

Manifestações do crime organizado e governo de coalizão em Pernambuco

Fala-se muito em crime organizado¹. Com base na literatura nacional vigente nas Ciências Sociais, a criminalidade organizada manifesta-se com frequência em atividades como tráfico de drogas, jogo do bicho, lavagem de dinheiro e roubo a bancos (MINGARDI, 1996; 1998; ZALUAR, 2004). São poucas as referências acadêmicas a aparições de organizações criminosas em conexão e/ou simbiose com o Estado (BEZERRA, 1999; SANCHEZ e ARAÚJO, 2005; OLIVEIRA, 2007).

Fraudes em licitações públicas, busca de vantagens indevidas por parte de administradores públicos e desvios de recursos públicos são exemplos de crimes de corrupção que permeiam o poder público (SILVA, 2002; BEZERRA, 1999). Obviamente, tais crimes geram consequências danosas tanto para o Estado como para a sociedade brasileira.

Este artigo tem como objetivo principal mostrar indícios² sobre a existência de grupos organizados atuando dentro de algumas prefeituras pernambucanas. Para isso, desenvolveu-se uma análise das denúncias do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) contra prefeitos entre 2000-2005. Este foi o período em que conseguimos dados para a pesquisa.

¹ Agradecemos às pesquisadoras Polyana Ketly e Ana Beatriz pela coleta dos dados apresentados neste artigo. Saliente-se que todas as afirmações contidas no artigo são de nossa inteira responsabilidade.

² O indício é algo que insinua a culpabilidade de alguém. O delegado envia o inquérito ao Ministério Público. Caso o promotor acate a suspeita, ele faz uma denúncia criminal ao juiz. No caso, o Poder Judiciário de Pernambuco, até o momento, não se pronunciou sobre as diversas denúncias recebidas.

Como as decisões não transitaram em julgado, nem há significativa credibilidade no Judiciário pernambucano, sem contar sua morosidade, adotou-se uma decisão epistemológica e metodológica – atitude sobre a natureza dos dados. Estamos cômicos de que isto pode afetar de algum modo a confiabilidade e a validade da pesquisa (EVANS e HIMELFARB, 1987). Mas, cremos que os ganhos serão maiores, por nos permitir entender melhor a realidade em tela.

Este artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, define-se o que é Crime Organizado, pois é difícil analisar um objeto ou fenômeno social sem definir seu significado, por mais controverso que seja (SARTORI, 1997). Nesta seção, mostram-se, também, as tipologias quanto à origem das organizações criminosas e seu modo de tentar conquistar parcerias, dentro e fora do Estado.

Na segunda seção, apresentam-se e analisam-se o número de denúncias oferecidas pelo MPPE; os municípios que sofreram com supostos atos ilícitos por parte dos administradores públicos; e os crimes cometidos pelos denunciados.

Na terceira seção, listam-se a filiação partidária dos prefeitos denunciados e dos prefeitos e parlamentares aliados ao governador. Prefeitos e parlamentares dão sustentação eleitoral e política ao Poder Executivo estadual na Assembleia Legislativa – *governo de coalizão*³ (CINTRA, 2007). Essa seção almeja, também, mostrar existir a seguinte relação: as agremiações partidárias na Assembleia Legislativa, que apoiam o governador, são as que têm tanto o maior número de parlamentares como de prefeitos denunciados.

A demonstração desta afinidade tem o objetivo de confirmar, inicialmente, que o *governo de coalizão* é constituído de um modo similar ao que ocorre nacionalmente. No *presidencialismo de coalizão*, o Presidente da República pode organizar sua base de sustentação política no Congresso Nacional tanto por meio da distribuição de cargos na esfera do Executivo como na repartição de verbas orçamentárias com os partidos aliados (CARVALHO, 2003; SANTOS e PATRÍCIO, 2002; AMORIM NETO, 2006).

Apoio político são as ações dos parlamentares em favor do governo. Essas ações refletem-se no suporte dado pelos deputados na votação de projetos de

³ Trata-se de uma analogia com a célebre expressão *presidencialismo de coalizão* cunhada por Abranches (1988).

interesse do Executivo; na obstrução ou adesão às propostas de instalação de Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs), e no esmaecimento do peso da cobrança da oposição política ou da sociedade civil por mais *accountability* no âmbito dos gastos orçamentários. Já apoio eleitoral significa a solicitação de votos por parte dos deputados aos prefeitos e eleitores para a reeleição do chefe do Executivo ou para o novo postulante a esse cargo

Por conta da presença da coalizão partidária em torno do governo estadual, mostrar-se-á, na quarta seção, que organizações criminosas, as quais têm prefeitos como possíveis integrantes, fazem parte da base do Executivo estadual e, também, da base política de determinados parlamentares. Ou seja, prefeitos atuam em simbiose com organizações criminosas em suas prefeituras. Deputados estaduais e governadores de estado dependem desses prefeitos para conquistar votos. A eles não interessam averiguar, primordialmente, como o prefeito trata o bem público, e sim o quanto de amparo eleitoral podem ofertar. A relação é de pragmatismo político.

Desse modo, apresentaremos os mecanismos⁴ da dinâmica político-eleitoral que possibilita a atração velada de grupos criminosos⁵ e de alguns parlamentares para a base do Executivo estadual. Este arranjo institucional não apenas interage com as preferências dos atores políticos, mas também ajuda a gerar a formação de preferências dos mesmos (KATZNELSON e WEINGAST, 2005).

Entenda-se por formação de preferência o processo pelo qual o ator político decide o que quer e o que almeja alcançar. Esse processo de formação pode ser estratégico. Os atores podem abandonar sua preferência fundamental e levar em conta como os outros atores se comportam e como esse tipo de comportamento influencia o resultado do jogo político. Ou seja, se Assembleia Legislativa é tolerante com a prática da corrupção, ela pode transformar parlamentares honestos em *rent-seekers* como estratégia de sobrevivência política. Instituições, portanto, são capazes de introduzir uma cunha entre os interesses fundamentais dos atores políticos e suas preferências estratégicas. Elas podem influenciar na formação das preferências dos relevantes atores

⁴ Mecanismo “[...] é o caminho ou processo pelo qual um efeito é produzido ou um propósito é realizado.” (Tradução livre) (GERRING, 2007, p. 178).

