

# **Perpetuação do Sistema de Forças Duais no Iraque: uma análise à partir do *path dependence***

PEDRONETTI, Giovanni Setten

**Resumo:** A invasão do Iraque pelos EUA em 2003 foi seguida por um período de reconstrução liderada pelas forças de ocupação, durante a qual buscou-se reconstruir a estrutura securitária do país segundo um modelo ocidental. O presente trabalho busca analisar a forma pela qual os arranjos securitários presentes antes da ocupação acabaram por perpetuar-se. Assim, aponta-se que, através de seu impacto sobre as relações de poder e legitimidade políticas, o Sistema de Forças Duais, baseado na coexistência entre forças oficiais e paramilitares, tornou-se o único arranjo institucional-securitário viável para o Iraque. Busca-se tratar de tal processo através das ferramentas analíticas próprias da metodologia de *path dependence*.

**Palavras chave:** Iraque, *path dependence*, Reconstrução pós-conflito, Milícias

## **1. Introdução**

A estrutura securitária de um país figura como ponto central de sua organização política e social, uma vez que esta emerge como resultado da formação histórica e dos dilemas internos e externos enfrentados pelos atores políticos de uma sociedade. Para além disso, deve-se notar a forma pela qual, em muitos Estados, agentes externos, em especial potências imperialistas, buscavam impor estruturas políticas e securitárias exógenas. O presente trabalho debruça-se sobre um elemento da estrutura securitária de um país. A presença de grupos paramilitares foi um fator no contexto securitário do Iraque desde sua criação enquanto Estado, com as políticas de incorporação destes grupos ao aparato estatal tendo início nos anos 1960 (Ahram, 2011b). Desde sua inserção, tais políticas passaram a alterar as relações de poder e legitimidade dentro do Iraque, sendo de vital importância para o fim do período de hegemonia política das Forças Armadas. Para além disso, as milícias controladas pelo Estado passaram a ocupar um papel importante na implementação de políticas sociais, em especial nas regiões periféricas do país (Blaydes, 2018).

Deve-se notar que o Sistema de Forças Duais iraquiano passa por um longo processo de evolução. Com sua fundação sendo descrita por autores como Kamrava (2000), Ali (2003) e Al-Marashi & Salama (2008) como um mecanismo a partir do qual o Partido Baath, que ascende ao poder em 1968, busca se salvaguardar contra possíveis golpes militares. Ao longo do período baathista, em especial após o início da Guerra Irã-Iraque (1980 - 1988), o arranjo original passa por processos de alteração e expansão, com a formação da Guarda Republicana como um corpo militar profissional, ideologicamente alinhado ao regime (Pollack, 2019).

Para além da formação de um contingente militar profissionalizado, deve-se destacar a crescente importância das milícias para o regime baathista. Como notado por Hashim (2003) e Woods (2006), durante os anos finais do Partido Baath, em especial após a derrota iraquiana na Guerra do Golfo (1991), as milícias passaram a ocupar um papel central na política do país. Nesse sentido, a hegemonia política das Forças Armadas foi gradualmente substituída pela hegemonia dos grupos paramilitares. É nessa gradual alteração das relações de poder e legitimidade que se tem a causa central do tema deste artigo: a forma pela qual o Sistema de Forças Duais tornou-se o único arranjo institucional-securitário politicamente viável para o Iraque, como demonstrado pela reconstituição deste sistema à partir de 2015, doze anos após a invasão do país pelos EUA e a subsequente dissolução das forças securitárias do regime baathista.

Nesse sentido, o artigo faz uso do aporte metodológico da abordagem de *path dependence*, buscando nesta as ferramentas analíticas necessárias para se abordar o fenômeno discutido. Nesse mesmo sentido, busca-se o apoio de fontes bibliográficas qualitativas, ligadas aos estudos das relações civil-militares e das relações entre Estado e grupos paramilitares no Iraque. Além disso, faz-se necessário tratar dos fatores externos ligados a formação e perpetuação deste arranjo específico, na forma de elementos como o projeto de destruição do Estado iraquiano levado a cabo pelos EUA durante os anos 1990 e o apoio externo a grupos paramilitares.

