.

Algo surpreendente parece ser o pouco impacto que a população e o dinamismo econômico tinham na argumentação apresentada ao Conselho Ultramarino. As poucas alusões a esses motivos — em que as comarcas de Jacobina e Pernambuco são exceção — podem estar diretamente relacionadas com o fato de as distâncias, e consequentemente os “padrões de racionalidade espacial”, serem consideradas o fator preponderante no processo de tomada de decisão. Ainda assim, sua importância não deve ser totalmente ignorada, na medida em que o Conselho Ultramarino chegou em algumas situações a reconsiderar a nomeação de um ouvidor em face de aparentes tendências de despovoamento (Jesus, 2009) ou “pobreza das terras”.²¹

²⁰ “Parecer do Conselho Ultramarino sobre a carta do ouvidor do Maranhão, [Eusébio Capelli], solicitando a criação do cargo de juiz de Fora, no Piauí”, AHU, *Piauí*, cx. 1, doc. 5.

²¹ AHU, *Alagoas*, cx. 18, doc. 1792.

A segurança das fronteiras, quer a oeste (região de Goiás e Cuiabá), quer a norte (Estado do Maranhão), também exerceu um papel preponderante na decisão de criar novas ouvidorias naquela zona. Como aponta Nauk Maria de Jesus para o caso de Cuiabá, “segundo o Conselho [Ultramarino], a distância e a vizinhança com os espanhóis exigiam da administração metropolitana a nomeação de um ouvidor” (Jesus, 2009, p. 2). Essa posição, não podendo ser interpretada como um reconhecimento de eventuais competências militares desse magistrado, deixa, no entanto, patente que assegurar a administração da justiça e a estabilidade dessas regiões menos povoadas era fulcral, considerando-se que ajudaria a evitar eventuais disputas territoriais com a coroa castelhana (Jesus, 2011).

Os poderes locais e os agentes da coroa (ouvidores e governadores) no território, representando estes, como se demonstrou, em muitos casos interesses pessoais e corporativos, tiveram papel central nas várias alterações que se verificaram ao longo desses dois séculos na organização do território brasileiro, embora se deva salientar a obrigatoriedade de todas as suas propostas passarem pelo crivo da administração central. Por seu conhecimento do território eram estes, teoricamente, os que se encontravam mais bem posicionados para sugerir alterações à malha administrativa. No entanto, como oportunamente se apontou, apesar da progressiva aplicação de padrões de racionalidade espacial nesses processos, não é possível ignorar que muitas das circunscrições criadas, assim como sua configuração, terão correspondido mais a objetivos de afirmação pessoal ou institucional em um plano regional. Essas conclusões revestem-se de maior interesse se se considerar o fato de, como já há muito apontou Ernesto Schäfer (2003, p. 79) e confirmaram Burkholder e Chandler (1977), uma parte significativa das *audiências* criadas pela coroa castelhana na América terem origem em iniciativas semelhantes provenientes das colônias. Esses dados indiciam, portanto, uma elevada participação das instâncias locais na definição da organização do espaço nas monarquias ibéricas de Antigo Regime.

Parece também evidente que esse longo processo de organização do território brasileiro é indissociável do desenvolvimento da malha urbana e que esse fato ajuda a explicar a densificação da criação de comarcas na primeira metade do século XVIII. A existência de mais do que uma vila/cidade revelava-se um fator determinante na participação das câmaras na criação de comarcas, uma vez que a disputa por supremacia fazia com que estas procurassem intervir no processo, tentando consolidar o estatuto de *cabeça* da nova ouvidoria. No entanto, sua participação, à semelhança do que sucedia na metrópole (Silva, 1998, p. 166), refletia uma preocupação central com a hierarquização do território decorrente da fundação da nova ouvidoria, e não propriamente com a configuração da nova circunscrição. Assim, justifica-se que os casos em que se identificou participação dos concelhos se situem majoritariamente no nordeste. Por outro lado, nas regiões do interior, em que a criação de comarca era acompanhada da fundação de uma vila que se assumia como polo irradiador da colonização, esse problema não se apresentava.