⁵ A frouxa fiscalização do Tribunal Superior Eleitoral sobre as contas de campanha dos partidos políticos é um incentivo para a lavagem de dinheiro.

políticos, assim como, mudanças na formação de preferências ajudam a alterar a natureza das instituições (HALL, 2005).

Essa dinâmica eleitoral-política demonstra que o Poder Executivo estadual tem considerável força estratégica centrípeta, ou seja, possui recursos materiais e institucionais para construir base parlamentar e determinar em que legendas os prefeitos corruptos ou não devem se filiar.

Crime organizado: conceito e origem

O que é Crime Organizado? Trata-se de fenômeno tão complexo que Zaffaroni (1996) compreende ser impossível a categorização do mesmo. Mas, se polissemia fosse um problema insuperável, as Ciências Sociais não apresentariam diversas definições sobre o que é democracia (ZAVERUCHA, 2005).

Para Mingardi (1996) os grupos criminosos têm as seguintes características: prática de atividades ilícitas; atividade clandestina; hierarquia organizacional; previsão de lucros; divisão do trabalho; uso da violência; simbiose com o Estado; mercadorias ilícitas; planejamento empresarial; uso da intimidação; venda de serviços ilícitos; relação clientelista; presença da lei do silêncio; monopólio da violência e controle territorial.

Algumas características apontadas pelas Organizações das Nações Unidas [United Nations Organization] (ONU) (2002) se confundem com as de Mingardi. Contudo, a ONU construiu suas características sobre os grupos criminosos por meio de um estudo empírico em 16 países ao analisar a ação de 40 organizações criminosas. A ONU frisa que a criminalidade organizada possui estrutura/hierarquia; é composta por, no mínimo, dois membros, chegando certas organizações a ter mais de cem componentes; atua no âmbito local ou internacionalmente; seus integrantes fazem uso da corrupção perante o poder estatal, e suas ações ilícitas penetram na economia legal. As características apontadas não devem ser, em absoluto, desconsideradas. Contudo, por serem tão amplas não propiciam uma definição precisa do que é Crime Organizado.

Pode-se afirmar, parcimoniosamente, que o crime organizado é uma instituição formada por mais de um indivíduo, criada para maximizar e distribuir lucros entre os envolvidos, podendo estar em simbiose e/ou conexão com o Estado. A criminalidade organizada pode utilizar-se de estratégias de infiltração, corrupção, violência e impunidade (GOMES, 2000)

É importante destacar que tanto Mingardi (1996) como as Nações Unidas (2002) fazem, também, referência à relação entre Estado e grupos criminosos. No caso, a busca do apoio do poder estatal por parte das organizações criminosas é apontada como uma das características das ações de grupos criminosos.

Também, deve-se cotejar o poder de um grupo criminoso com base no apoio que ele consegue dentro do aparelho de Estado. Portanto, quanto mais um grupo criminoso conquista atores dentro do aparelho estatal – os quais lhe dão apoio e facilitam suas atividades criminosas –, mais poder ele aufere.

O crime organizado pode ser, em princípio, compreendido na perspectiva da Teoria da Escolha Racional. Ou seja, os indivíduos procuram maximizar seus lucros de um modo que os benefícios auferidos sejam maiores que os custos incorridos na ação. Nesse sentido, parte-se do seguinte princípio: a atividade humana é orientada pela consecução de objetivos, e os indivíduos tentam promover ao máximo sua realização buscando os meios mais eficientes para consegui-los (ELSTER, 1994; BOUDON, 1995).

Os indivíduos tomam suas decisões racionais levando em consideração as características do contexto social, histórico e cultural em que estão presentes e as ações estratégicas dos outros participantes e as regras de comportamento existentes. Segundo Tsebelis, “(...) o enfoque da escolha racional assume que o comportamento do indivíduo é uma resposta ótima às condições de seu meio e ao comportamento de outros atores” (TSEBELIS 1998, p. 56).

Essas regras podem ser criadas intencionalmente. Ou seja, os atores políticos cunham regras para maximizar os seus benefícios e minimizar seus custos. As regras estabelecidas influenciarão a interação dos participantes e orientarão suas ações futuras. Portanto, é de vital importância que um indivíduo racional esteja bem informado sobre sua lista de ações (*setting list*) para ser capaz de tomar a decisão mais competente.

Ao possibilitar a compreensão da escolha dos indivíduos por determinadas ações, a Escolha Racional permite que o observador entenda os incentivos que influenciaram nas tomadas de decisão dos atores. Tais incentivos ajudam a entender os mecanismos de mudança de comportamento deste atores. A mudança de preferência é considerada taticamente induzida (*induced preference*) caso ela varie de acordo com os novos cenários políticos e informacionais (BRADY, FERREJON e POPE, 2005).

Segundo Olson (1999, p. 19), a princípio uma ação “individual independente pode servir aos interesses do indivíduo tão bem, ou melhor, do que uma organização”. Portanto, os indivíduos formam uma organização criminal se, e somente se, calcularem que podem obter melhores resultados cooperando entre si do que atuando individualmente. Lembrando que instituições são mecanismos para alcançar “propósitos, não apenas para alcançar acordos” (PUTNAM, 2002, p. 24).

A origem das organizações criminosas

Como vimos, as organizações criminosas podem estar em simbiose ou em conexão com o Estado ou vice-versa. Isto ocorre de dois modos. Há a organização criminosa que nasce na sociedade e tentará cooptar atores dentro do aparelho de Estado para as suas atividades ilícitas por meio de oferecimento dos mais variados benefícios. Por outro lado, há os grupos criminosos que nascem dentro do próprio aparelho estatal e farão o caminho inverso – procurarão apoio na sociedade. Isto nos permite estabelecer um tipologia sobre tais grupos.

Denomina-se crime organizado *exógeno* aquele que nasce à margem do poder estatal. Caso esse grupo conquiste apoio/facilitadores dentro do Estado, ele será denominado de crime organizado *exógeno cooperativo*. Caso não conquiste, ele é classificado como *exógeno não-cooperativo* (OLIVEIRA, 2006).