## **2. Abordagem metodológica**

### *2.1 A abordagem de path dependence, o Estado Iraquiano e suas instituições securitárias*

De forma geral, esta pode ser compreendida como uma pesquisa descritiva-explicativa, tendo como base uma análise dos processos históricos que levaram à formação do fenômeno

analisado. Dessa forma, aponta-se que, devido às interações entre o contexto histórico em que o Iraque estava inserido, assim como aos resultados de disputas e decisões políticas endógenas, formou-se um cenário marcado pela incapacidade do Estado de obter e manter o monopólio sob o uso da força, sendo necessária a adoção de políticas de cooptação e cooperação com diversos grupos paramilitares. Nesse sentido, optou-se pelo uso da abordagem de pesquisa de *path dependence*.

Tal abordagem tem sua origem no campo da Economia, buscando compreender as ineficiências de mercado através dos efeitos cumulativos de decisões tomadas pelos agentes econômicos relevantes. Aplicada à áreas para além da economia, permite uma análise dos efeitos cumulativos de processos de decisão política sob os dilemas enfrentados e opções possíveis para agentes políticos que agem no presente (Bennet & Elman, 2006). Para o caso presente, busca-se tratar da forma pela qual decisões políticas tomadas durante o período baathista (1968 - 2003) e durante a ocupação estadunidense (2003 - 2011) levaram ao cenário enfrentado pelo governo iraquiano quando este tomou a decisão de institucionalizar a grande maioria dos grupos paramilitares ativos em seu território, constituindo uma retomada do modelo de relações Estado-Milícias desenvolvido pelo regime baathista e denunciado pelos EUA durante os anos iniciais da ocupação.

Dentro da abordagem metodológica do *path dependence*, alguns elementos analíticos devem ser destacados. Tal abordagem tem como foco a análise de processos históricos em que, em ao menos um ou mais pontos do processo, caminhos alternativos poderiam ter sido tomados. Além disso, deve-se haver mecanismos por meio dos quais, após um caminho ser tomado, a possibilidade de optar por um caminho alternativo torna-se gradativamente mais restrita (Bennet & Elman, 2006). Assim, a identificação de pontos de inflexão no desenvolvimento de processos políticos figura como ponto central em trabalhos que tenham como base o *path dependence*. No que toca a identificação de pontos de inflexão, comumente denominados *critical junctures* na literatura, deve-se ter em mente que:

*Critical junctures* são caracterizadas pela adoção de um arranjo institucional específico entre uma ou mais alternativas. Essas infecções são “críticas” pois uma vez que uma opção específica é selecionada torna-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial em que múltiplas alternativas ainda estavam disponíveis (Mahoney, 2000, p. 513) (Tradução própria)

Nesse sentido, a abordagem de *path dependence* apresenta relevância ao analisar-se a forma pela qual países específicos formulam suas estratégias e organizam suas forças de segurança. Em seus trabalhos sobre a prevalência de grupos paramilitares no Sul Global, Ahram (2011a) fez uso de ferramentas analíticas de *path dependence*. De forma similar, Olson (2016) adota esta metodologia para analisar o processo de reconstrução da indústria bélica iraniana e a centralidade da indústria de mísseis neste processo.

Assim, a abordagem de *path dependence* apresenta grande relevância para a análise da perpetuação de certos arranjos institucionais. Ao analisar a forma pela qual certas instituições perpetuam-se, deve-se ter em consideração elementos como o grau de legitimidade destas, assim como seu impacto sobre as relações de poder em uma sociedade. Tais fatores se mostram relevantes uma vez que instituições vistas como legítimas pelos setores sociais detentores de poder serão preservadas, mesmo que não representem a melhor opção possível para o desenvolvimento da sociedade como um todo. Nesse sentido, deve-se considerar que, após sua adoção inicial, um arranjo institucional específico irá beneficiar atores sociais específicos, que passam a buscar sua perpetuação, uma vez que seu poder está ligado às instituições adotadas durante uma determinada *critical juncture* (Mahoney, 2000).