Conclusões

Como se demonstrou, a estruturação da rede judiciária na América portuguesa não pode ser desligada das dinâmicas da territorialização do poder que ocorreram na esfera governativa. Assim, parece evidente que a construção tardia da rede de comarcas na América lusa e a configuração que esta assumiu foram influenciadas por vários fatores, alguns mais endógenos ao conjunto do sistema judiciário, outros claramente exógenos. No que respeita aos fatores endógenos, há de se salientar uma primeira condicionante, associada à fórmula inicial de doação régia das capitânicas hereditárias, uma vez que esta também implicava a administração da justiça. Com efeito, as capitânicas hereditárias resistiram por séculos às sucessivas tentativas de reorganização de sua titularidade, evidenciando a resiliência da cultura política jurisdicionalista. Deve-se ainda salientar que a tardia implantação da rede dos juizados de fora resultou de dinâmicas nem sempre coincidentes entre as dinâmicas da coroa e das elites locais e dessas duas com os interesses dos ouvidores. Com efeito, esse retardamento na malha de juizes de fora revela uma preeminência e centralidade dos ouvidores-gerais que seus equivalentes corregedores não dispunham no reino, já que na América lusa os ouvidores foram durante um século e meio os únicos agentes judiciários da coroa com base territorial. Nesse quadro, tanto a opção de solicitar a vinda de um juiz de fora para uma das cidades da comarca quanto a conflitualidade com os juizes de fora recém-instalados, ou ainda a participação dos ouvidores na delimitação das novas comarcas e suas sedes, podem ser interpretadas como ações destinadas à preservação de suas competências jurisdicionais. Por outro lado, a demora na estruturação do conjunto do aparelho judiciário também destaca o papel dos municípios e das elites da terra como interlocutores centrais da monarquia na construção política do espaço na América lusa.

Mas houve outros condicionantes mais externos ao sistema judiciário. Um deles prende-se com a resiliência, mas dessa vez do modelo de divisão política do espaço assente nas capitânicas. Como se pôde observar, as novas comarcas tenderam a coincidir com as capitânicas originárias, a não ser quando as novas circunscrições judiciais corresponderam à interiorização da colonização ou à expansão para o sul. Nesse sentido, com a exceção de Minas Gerais, os polos litorâneos de irradiação da colonização persistiram como os mais dinâmicos ao longo dos séculos, enquanto a ocupação do sertão foi bastante tardia. E é, apesar de tudo, importante assinalar que a geografia das novas comarcas no século XVIII teve uma relação evidente com a importância econômica e o povoamento das regiões de expansão dos portugueses.

Pode-se dizer, por fim, que se, por comparação com a América espanhola, o atraso da estruturação da malha judiciária nos Estados do Brasil e do Maranhão se explica pelo caráter mais tardio do avanço luso sobre o território, o confronto dos dois sistemas torna patentes outras diferenças. Desde logo a maior rigidez

do modelo espanhol em face do caráter plástico e não programado do sistema na América portuguesa, sendo de assinalar que as soluções encontradas resultaram tanto do voluntarismo dos poderes do centro quanto das iniciativas das próprias autoridades locais. Nesse sentido, sublinha-se que a construção do aparelho político da coroa (nele se incluindo a rede judiciária) teve muitos protagonistas e concitou a conivência, mesmo que efêmera, de interesses sociais considerados, por alguns autores, como contraditórios ou inconciliáveis.