Quando o grupo criminal origina-se dentro do Estado, é denominado crime organizado *endógeno*. Caso este grupo conquiste apoio/facilitadores fora do Estado, chamar-se-á de crime organizado *endógeno cooperativo*. Na ausência de apoio na sociedade, é denominado como *endógeno não-cooperativo*.

Ocorrendo o surgimento do grupo criminoso dentro do sistema prisional, ele é denominado de *endógeno-prisional*, pois os presos estão sob a guarda do Estado. O grupo organizado de origem *endógeno-prisional* pode ser tipificado como cooperativo ou não-cooperativo. O Primeiro Comando da Capital (PCC) é um exemplo de grupo criminoso de origem *endógeno-prisional cooperativo*, pois a entrada de celulares, armas etc. ocorre com a convivência dos agentes penitenciários⁶.

⁶ Sobre o Primeiro Comando da Capital (PCC), vide Adorno e Salla (2007).

Quando não é possível identificar claramente a origem do grupo criminoso, isto é, se o nascedouro da organização é dentro ou fora do Estado, define-se o grupo como sendo *híbrido*. Portanto, nada impede que um grupo criminoso surja simultaneamente no estado e na sociedade.

Desse modo, as organizações criminosas podem ser assim tipificadas:

Crime organizado exógeno

- A.1) Crime organizado exógeno cooperativo;
- A.2) Crime organizado exógeno não-cooperativo.

Crime organizado endógeno

- B.1) Crime organizado endógeno cooperativo;
- B.2) Crime organizado endógeno não-cooperativo.

Crime organizado híbrido⁷

Manifestação do crime organizado nas prefeituras

Baseando-se na definição de crime organizado da seção anterior, analisar-se-á, de modo quantitativo e qualitativo, a presença de algumas prefeituras do Estado de Pernambuco. Porém, antes disso, fazem-se necessários alguns esclarecimentos.

A mais de duas centenas de denúncias foram oferecidas pelo Procurador-Geral de Justiça ao Poder Judiciário de Pernambuco. E elas não foram transitadas em julgado. Mesmo assim, achamos ser este um bom indicador da existência de conexão entre grupos criminosos organizados e agentes estatais. O teste ideal de confiabilidade e validade seria analisar as denúncias transitadas em julgado. Mas, não há perspectiva de quando isto ocorrerá, o que já pode ser considerado um dado interpretativo. Afinal, a morosidade favorece a prescrição dos casos.

As ações penais foram distribuídas em 2000 e estão em tramitação na seção criminal do Tribunal de Justiça. No total são 249 denúncias envolvendo diversos crimes. Em uma peça denunciativa existe, geralmente, denúncias por mais de um crime envolvendo o mesmo denunciado⁸. Como as denúncias

⁷ Esta tipificação não será explorada neste artigo.

⁸ Em abril de 2005, foram divulgadas no *site* do MPPE (<http://www.mp.pe.gov.br/>) todas as denúncias.

oferecidas pelo MPPE abrangem o período 2000-2005, somente os prefeitos eleitos ou reeleitos nas eleições de 1996, 2000 e 2004 podem ter sido alvo das ações do MPPE.

Panorama geral dos crimes praticados por prefeitos

De acordo com a Tabela 1, o crime com maior incidência é o contra a Administração Pública. Apropriar-se de bens ou de renda pública, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio; exigir para si ou para outrem vantagens indevidas; desvio de recursos públicos; patrocinar direta ou indiretamente frente à Administração Pública interesse privado; devassar o sigilo de concorrência pública – esses são exemplos de crimes contra a Administração Pública.

De um total de 303 crimes denunciados pelo Ministério Público, os quais envolveram administradores públicos, correspondem a crimes contra a Administração Pública 251 denúncias (82,2%). Em seguida, aparece o crime de prevaricação, com um total de 26 denúncias (8,5%). O crime de prevaricação significa o retardo ou deixar de praticar ato de ofício; ou praticá-lo contra disposição expressa de lei para satisfazer interesse pessoal.

Porte ilegal de armas e lesão corporal são os outros crimes que aparecem com maior frequência: cinco (1,65%). Falsidade ideológica e ameaça a outrem têm respectivamente incidência de 1,32% (4) e 0,33% (2). Abuso de autoridade, calúnia, difamação, desacato, meio ambiente, supressão de documento, documento falso, estelionato, corrupção passiva, injúria e homicídio qualificado são crimes que aparecem apenas uma vez no universo total das denúncias.

Para o objetivo deste artigo, interessam os crimes contra a Administração Pública, prevaricação e corrupção passiva. Esses crimes, que correspondem ao total de 278, podem ter sido praticados com a ação de duas pessoas no mínimo. Portanto, constatam-se indícios da presença de organizações criminosas nas prefeituras. É importante destacar que apenas os crimes contra a Administração Pública já evidenciam a ação de grupos criminosos. Esse tipo de crime é o que tem maior incidência no universo total das denúncias – 82,2%.

Os crimes contra a Administração Pública, do total de 126 prefeituras denunciadas, aparecem em 111 (88,09%). Enquanto o crime de corrupção passiva aparece em apenas uma. Nesse sentido, a alta frequência de crimes contra a Administração Pública em 88,09% das prefeituras de Pernambuco são indícios de que o crime organizado está presente no poder municipal.