Seguindo disso, deve-se notar a contribuição de Olson (2016) para este trabalho. Ao analisar a reconstrução da indústria bélica iraniana, o autor aponta a forma pela qual decisões acerca de quais áreas deveriam receber foco do Estado foram perpetuadas apesar de mudanças no contexto em que o país se inseria:

No caso da doutrina militar Iraniana, a circunstância que leva o Irã a desenvolver uma força de mísseis era a retaliação proporcional aos ataques de mísseis vindos do regime iraquiano de Saddam Hussein, causa esta que não existe mais. Apesar disso, o Irã encontrou novas racionalizações. O especialista em segurança Sharam Chubin allude a isso em sua explicação de como as justificativas do Irã para sua indústria de mísseis foram expandidas para incluir a dissuasão e retaliação contra Israel e, quando necessário, a defesa de outras comunidades muçulmanas (Olson, 2016, p.65) (Tradução própria)

Assim, deve-se destacar que o presente trabalho enquadra o processo de paramilitarização da política iraquiana como uma *self-reinforcing sequence*. Ou seja, um processo de formação e perpetuação de um arranjo securitário que se reforça gradualmente, ao mesmo tempo em que reduz ou elimina totalmente a capacidade dos atores políticos

relevantes de optar por arranjos alternativos. Tal definição deriva do trabalho de Mahoney (2000), assim como deriva o enfoque nos elementos da distribuição de poder e legitimação política como principais mecanismos por meio dos quais este arranjo se perpetua.

Para além disso, deve-se identificar certos elementos que configuram as condições iniciais em que um determinado processo se inicia. Segundo Mahoney (2000), as condições iniciais devem ser compreendidas como elementos que restringem as possibilidades iniciais de ação, mas não são suficientes para explicar o resultado final. É neste contexto que deve-se destacar a contribuição de Ahram (2011b), em sua obra *Proxy Warriors: The Rise and Fall of State-Sponsored Militias*. Ao analisar o fenômeno da proliferação de milícias em países do Sul Global, Ahram (2011b) identifica o processo de dominação colonial e a imposição de instituições ocidentais como elemento central. Também no tocante às condições iniciais a serem destacadas, deve-se destacar o contexto securitário regional do Oriente Médio, marcado por um alto grau de competição interestatal e forças militares politizadas, muitas vezes hostis aos governos civis de seus países (Kamrava, 2000). As condições iniciais devem, então, ser compreendidas como fatores influentes, mas não necessariamente determinantes, para um resultado final específico.

No que toca à análise das relações civil-militares do Iraque, deve-se destacar as contribuições de Perlmutter (1969), Kamrava (2000) e Hashim (2003). Deve-se notar que Perlmutter (1969), ao escrever sobre o fenômeno do Pretorianismo, em que as Forças Armadas assumem a hegemonia política em um Estado carente de instituições civis consolidadas, considerou o Iraque como um dos exemplos mais claros deste modelo de relações civil-militares. Nesse sentido, tanto Kamrava (2000) quanto Hashim (2003) debruçam-se sobre a dinâmica de superação destas relações, tendo como foco, no primeiro caso, o arranjo securitário criado pelo Partido Baath para minar o poder dos militares e, no segundo, os diversos mecanismos políticos e econômicos utilizados pelo regime baathista para legitimar suas instituições securitárias, em detrimento das instituições oficiais. As dinâmicas identificadas por estes autores seguem a lógica delineada por Mahoney (2000), em que a adoção de um arranjo institucional específico é seguida pela busca, por parte dos grupos beneficiados, de minar a capacidade de outros setores da sociedade de realizar novas alterações ao arcabouço institucional recém-estabelecido. Como evidenciado por Rai (2002), tal busca se mostrou justificada, uma vez que, antes de optar pela ocupação militar direta,

houveram tentativas por parte dos EUA de fomentar um golpe de Estado liderado por setores das Forças Armadas.

Para além disso, deve-se destacar a terminologia utilizada ao longo deste trabalho para tratar das instituições securitárias iraquianas e das relações entre Estado e grupos paramilitares. Nesse sentido, destaca-se primeiramente a caracterização realizada por Kamrava (2000) em relação aos sistemas de Forças Duais (*Dual Militaries*), sendo aqueles sistemas em que forças oficiais do Estado dividem suas funções securitárias e sociais com uma gama de forças paramilitares ligadas ao grupo governante (Kamrava, 2000). Já no que toca às relações entre Estado e grupos não-estatais, deve-se destacar os trabalhos de Biddle (2021) e Thomson & Pankhurst (2022).

Para Thomson & Pankhurst (2022), as relações de interação entre Estados e grupos paramilitares podem ser compreendidas em um espectro. Tal espectro contém, em seus pontos extremos, interações de controle estatal sob atores armados não-estatais e de conflito bélico entre atores estatais e não-estatais. A maioria das relações entre agentes estatais e não-estatais está localizada nos pontos médios deste espectro, com os autores identificando como fatores determinantes os alinhamentos de posicionamentos ideológicos e interesses materiais entre Estado e milícias (Thomson & Pankhurst, 2022). Deve-se destacar o peso do contexto internacional nestas relações, como notado por Mumford (2021) e Kan (2019). O apoio externo pode alterar a balança de poder existente entre um Estado e as milícias presentes em seu território, levando os grupos envolvidos a alterar suas posturas.