Mafalda Soares da Cunha é investigadora do CIDEHUS-UÉ (Centro Interdisciplinar de História, Culturas e Sociedades (UID/HIS/00057/2013); António Castro Nunes é investigador do CIDEHUS-UÉ e doutorando do PIUDHist (Programa Interuniversitário de Doutoramento em História). Este artigo integra-se no projeto luso-brasileiro coordenado por Nuno Gonçalo Monteiro, "A comunicação política na monarquia pluricontinental portuguesa (1580-1808): Reino, Atlântico e Brasil" (PTDC/HIS-HIS/098928/2008). Agradecemos os comentários atentos de Ana Cristina Nogueira da Silva (FD-UNL), Maria Fernanda Bicalho (UFF), Ronald Raminelli (UFF) e Nuno G. Monteiro (ICS-UL).

Referências bibliográficas

- ADAN, Caio Figueiredo Fernandes. *Colonial comarca dos Ilhéus: soberania e territorialidade na América portuguesa (1763-1808)*. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- ALDEN, Dauril. El Brasil colonial tardio, 1750-1808. In: BETHELL, Leslie (Ed.). *Historia de America Latina*. América Latina Colonial: Economía. Barcelona: Editorial Crítica, 2000 [1984]. v. 3, p. 306-358.
- ASSIS, Virgínia Almoedo de. *Palavra de rei: autonomia e subordinação da capitania hereditária de Pernambuco*. Tese (Doutorado em História), Universidade de Federal Pernambuco, Recife, 2001.
- ATALLAH, Cláudia. *Da justiça em nome d'el Rey: ouvidores e inconfidência na capitania de Minas Gerais (Sabará, 1720-1777)*. Tese (Doutorado em História Social), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.
- AZEVEDO, Paulo Ormindo de. Porto Seguro. Enquadramento Histórico e Urbanismo. *Património de Influência Portuguesa*. Disponível em: <<http://www.hpip.org/Default/pt/Conteudos/Navegacao/NavegacaoGeograficaToponimica/Localidade?a=69>>. Acesso em: 16 set. 2015.
- BURKHOLDER, Mark A.; CHANDLER, D. S. *From impotence to authority: the Spanish Crown and the American audiencias, 1687-1808*. Columbia/Londres: University of Missouri Press, 1977.
- CABRAL, Dilma. Juntas de Justiça. 2013. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=4213>>. Acesso em: 3 set. 2015.
- CAETANO, António Pereira. “Por ser público, notório e ouvir dizer...”: queixas e súplicas de uma conquista colonial contra seu ouvidor (Vila de Penedo, 1722). *Revista Espaço & Tempo*, n. 2-3, p. 18-40, 2009. Disponível em: <<http://ufal-geac.com.br/wp-content/uploads/Microsoft-Word-Revista-Espa%C3%A7o-Tempo-Por-Ser-P%C3%BAblico-Not%C3%B3rio-e-Ouvir-Dizer.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2014.
- CAMARINHAS, Nuno. *Juízes e administração da justiça no Antigo Regime: Portugal e o império colonial, séculos XVII e XVIII*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2010.
- CARRARA, Ângelo Alves. A população do Brasil, 1570-1700: uma revisão historiográfica. *Revista Tempo*, v. 20, p. 1-21, 2014.
- COSENTINO, Francisco. *Governadores gerais do Estado do Brasil (séculos XVI - XVII): ofício, regimento, governação e trajetórias*. São Paulo: Annablume/Fapemig, 2009.
- COSTA, Francisco Pereira da. *Chronologia historica do Estado do Piauhy*. Rio de Janeiro: Artenova, 1909.
- EIRAS ROEL, Antonio. Prólogo. In: FERNANDEZ VEGA, Laura. *La real audiencia de Galicia organo de gobierno en el Antiguo Regimen (1480-1808)*. La Coruña: Diputación Provincial, 1982. t. I, p. 15-49.
- ELLIOTT, J. H. *Empires of the Atlantic world: Britain and Spain in America, 1492-1830*. New Haven/Londres: Yale University Press, 2007.
- FONSECA, Cláudia Damasceno. *Arraiais e Vilas del Rei: espaço e poder nas Minas setecentistas*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- FURTADO, Júnia Ferreira. *Homens de negócio: a interiorização da metrópole e do comércio nas minas setecentistas*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- _____. Introdução. In: COUTO, José Vieira. *Memória sobre a capitania das Minas Gerais: seu território, clima e produções metálicas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1994 [1799].
- GOMES, José Eudes. *As milícias d'el rey: tropas militares e poderes no Ceará setecentista*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Inés. *La justicia, el gobierno y sus hacedores: la Real Chancillería de Granada en el Antiguo Régimen*. Granada: Comares, 2003.