Tabela 1 – Incidência de crimes praticados por ano

Crimes	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Contra a Administração Pública	115	73	17	4	24	18
Prevaricação	2	23	0	0	1	0
Porte ilegal de arma	1	2	1	1	0	0
Abuso de autoridade	1	0	0	0	0	0
Calúnia	0	0	0	0	1	0
Difamação	0	0	0	0	1	0
Lesão corporal	1	2	0	1	1	0
Desacato	0	0	0	1	0	0
Ameaça	0	0	0	1	1	0
Meio ambiente	0	0	1	0	0	0
Supressão de documento	0	1	0	0	0	0
Documento falso	0	0	0	0	0	1
Falsidade ideológica	2	0	0	1	0	1
Estelionato	1	0	0	0	0	0
Corrupção passiva	0	0	0	0	1	0
Injúria	0	1	0	0	0	0
Homicídio qualificado	0	0	0	0	1	0

Fonte: <http://www.mp.pe.gov.br/>

Prefeituras envolvidas

De acordo com o banco de dados do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), usado como base de coleta de dados e de cálculos neste artigo, existia em Pernambuco 184 municípios em 2004.⁹ Desse total, no período 2000-2005,¹⁰ tiveram seus administradores públicos denunciados pelo Ministério Público por diversos crimes 68,4% dos municípios, no caso 126.¹¹

O município de Tacaimbó é o que tem o maior número de denúncias (10). Em seguida, aparecem os municípios de Abreu e Lima (9), Escada (8), Araripina e Ibirajuba (7). Nesses municípios, o crime de maior incidência foi contra a Administração Pública. Os outros municípios sofreram entre uma a seis denúncias.

⁹ Esses dados podem ser encontrados em <<http://jaironicolau.iuperj.br/database/deb/port/index.htm>>

¹⁰ Período em que as denúncias foram oferecidas. As denúncias abarcam os seguintes mandatos de prefeitos: 1997-2000; 2001-2004 e 2005-2008. Neste último, as denúncias atingem só o primeiro ano de governo.

¹¹ Cf. <http://www.mp.pe.gov.br/>

Os crimes são denunciados pelo MPPE no final do mandato do prefeito. Isto é: um prefeito denunciado exerceu seu mandato no período 1997-2000, e neste último ano, o MPPE ofereceu a denúncia ao Poder Judiciário. Contudo, isso não significa que os atos ilícitos só vieram a ser praticados no último ano do mandato.

O ano de 2001 apresenta um razoável número de denúncias. No caso, o MPPE atuou no início do mandato do prefeito – mandato de 2001-2004. Ou o prefeito foi reeleito, e a denúncia refere-se ao seu primeiro mandato, 1996-2000. Pode ocorrer também que o prefeito não tenha sido reeleito e a denúncia foi oferecida em 2001 – um ano após o término do seu mandato¹².

Crime organizado, filiação partidária e governo de coalizão

Esta parte do trabalho tem como objetivo verificar se os prefeitos, possíveis integrantes de grupos criminosos, em um determinado período, pertencem a partidos políticos da base do Governo do Estado no Parlamento estadual. Nesse caso, o chefe do Poder Executivo constrói um governo de coalizão na Assembleia Legislativa.

Coincidentemente, os partidos da base aliada do governo na Assembleia, os quais representam um grupo majoritário, também têm maior número de prefeitos. Portanto, os partidos da base aliada do governo controlam um maior número de prefeitos, os quais também são da base aliada do Governo do Estado. Nesse sentido, o chefe do Poder Executivo estadual tem apoio majoritário tanto na Assembleia Legislativa como nos governos municipais.

No entanto, existe uma considerável migração partidária tanto dos prefeitos como dos deputados. Essa migração é motivada pela expectativa de mudança no Poder Executivo. Isto é, quando o novo ocupante do Poder Executivo é eleito, uma nova base de apoio no Parlamento e nos municípios é construída. Nesse caso, ocorre considerável mudança de filiação partidária ou de parlamentares que continuam formalmente em seus partidos de oposição, mas que votam com o governador.

Deputados estaduais que foram eleitos pelo partido X, após a posse do novo governo, que é do partido Y, migram para esse partido. Com os prefeitos, ocorre processo idêntico. No caso deles, o mandato ainda está

¹² O mesmo ocorre com o mandato do gestor público de 2005-2008. Nesse caso, as denúncias em 2005 podem corresponder ao período 2001-2004, ou ao primeiro ano de mandato do prefeito.

em curso, mas a migração partidária ocorre. Assim, ressalve-se que o Poder Executivo exerce uma força centrípeta de atração em torno dos parlamentares e dos prefeitos, possibilitando, com isso, a formação de um governo de coalizão. Destarte, em algum momento as organizações criminosas fazem parte indiretamente da base aliada do governo, pois consideramos que os prefeitos denunciados por crime contra a Administração Pública estão em conexão ou simbiose com tais grupos criminosos.

Nesse sentido, a seguir, apresentam-se os seguintes dados quantitativos:

1. o partido dos prefeitos envolvidos em crimes;
2. os prefeitos aliados ao Governo do Estado nos períodos 1997-2000 e 2001-2004;
3. a base aliada do Governo do Estado no Poder Legislativo estadual nas legislaturas de 1995-1998 e 1999-2002.

Filiação partidária dos prefeitos denunciados pelo MPPE

As denúncias feitas, em 2000, pelo MPPE abarcam o mandato dos prefeitos no período 1997-2000, significando que os supostos atos ilícitos ocorreram nesse período. O mesmo ocorre para as denúncias de 2001.

Contudo, a partir de 2002, as ações ilícitas ocorreram, em grande parte, no período 2001-2004. No caso, os prefeitos exerceram seu mandato nesse período. Em 2005, existem denúncias referentes ao exercício da função pública dos prefeitos no período 2001-2004. Como também, referente a um novo mandato, ou seja, 2005-2008.¹³

De acordo com a Tabela 2, o MPPE ofereceu mais denúncias em 2000, foram 123 denúncias¹⁴. Dos 75 prefeitos submetidos à ação penal do MPPE, são 19 do PFL (25,3%); do PMDB são 17 (22,6%); PSDB são 14 (18,6%); 8 do PSB (10,6%) e 5 prefeitos (6,6%) são do PDT.

Em 2001, o número de ações penais reduziu para 56 no total. Desse total, eram do PMDB 15 (26,7%) dos prefeitos denunciados. O PSDB aparece com porcentagem similar. Em seguida, o PFL com 10 (17,8%). O PSB teve 7 (14,2%) dos prefeitos denunciados, o PDT teve 2 (3,5%). O PPS

¹³ Diante da quantidade significativa de denúncias, pode ter passado despercebida alguma denúncia que foi feita em 2004. Por exemplo, o ato ilícito teria sido supostamente cometido pelo administrador público em 1999.