Nesse mesmo sentido, Biddle (2021) tem seu enfoque nos métodos utilizados por atores estatais e não-estatais em suas interações. Segundo o autor, elementos como as capacidades bélicas e estruturas organizacionais surgem como variáveis chave. Haveria um espectro de métodos que varia do paradigma Napoleônico, em que um ator busca no conflito militar direto os meios para atingir seus objetivos, e um paradigma Fabiano, marcado pelo uso de métodos de baixa intensidade bélica e enfraquecimento gradual de um oponente (Biddle, 2021). Seguindo esta perspectiva, o uso de métodos militares “convencionais”, descritos pelo autor como o uso de formações militares realizando operações bélicas de larga escala para garantir o controle sobre territórios específicos é próprio do paradigma napoleônico. Por outro lado, o paradigma fabiano é marcado pelo uso de métodos que evitam o engajamento bélico direto, com a infiltração de combatentes em meio à população e o uso

de armamentos leves. A seleção de métodos, por parte de um ator, varia de acordo com seus recursos materiais, capacidades organizacionais e sua relação com a população do território em que se dá o conflito.

Por fim, faz-se uso da diferenciação feita por Kan (2019) entre milícias “patrocinadas e espontâneas”, ou seja, entre aquelas criadas diretamente pelo Estado, como mecanismo de ação em um contexto local, e aquelas que surgem como reação, por parte de setores sociais específicos, à aparente fragilidade ou hostilidade do Estado. O espectro de relações Estado-Milícias desenvolvido por Kan (2019) se assemelha ao de Thomson & Pankhurst (2022), com o diferencial sendo o destaque dado por Kan (2019) à legitimidade das instituições estatais como fator determinante nestas relações.

Nesse sentido, pode-se traçar uma relação entre os fatores que permitem a perpetuação institucional delineados por Mahoney (2000) e os elementos determinantes das relações entre Estados e grupos paramilitares identificados acima. Assim, as decisões disponíveis aos agentes políticos, aqui o Estado Iraquiano e as milícias presentes em seu território, são severamente limitadas, de forma que, tanto para os agentes estatais quanto para a vasta maioria dos atores não-estatais, a adoção de uma política de cooperação direta, centrada no Estado como entidade centralizadora e coordenadora, torna-se necessária. Porém, deve-se destacar novamente o papel do contexto internacional dentro destas relações, uma vez que, historicamente, este mostrou-se essencial para a compreensão do fenômeno da paramilitarização da política.

## *2.2 Paramilitarização, ingerência externa e reconstrução pós-conflito*

Para além das questões de âmbito interno, ou seja, as decisões de agentes políticos endógenos e as relações entre Estado, Forças Armadas e grupos paramilitares dentro do Iraque, deve-se também abordar as relações entre paramilitarização e ingerência externa, em especial no contexto do Iraque pós-invasão estadunidense. O presente trabalho busca compreender a paramilitarização como processo histórico, que ganha força em anos recentes, devido a uma confluência de fenômenos internacionais e fatores internos. No contexto internacional, parte-se da visão de Kan (2019), que identifica quatro ondas de formação e proliferação de grupos paramilitares. Estas ondas dizem respeito à descolonização da África e da Ásia, ao fim da Guerra Fria, ao início da Guerra ao Terror e, mais recentemente, aos

fenômenos conjuntos da Primavera Árabe e a nova onda de crescimento de movimentos jihadistas, em especial o Estado Islâmico (ISIS).

Nesse mesmo sentido, assume-se o caráter fluido das relações Estado-Milícia, com a paramilitarização sendo entendida como o processo por meio do qual as milícias passam a ocupar um maior papel na política, seja em nível local, nacional ou internacional. Seguindo disso, faz-se uso da definição de “milícias” proposta por Kan (2019), compreendidas como organizações armadas não-estatais, que servem aos interesses de setores sociais específicos. A partir dessa definição, o autor também desenvolve a diferenciação entre grupos “patrocinados e espontâneos”, apresentada anteriormente. Busca-se ainda diferenciar as milícias patrocinadas pelo Estado em cujo território estas atuam daquelas criadas por agentes externos, utilizadas para desestabilizar o Estado alvo ou combater outros agentes não-estatais. No contexto iraquiano, registra-se um longo histórico de relação direta entre grupos paramilitares e a ingerência externa no país.