- HESPAÑA, António Manuel. A constituição do Império português, revisão de alguns enviesamentos correntes. In: BICALHO, Maria Fernanda B. et al. (Org.). *Antigo Regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 163-188.
- _____. *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político: Portugal (século XVII)*. Coimbra: Almedina, 1994.
- _____. *História de Portugal moderno, político e institucional*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.
- JESUS, Nauk Maria de. A administração da justiça: ouvidores e regentes na fronteira oeste da América portuguesa. In: GUEDES, Roberto (Org.). *Dinâmica imperial no Antigo Regime português: escravidão, governos, fronteiras, poderes, legados*. Rio de Janeiro: Maud, 2011. p. 173-197.
- _____. *Na trama dos conflitos: a administração na fronteira oeste da América portuguesa (1719-1778)*. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.
- _____. Regência, regentes e ouvidores: a Câmara Municipal de Vila Real do Senhor Bom Jesus do Cuiabá (primeira metade do século XVIII). In: XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA — HISTÓRIA E ÉTICA. *Anais...* Fortaleza: Anpuh, 2009.
- JUCÁ NETO, Clovis Ramiro. Os primórdios da organização do espaço territorial e da vila cearense: algumas notas. In: MUSEU PAULISTA: HISTÓRIA E CULTURA MATERIAL. *Anais...*, v. 20, n. 1, jan./jun. 2012.
- KANTOR, Íris. Soberania e territorialidade colonial: Academia Real de História Portuguesa e a América portuguesa (1720). In: DORÉ, Andréa; SANTOS, Antonio Cesar de Almeida (Org.). *Temas setecentistas: governos e populações no Império português*. Curitiba: UFPR-SCHLA/Fundação Araucária, 2009. p. 233-239.
- LIMA JUNIOR, Francisco Antônio Carvalho de. Limites entre Sergipe e Bahia (estudo histórico). *Revista Trimestral do IHGS*, n. 3, p. 9-49, 1914.
- LIVIBACCI, Massimo. 500 anos de demografia brasileira: uma resenha. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 19, n. 1, p. 141-159, jan./jun. 2002.
- LUCENA, Manuel. *Atlas histórico de Latinoamérica: desde la prehistoria hasta el siglo XXI*. Madri: Síntesis, 2005.
- MARCÍLIO, Maria Luisa. La población del Brasil colonial. In: BETHELL, Leslie (Ed.). *Historia de America Latina*. América Latina Colonial: población, sociedad y cultura. Barcelona: Crítica, 2000 [1984]. v. 4, p. 39-60.
- MARQUES, Guida. De um governo ultramarino: a institucionalização da América portuguesa no tempo da União das Coróas (1580-1640). In: CARDIM, Pedro; COSTA, Leonor Freire; CUNHA, Mafalda Soares da (Org.). *Portugal na monarquia hispânica: dinâmicas de integração e conflito*. Lisboa: CHAM-UNL/UAç/Cidehus-UE/GHES-UTL, 2013. p. 231-252.
- _____. Entre deux empires: le Maranhão dans l'Union Ibérique (1614-1641). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos [on-line], Débats*, 23 mar. 2010. Disponível em: <<http://nuevomundo.revues.org/59333>>. Acesso em: 3 set. 2015.
- MELLO, Isabele de Matos Pereira de. *Magistrados a serviço do rei: a administração da justiça e os ouvidores-gerais na comarca do Rio de Janeiro (1710-1790)*. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.
- MENDONÇA, Marcos Carneiro de. *Raízes da formação administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: IHGB/Conselho Federal de Cultura, 1972. t. II.
- MENEZES, Mozart Vergetide. *Colonialismo em ação: fiscalismo, economia e sociedade na capitania da Paraíba (1647-1755)*. Tese (Doutorado em História), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- MONTEIRO, Nuno G. O central, o local e o inexistente regional. In: OLIVEIRA, César de (Org.). *História dos municípios e do poder local em Portugal dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1996. p. 79-119.