¹⁴ Em uma ação penal, o administrador público pode ter sido denunciado por mais de um tipo de crime.

e o PSDC, cada um, tiveram 2 chefes do Poder Executivo denunciados, e o PT apenas 1.

Em 2002, foram oferecidas 12 denúncias. O PMDB, PSB e PSDB aparecem, cada um, com 3 denúncias (25%). O PDT teve 2 (3,57%), e o PFL foi contemplado com uma denúncia. Das 5 denúncias oferecidas em 2003, quatro (80%) contemplam prefeitos filiados ao PMDB. O PFL teve um prefeito denunciado.

Em 2004, ocorreram 17 denúncias. O PMDB teve 35,2% (6) de prefeitos denunciados. O PFL e PSDB tiveram 23,5% dos administradores públicos que sofreram denúncias do MPPE. O PDT e o PSB, respectivamente, tiveram 1 e 2 prefeitos denunciados. Em 2005, foram oferecidas 10 denúncias. Os prefeitos filiados ao PMDB, PTB e PPS sofreram, cada um, 2 denúncias. As outras foram distribuídas entre o PFL, PSDC, PT e PSB.

Tabela 2 – Filiação partidária dos prefeitos denunciados

Partidos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PFL	19	10	1	1	4	1
PTB	0	0	0	0	0	2
PMDB	17	15	3	4	6	2
PSDB	14	15	3	0	4	0
PSB	8	7	3	0	2	1
PDT	5	2	2	0	1	0
PPS	3	2	0	0	0	2
PPB	3	1	0	0	0	0
PSDC	3	2	0	0	0	1
PT	2	1	0	0	0	1
PHS	1	0	0	0	0	0
TOTAL	75	56	12	5	17	10

Fontes: <http://jaironicolau.iuperj.br/database/deb/port/index.htm> e Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

Base municipal aliada do Governo do Estado

Em 1996, realizaram-se eleições municipais no Brasil. Os prefeitos eleitos exerceram seu mandato no período 1997-2000. Em Pernambuco, nesse momento, a maioria dos prefeitos era filiada ao PSB – como se pode ver na Tabela 3. Das 184 prefeituras existentes na época, 43,0% (79) eram ocupadas pelo partido do então governador Miguel Arraes, filiado ao PSB. O PFL tinha 25,0% (46), seguido do PDT, com 9,23% (17).

O PFL era oposição ao governo do PSB, assim como o PSDB e PMDB. O PSDB estava sendo construído. Já o PMDB, articulava a candidatura de Jarbas Vasconcelos (PMDB) à sucessão de Miguel Arraes. O PDT era o partido que estava mais próximo do PSB em termos de apoio político e, conseqüentemente, aliança partidária.

Em 2000, novas eleições municipais ocorreram. Nessa época, o governador de Pernambuco era Jarbas Vasconcelos – eleito nas eleições de 1998. Em janeiro de 2001, mês em que os prefeitos assumiram seu novo mandato, o PMDB apresenta-se com 24,0% (44) das prefeituras; o PFL com 25,0% (46); e o PSDB com 15,7% (29).

Constata-se um crescimento considerável do PMDB e do PSDB no que diz respeito a prefeitos filiados a partir das eleições municipais de 2000. O primeiro, partido do governador Jarbas Vasconcelos, em número de filiação de prefeitos, cresceu 388% comparativamente ao período 1997-2000. O PSDB, agremiação da base do governo, apresentou um crescimento de 190%.

O PSB e o PDT, agremiações partidárias que em parte do período 1997-2000 eram da base aliada do Governo do Estado – uma vez que em 1999 Jarbas Vasconcelos substituiu Miguel Arraes no Poder Executivo –, apresentam decréscimos consideráveis. O PSB, nas eleições municipais de 2000, reduziu o número de prefeitos filiados em 146,87%. O PDT sofreu uma redução de 82,35%.

Os dados contidos na Tabela 3 nos mostram a considerável migração partidária. É importante salientar que a migração pode ter ocorrido durante o mandato do prefeito. Caso isso tenha ocorrido, é notória a necessidade de os prefeitos estarem em partidos que apoiam o administrador público estadual. Por outro lado, não se deve relegar a possibilidade de o governador oferecer benefícios aos prefeitos que migrarem de lado – assim como salienta um deputado estadual¹⁵.

Alguns prefeitos, nas eleições de 2000, podem ter sido reeleitos e decidiram migrar para as agremiações que apoiam o governador. Isso mostra a *força centrípeta* que exerce o Poder Executivo estadual entre os prefeitos. Por outro lado, postulantes ao mandato de prefeito decidiram candidatar-se, nas eleições de 2000, por um partido da base política do chefe do Executivo estadual. Mais uma vez, a *força centrípeta* do administrador público estadual evidencia-se.

¹⁵ Entrevista com um deputado estadual em 17/11/2006.

Tabela 3 – Base municipal aliada do Governo do Estado

Partidos	1997- 2000	2001 - 2004
PDT	17	3
PPS	5	10
PSDC	0	4
PMDB	9	44
PSB	79	32
PPB	5	6
PFL	47	46
PSDB	10	29
PT	2	4
PL	2	1
PTB	4	1
PSC	0	1
PSL	0	1
PHS	0	1
PV	3	0
PRTB	1	0
PCdoB	0	1

Fonte: <http://jairicolau.iuperj.br/database/deb/port/index.htm>

Base partidária aliada ao Governo do Estado no Parlamento estadual

Que partidos apoiam o Governo do Estado? Existe um governo de coalizão? Com o objetivo de responder a esses questionamentos, analisa-se, a seguir, a representação partidária do Parlamento estadual. Os dados contidos na Figura 5 representam a filiação partidária dos deputados eleitos no ano das eleições. Desse modo, foram analisadas três eleições, no caso, as ocorridas em 1994, 1998 e 2002. Caso a maioria do poder estadual seja constituída por parlamentares filiados a partidos que apoiam o governo, o governo de coalizão existe.