Tal histórico precede a própria independência formal do Iraque, em 1932, com a presença de milícias étnicas apoiadas pelas autoridades coloniais britânicas. Como apontado por Al-Marashi & Salama (2008), a repressão contra tais grupos foi a justificativa para o primeiro dos sete golpes militares que marcaram o período monárquico (1918 - 1958) no Iraque. Nesse sentido, nota-se, desde a constituição do Estado Nacional Iraquiano, uma tensão entre setores sociais interessados na perpetuação de um arranjo securitário fragmentado e os setores que buscavam uma consolidação do aparato estatal como mecanismo de garantia da soberania.

Assim, a repressão efetiva dos grupos paramilitares no início dos anos 1930 dá início a um período de hegemonia militar, que se mantém até os anos 1960. O ponto alto deste período, com a derrubada da Monarquia em 1958, é seguido pelo gradual esfacelamento da unidade interna das Forças Armadas, com a ascensão política do Partido Baath. Deve-se notar que, durante o período de hegemonia dos militares, manteve-se também a hegemonia estatal em relação aos grupos não-estatais. É a partir dos conflitos internos e divergências ideológicas dentro do corpo de oficiais que surge o espaço por meio do qual os baathistas tomam o poder dentro do país, institucionalizando suas forças paramilitares como mecanismo de contenção da influência político-securitária das F.A (Ali, 2003).

Os dois fenômenos que caracterizam a estrutura securitária iraquiana no início do período baathista (1968 - 1980), com o enfraquecimento das F.A e a criação do Exército Popular do Partido Baath, representam, como aponta Hashim (2003), mudanças internas, visando alterar as relações de poder dentro da sociedade iraquiana. Assim, a ingerência externa ainda não havia voltado a representar, como no pós-Independência, uma ameaça ao Estado. Tal mudança ocorre apenas após o início da Guerra Irã-Iraque (1980 - 1988), com o financiamento de milícias xiitas pelo governo da recém-estabelecida República Islâmica do Irã. Estas milícias, não representavam originalmente, nem representam hoje, um quadro homogêneo, havendo um histórico de rivalidades e conflitos entre as milícias xiitas já estabelecidas no país e aquelas criadas com apoio direto do governo iraniano (Alaaldin, 2017).

Os anos que se seguiram à Guerra Irã-Iraque (1980 - 1988) foram marcados pelo gradual esfacelamento do Estado Iraquiano, processo que se acelera após a Guerra do Golfo (1991). Neste período, o governo iraquiano, buscando sua preservação frente às crescentes pressões externas, adotou uma estratégia de expansão das forças paramilitares, visando os objetivos duais de mobilização da população em torno da defesa do regime contra uma ameaça externa, na figura dos EUA, e de prevenção contra possíveis golpes militares (Woods, 2006).

A questão das milícias também surgiu como um dos pontos centrais nos anos que se seguiram à invasão do Iraque em 2003, com o futuro destes grupos sendo de vital importância. Nesse sentido, deve-se destacar a dificuldade da realização, no contexto iraquiano, de iniciativas “convencionais” de DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração), devido a uma série de fatores, dentre os quais, como aponta Mumford (2021), o financiamento externo de grupos paramilitares, agora também praticado por Washington, uma vez que as forças de ocupação haviam se tornado dependentes do apoio das milícias sunitas para garantia da paz nas províncias centrais do Iraque (Marten, 2012).

Assim, deve-se notar o impacto da ingerência externa nas relações entre o Estado Iraquiano e os grupos paramilitares presentes em seu território. A própria existência de um conflito entre milícias e forças estatais torna-se possível graças à ingerência britânica no início do século XX. De forma similar, tanto Tehran quanto Washington contribuíram

ativamente para que os grupos paramilitares iraquianos crescessem em número, poderio bélico e influência política.

No presente trabalho busca-se tratar, então, da confluência entre os fatores e decisões internos, apresentados anteriormente, e de fatores externos, no que toca à reconstituição, dentro do Iraque, de um arranjo securitário de Forças Duais. Para tal, parte-se agora para uma análise da formação original deste arranjo, o contexto em que este se forma, os objetivos por trás de sua criação e seus impactos sobre as relações de poder e legitimidade políticas no país.