- MORAES, Antônio Carlos Robert. *Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI*. São Paulo: Hucitec, 2000.
- PEGORARO, Jonas Wilson. *Ouvidores régios e centralização político-administrativa na América portuguesa: a comarca de Paranaguá (1723-1812)*. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.
- PRADO, Ivo do. *A capitania de Sergipe e suas ouvidorias: memória sobre questões de limites* (Congresso de Belo Horizonte). Rio de Janeiro: Papelaria Brazil, 1919 [reimpr. de 2011].
- REIS FILHO, Nestor Goulart. *Evolução urbana do Brasil: 1500-1720*. São Paulo: Pioneira, 1968. v. 1.
- RHODEN, Luiz Fernando. *Urbanismo no Rio Grande do Sul: origens e evolução*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.
- RUBIM, Braz da Costa. *Memórias históricas e documentadas da província do Espírito Santo*. Rio de Janeiro: Typographia de D. Luiz dos Santos, 1861.
- RUSSELL-WOOD, A. J. Padrões de colonização no Império português. In: BETHENCOURT, Francisco; CURTO, Diogo Ramada (Org.). *A expansão marítima portuguesa, 1400-1800*. Lisboa: Edições 70, 2010. p. 171-206.
- SALDANHA, António Vasconcelos de. *As capitanias do Brasil: antecedentes, desenvolvimento e extinção de um fenómeno atlântico*. Lisboa: CNCDP, 2000.
- SALGADO, Graça (Org.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.
- SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011a [ed. original de 1973 e primeira tradução portuguesa de 1979].
- _____. The historiography of early modern Brazil. In: MOYA, José C. (Org.). *The Oxford handbook of Latin American History*. Nova York: Oxford University Press, 2011b. p. 98-131.
- SILVA, Ana Cristina Nogueira da. *O modelo espacial do Estado moderno: reorganização territorial em Portugal nos finais do Antigo Regime*. Lisboa: Estampa, 1998.
- _____. Comarca. In: SERRÃO, José Vicente; MOTTA, Márcia; MIRANDA, Susana Münch (Org.). *e-Dicionário da terra e do território no Império português*. 2014. Disponível em: <<http://edittip.net/category/comarca/>>. Acesso em: 28 ago. 2015.
- SILVA, Augusto da. *A ilha de Santa Catarina e sua terra firme: estudo sobre o governo de uma “capitania” subalterna (1738-1807)*. Tese (Doutorado em História), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- SILVA, Evandro Bezerra da. *Mandos e desmandos: os ouvidores da capitania de Pernambuco no reinado de d. João V (1709-1750)*. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.
- SILVA, Maria Beatriz Nizza da. Administração judiciária. In: SILVA, M. B. N. (Org.). *Dicionário da história da colonização portuguesa no Brasil*. Lisboa: Verbo, 1994. p. 24-25.
- SOUSA, Maria Eliza Campos. *Ouvidores de comarcas na capitania de Minas Gerais no século XVIII (1711-1808): origens sociais, remuneração de serviços, trajetórias e mobilidade social pelo “caminho das letras”*. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.
- SUBTIL, José. *O desembargo do Paço: 1750-1833*. Lisboa: UAL, 1996.
- VILARDAGA, José Carlos. *São Paulo na órbita do império dos Felipes: conexões castelhanas de uma vila da América portuguesa durante a União Ibérica (1580-1640)*. Tese (Doutorado em História Social), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. *Direito e justiça no Brasil colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.