Nas eleições de 1994, o PFL e o PSB foram os partidos que mais elegeram deputados – respectivamente 17 e 16 parlamentares. O PMDB elegeu 5, e o PDT 4. Em 1994, Miguel Arraes foi eleito governador pelo PSB. Esse partido e o PDT davam apoio explícito ao governador de então. Nesse caso, observa-se que 20 parlamentares, de um total de 49, davam apoio explícito e fiel ao governo. A oposição explícita era feita pelos parlamentares filiados ao PFL,

PMDB e PSDB¹⁶. Sendo assim, a oposição contava com 24 parlamentares. Os deputados filiados a outros partidos não concediam apoio nem faziam oposição de modo sistemático.

De acordo com um deputado estadual, alguns parlamentares se posicionam contra o governo ou favoráveis a ele levando em consideração os benefícios que podem ser conquistados. Se, por exemplo, o governador nomeia um indicado seu para um cargo comissionado no poder estatal, o deputado passa a apoiar o governo. Caso não ocorra a nomeação, o apoio não será dado. Portanto, incentivos orientam a posição do parlamentar diante do governo¹⁷.

Jarbas Vasconcelos, integrante do PMDB e oposição ao então governador Miguel Arraes, foi eleito governador de Pernambuco nas eleições de 1998. O PFL continua a agremiação partidária majoritária na Assembleia Legislativa – com 12 parlamentares. O PSB, agora na oposição, tem o mesmo número de parlamentares. O PSDB e o PMDB têm respectivamente 6 e 4 deputados.

O governado Jarbas Vasconcelos, na época, contava com o apoio sistemático e explícito de 22 parlamentares, os quais eram filiados ao PFL, PMDB e PSDB. O PSB, com o PT e o PDT, fazia oposição. Esses partidos tinham, em conjunto, 16 parlamentares. Os integrantes dos outros partidos se comportavam de acordo com os incentivos oferecidos.

O governador Jarbas Vasconcelos foi reeleito nas eleições de 2002. O PFL e o PMDB, juntos, têm 14 deputados. O PSDB vem a seguir com 6. A base do governo, então, era composta por 20 deputados. Os principais partidos de oposição – PSB, PDT, PT e PCdoB – tinham 14 parlamentares. Mais uma vez, as outras agremiações partidárias se posicionavam com base nos incentivos oferecidos pela oposição e notadamente pelo chefe do Executivo estadual.

É comum os governadores conseguirem construir uma base de apoio na Assembleia Legislativa. Benefícios são distribuídos a todos os deputados, inclusive para aqueles que estão filiados a partidos que não fazem parte do núcleo de poder. Portanto, o Poder Executivo atrai os parlamentares dos partidos com pequena representação no Parlamento e montam um governo de coalizão. Da mesma forma como ocorre com os prefeitos, o Governo do

¹⁶ Em 1994, o PSDB elegeu dois parlamentares.

¹⁷ Informação obtida em entrevista, 17/10/2006.

Estado exerce uma *força centrípeta* entre os parlamentares – inclusive sobre aqueles sem uma posição sólida no que condiz a ser oposição ou situação.

Diante dos dados apresentados e da Tabela 4, destaca-se o seguinte:

1. partidos aliados ao governador do momento, ou que o acolhem, apresentam ganhos de parlamentares – PMDB e PSDB;
2. partidos que passam a ser oposição perdem parlamentares; no caso, o PSB e o PDT. Esse processo evidencia que benefícios deixam de ser oferecidos pelo governador a parlamentares que estejam filiados às legendas da oposição;
3. o PFL, ao ser oposição, tinha uma expressiva bancada. Após as eleições de 1998, quando passa a ser situação, começou a perder parlamentares. Segundo um parlamentar, a perda ocorreu devido ao fato de muitos prefeitos, os quais apoiam deputados, rumarem para o PMDB e PSDB. Além disso, alguns postulantes ao mandato de deputado optaram por ser candidatos mediante outras agremiações menores¹⁸.

Tabela 4 – Base partidária aliada do Governo do Estado no Parlamento estadual

Partidos	1994	1998	2002
PMDB	5	4	7
PL	2	1	2
PDT	4	1	3
PSB	16	12	5
PSDC	0	1	1
PV	0	0	1
PSD	0	0	3
PSDB	2	6	6
PPB	0	3	3
PT	2	3	5
PFL	17	12	7
PSC	0	2	2
PPS	0	0	1
PSL	0	1	1
PCdoB	0	1	1
PTB	1	2	1

Fonte: <http://jairicolau.iuperj.br/database/deb/port/index.htm>

¹⁸ Entrevista em 20/9/2006.

Governo de coalizão e crime organizado

Demonstrou-se existir uma correlação entre maior filiação partidária de prefeitos e a de deputados estaduais aos partidos que formam a base de apoio político ao novo Governador de Estado. Ou seja: os partidos políticos que contêm mais prefeitos, em um dado período, também possui um grande número de parlamentares. Neste momento, observa-se que existe outra correlação, a saber: os partidos com mais prefeitos denunciados pelo MPPE são os que têm maior número de deputados estaduais. Admitindo-se que tais prefeitos estão em conexão ou simbiose com o crime organizado, constata-se que o Poder Executivo, de um modo não intencional, atrai tais organizações para sua órbita de influencia. Ao governador interessa a quantidade de votos que tais prefeitos e deputados podem lhe trazer. Portanto, ele não se preocupa em investigar as relações promíscuas entre tais políticos e seus financiadores de campanha.

Inicialmente, com base nas denúncias oferecidas pelo MPPE em 2000, que atingiram prefeitos eleitos em 1996, verifica-se que o Governo do Estado era ocupado por um membro do PSB – Miguel Arraes. Nas eleições de 1996, o PSB foi o partido que mais conquistou prefeituras, elegeu 79 prefeitos. Seguido do PFL com 46; PDT com 17; PSDB com 10, e PMDB com 9. O PFL, PMDB e PSDB faziam oposição sistemática a Miguel Arraes.

No Parlamento, com base nas eleições de 1994, integravam o PFL 17 parlamentares. O PSB contava com 16. O PMDB com 5, e o PDT tinha 4. O PSDB tinha 2 parlamentares. Quanto ao número de prefeitos, dos 75 denunciados, constata-se que 19 eram do PFL; do PMDB 17; do PSDB 14; do PSB 8; e 5 do PDT.

Nas eleições de 1996, o PSB elegeu um maior número de prefeitos, uma vez que o governador era filiado a esse partido – o que demonstra a influência do Executivo estadual nas eleições municipais.

Em 1994, a Assembleia Legislativa recebeu 16 parlamentares do PSB, segunda maior bancada. Nesse caso, o candidato a governador favorito para conquistar o Executivo exerce influência nas eleições para o parlamento – Miguel Arraes (PSB) foi eleito governador em 1994. O PFL obteve a maior bancada na Assembleia, 17 deputados. E nas eleições de 1996 elegeu considerável número de prefeitos – esses dados mostram a força tradicional do PFL em Pernambuco apesar de nas eleições de 2002 ter começado a perder força eleitoral.

Em 1998, realiza-se a eleição para o governo do Estado. Jarbas Vasconcelos foi eleito no primeiro turno. Nesse momento, o PMDB, PFL e PSB passam a ser poder, porque davam apoio ao governador eleito. Desse modo, é possível – já que o Executivo estadual exerce influência nas eleições municipais – que os prefeitos anteriormente filiados ao PSB tenham migrado, em 1998, para os partidos que dão sustentação ao Executivo estadual; ou podem ter feito a migração em 1997, visto que era alta sua expectativa de que Jarbas Vasconcelos conquistaria o governo¹⁹.

Nas eleições de 2000, o PFL, o PMDB e o PSDB foram os partidos que mais elegeram prefeitos. Logo, é clara a interferência do governador nas eleições municipais. Nesse sentido, conclui-se, levando em consideração a migração partidária e as eleições de 2000, que o chefe do Executivo estadual atraiu grupos criminosos para sua base de apoio.

No período de 2001-2004, o MPPE ofereceu 90 denúncias contra prefeitos. Do total de 72 (80%) prefeitos, são filiados ao PMDB 28, ao PSDB 24 e ao PFL 20. Nesse período, Jarbas Vasconcelos exercia o mandato de governador, sendo filiado ao PMDB. O PSDB e o PFL faziam parte da base do governo. Em 2002, Jarbas Vasconcelos foi reeleito e elegeu dois senadores: Marco Maciel (PFL) e Sérgio Guerra (PSDB).

Em 2001,²⁰ ano em que os prefeitos assumiram seu mandato, o PMDB detinha 24,0% (44) das prefeituras; o PFL 25,0% (46); e o PSDB 15,7% (29). Comparando com as eleições ocorridas em 1996, o acréscimo de prefeitos eleitos filiados ao PMDB foi de 388%. O PSDB apresentou crescimento de 190%. Desse modo, não resta dúvida de que o Poder Executivo estadual atrai para sua base de apoio organizações criminosas.

O Governo do Estado, com o objetivo de preservar sua base eleitoral, pois esta lhe traz benefícios eleitorais e políticos, interfere informalmente nas ações das instituições coercitivas para que elas não investiguem e julguem prefeitos acusados de corrupção. Dada a informalidade das ações, é difícil a comprovação material dos atos. Mas a seletividade institucional na persecução criminal como os dados mostrados comprovam e apontam para uma dinâmica muito peculiar, pois as ações entre prefeitos, deputados e governadores são interdependentes, e suas preferências políticas não são separáveis (*nonseparable preferences*) e, conseqüentemente, são estratégicas.

¹⁹ Desde 1997, as pesquisas de opinião apontavam o favoritismo de Jarbas Vasconcelos.

²⁰ Nesse caso, as eleições ocorreram em 2000.

Com base nos dados fornecidos por dois deputados estaduais²¹ e nas informações contidas em Bezerra (1999) e Ames (2003), a dinâmica do jogo político funciona do seguinte modo:

1. prefeitos eleitos procuram ser da base do governo estadual a fim de obter benefícios (verbas públicas, por exemplo) para seu município; além de necessitarem do apoio do governador, caso decidam disputar a reeleição;
2. os deputados estaduais precisam dos prefeitos para que eles os apoiem na (re)eleição. Em Pernambuco, o apoio de um prefeito chega a custar 150 mil reais²². Quanto mais prefeitos um deputado tiver em sua base, ou melhor, sob seu controle, mais poder detém para barganhar diversos benefícios concedidos pelo Poder Executivo;
3. por sua vez, os prefeitos precisam do apoio financeiro dos parlamentares na (re)eleição; além de precisarem deles para que obras e ações específicas, as quais são autorizadas pelo Poder Executivo, sejam criadas e desenvolvidas em seu município.

A dinâmica exposta mostra como prefeitos acusados de corrupção pelo MPPE passam a fazer parte do governo de coalizão desejado pelo governo estadual. Além disso, os integrantes do Poder Legislativo, com o objetivo de garantir a maximização dos seus benefícios eleitorais, dão e recebem apoio de prefeitos acusados de crimes.

Conclusão

Manifestações da criminalidade organizada estão presentes em diversas prefeituras do estado de Pernambuco. Afirma-se isto em virtude do considerável número de prefeitos denunciados pelo MPPE, no período 2000-2005, quanto pela alta frequência de denúncias referentes ao crime contra a Administração Pública. Juridicamente é difícil provar, devido às denúncias não terem transitado em julgado. Contudo, sociologicamente, a conclusão procede. Positivismo à parte, há os princípios explícitos e os implícitos. Ou seja, aqueles dedutíveis por raciocínios lógicos vinculantes.

Considerando os dados apresentados, os grupos criminosos de origem *endógena ou exógena* atuaram de uma forma cooperativa ou não-cooperativa

²¹ Entrevistas realizadas em 17/10/2006. O sigilo da fonte foi mantido.

²² Valor com base nas eleições de 2006.

no cometimento de atos ilícitos nas prefeituras. Prefeitos foram, várias vezes, denunciados. Portanto, é plausível sugerir que tais agentes públicos atuaram em parceria com outros atores estatais ou não no cometimento de ilicitudes.

O *governo de coalizão*, além de ser uma característica do presidencialismo brasileiro, está presente nos governos estaduais. Isso significa que os governadores, tal qual o Presidente da República, buscam e constroem uma coalizão partidária formada por diversos partidos.

Os deputados da base aliada, por sua vez, são atraídos por benefícios oferecidos pelo Executivo estadual. Em contrapartida, os parlamentares obtêm recursos para atrair prefeitos para sua base individual, ou para manter os que estão devidamente alinhados. Estes, por sua vez, precisam do governador e, por conta disso, escolhem fazer parte ou permanecer nos partidos que dão sustentação política ao Executivo estadual.

Em razão desse histórico jogo de interesses – escolhas racionais e busca da maximização dos benefícios por parte dos diversos atores envolvidos na dinâmica eleitoral e política em determinado contexto sócio-cultural –, grupos criminosos organizados são atraídos para a base de apoio do Poder Executivo estadual e para a base de apoio individual de cada parlamentar. Neste jogo, em que impera o pragmatismo, o que conta é ganhar a eleição.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. 1988. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, n. 31, n. 1, p. 5-38.
- ADORNO, Sérgio & SALLA, Fernando. 2007. “A criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC”. *Revista Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, p.7-29.
- AMES, Barry. 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- AMORIM NETO, Octávio. 2006. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV.
- BEZERRA, Marcos Otávio. 1999. *Em nome das “bases”*: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- BOUDON, Raymond (org.). 1995. *Tratado de sociologia*. Tradução de Teresa Curvelo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- BRADY, David W; FERREJOHN, John A. & POPE, Jeremy C. 2005. “Congress and civil rights policy: an examination of endogenous preferences”.

- In: KATZNELSON, Ira & WEINGAST, Bary W. (eds.) *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russel Sage Foundation.
- CARVALHO, Nelson Rojas. 2003. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- CINTRA, Antônio Octávio. 2007. “Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?”. In: CINTRA, Antônio Octávio & AVELAR, Lúcia (orgs.). *Sistema político brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer.
- ELSTER, Jon. 1986. *Rational choice*. New York: New York University Press.
- _____. 1994. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Tradução de Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- EVANS, John & HIMELFARB, Alexander. 1987. “Counting crime”. In: LANDEN, Rick (org.). *Criminology: a Canadian perspective*. Canada: Harcourt Brace.
- GERRING, John. 2007. “The mecahnismic worldview: thinking inside the box”. *British Journal of Political Science*, v. 38, p. 161-179.
- GOMES, Abel Ferreira. 2000. *Crime organizado e suas conexões com o poder público*. Rio de Janeiro: Impetus.
- HALL, Peter A. 2005. “Preference formation as a political process: the case of monetary union in Europe”. In: KATZNELSON, Ira & WEINGAST, Barry R. (eds.). *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.
- KATZNELSON, Ira & WEINGAST, Barry R. 2005. “Intersections between historical and rational choice institutionalism” In: KATZNELSON, Ira & WEINGAST, Barry R. (eds.). *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.
- MINGARDI, Guaracy. 1996. *O estado e o crime organizado*. Tese de doutorado. São Paulo: USP.
- _____. 1998. “O que é crime organizado: uma definição das ciências sociais”. *Revista do Ilanud*, n. 8, p. 25-27.
- OLIVEIRA, Adriano. 2006. *As peças e os mecanismos do fenômeno tráfico de drogas e do crime organizado*. Tese de doutorado. Recife: UFPE.
- _____. 2007. *Tráfico de drogas e crime organizado: peças e mecanismos*. Curitiba: Juruá.

- OLSON, Mancur. 1999. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: EDUSP.
- PUTNAM, Robert D. 2002. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo & ARAÚJO, Marcelo. 2005. “A corrupção e os controles internos do Estado”. *Lua Nova*, n. 65, p. 137-173.
- SANTOS, Fabiano & PATRÍCIO, Inês. 2002. “Moeda e poder legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 49, p. 93-113.
- SANTOS, Manoel Leonardo W. 2006. *As teorias propositivas sobre a organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional*. Dissertação de mestrado. Pernambuco: UFPE.
- SARTORI, Giovanni. 1997. *A política*. Tradução de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: Ed. UnB.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. 2002. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Senac.
- TSEBELIS, George. 1998. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: EDUSP.
- UNITED NATIONS ORGANIZATION. Office on Drugs and Crime. 2002. *Results of a pilot survey forty selected organized criminal groups in sixteen countries*. Viena: Centre for International Crime Prevention.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. 1996. “Crime organizado: uma categorização frustrada”. *Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*, ano 1, n. 1, p. 45-68.
- ZALUAR, Alba. 2004. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: FGV.
- ZAVERUCHA, Jorge. 2005. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record.

Resumo

Este artigo tem como objetivo principal evidenciar empiricamente indícios da existência de grupos criminosos organizados atuando em diversas prefeituras de Pernambuco. Para tal, desenvolve-se uma análise quantitativa e qualitativa das denúncias do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) contra prefeitos no período 2000-2005. Inicialmente, define-se o que é crime organizado e as suas origens. Em seguida, apresentam-se o número de

denúncias oferecidas pelo MPPE; os municípios que sofreram com atos ilícitos por parte dos administradores e os crimes cometidos por eles. Na terceira e quarta seções, mostra-se que o Poder Executivo exerce força centrípeta junto a prefeitos e parlamentares. Em razão disto, conclui-se que grupos criminosos fazem parte da coalizão partidária em torno do poder executivo.

Palavras-chave: crime organizado; corrupção; prefeituras; governo de coalizão.

Abstract

This article aims to highlight traces of empirical evidence suggesting the existence of organized criminal groups acting in several city halls of the state of Pernambuco. To this end, it develops a quantitative analysis of the complaints of the Prosecuting Attorneys Council of the state of Pernambuco (MPPE) against mayors in the period 2000-2005. After defining what is to be understood as organized crime and its origins, the analysis presents the number of complaints offered by MPPE, indicating both the municipalities having suffered from unlawful acts by their mayors, and the crimes committed by them. In the third and fourth sections it is showed that the state's Executive power exerts a centripetal force of influence over mayors and representatives in the sense of coopting them for the administration's power project. Accordingly, the article suggests that criminal groups are part of the party coalition around the Executive power in the state.

Key words: organized crime; corruption; city halls; government of coalition.

Recebido em dezembro de 2009.

Aprovado em março de 2010.