### **3. O sistema de Forças Duais no Iraque**

#### *3.1 - Criação e funções políticas*

A existência de grupos paramilitares no Iraque, assim como os esforços para reprimi-los, é anterior à independência do país. Com a independência, em 1932, o Estado iraquiano busca expandir suas capacidades centralizadoras e soberanas, impondo sua autoridade sob as milícias. Tal projeto atinge seu ponto conclusivo em 1936, quando uma ofensiva contra grupos separatistas, liderada pela Força Aérea, obtém sucesso em dispersar um conjunto de milícias ligadas à população assíria. Ao retornar para Bagdá, os militares envolvidos na operação dão início a um golpe militar, o primeiro de sete golpes de Estado perpetrados pelos militares iraquianos entre 1936 e 1958 (ALI, 2003). Deve-se notar que os sucessivos golpes militares ocorridos no Iraque surgem como parte de um padrão de relações civil-militares, identificado por Perlmutter (1969), em que as instituições civis, sendo pouco consolidadas e carecendo de apoio popular, são suplantadas pelos quadros militares enquanto agentes políticos capazes de agir de forma efetiva e implementar seus projetos em nível nacional.

Nesse sentido, deve-se destacar a região do Oriente Médio como particularmente vulnerável a este processo de politização das forças militares, uma vez que o processo de profissionalização militar levado a cabo pelos países da região não incluiu a despolitização das Forças Armadas (Kamrava, 2000). No caso Iraquiano, a politização dos quadros militares foi fator essencial para a derrubada do regime monárquico, como mostra Ali (2003), com a Revolução de 1958 figurando como o ápice da hegemonia e unidade políticas dos meios militares. Na década seguinte, as Forças Armadas seriam afetadas por conflitos internos entre

os diversos grupos políticos que as compunham, culminando na perda de sua capacidade de agir politicamente de forma unificada e permitindo a ascensão do Partido Baath. Pode-se compreender o fim da hegemonia política dos militares como uma *critical juncture*, seguindo a definição de Bennet & Elman (2006) e Mahoney (2000), representando um momento em que surge a possibilidade para que se estabeleçam novos arranjos políticos e institucionais.

Tendo ascendido ao poder em um momento de relativo enfraquecimento político dos militares, o Baath buscou métodos para garantir sua permanência no poder. Nesse sentido, era necessário lidar com a ameaça representada pelas Forças Armadas, por meio de estratégias que expandissem o controle civil sobre os militares, com a introdução de quadros ideológicos no corpo de oficiais e a cooptação de lideranças militares (Hashim, 2003). Para além destas estratégias de controle direto sobre as forças de segurança oficiais, buscou-se a criação de uma milícia ligada ao Partido, que serviria propósitos securitários, fazendo um contraponto às Forças Armadas, assim como ideológicos:

A milícia armada serve essencialmente como um dos mecanismos primários por meio dos quais o Estado institui e perpetua uma comunidade política inclusiva, canalizando assim as energias e sentimentos populares em torno de projetos apoiados pelo Estado. A milícia é, então, um dos *links* cruciais para a manutenção do nexo de ligações entre sociedade e Estado (Kamrava, 2000, p.84) (Tradução própria)

Assim, tem-se a constituição inicial do sistema de Forças Duais, seguindo o modelo descrito por Kamrava (2000). Inicialmente, o Exército Popular figurou como o contingente bélico próprio do Partido Baath, em contrapartida às Forças Armadas, cuja relação com o regime manteve-se tensa durante a totalidade de sua duração. A partir da Guerra Irã-Iraque (1980 - 1988), o sistema de Forças Duais passa por uma reformulação, motivada pela performance militar sofrível do Exército Popular durante a invasão do território iraniano. Neste contexto, constituiu-se a Guarda Republicana, figurando como contingente militar de elite, com maior acesso a recursos financeiros em comparação às demais formações bélicas do país. Assim como o Exército Popular, a Guarda Republicana servia diretamente ao regime baathista (Pollack, 2019).

Nesse sentido, deve-se notar aqui o início de uma dinâmica marcada pela crescente importância das forças paramilitares leais ao regime, em detrimento das Forças Armadas. Como apontado por Hashim (2003), os militares iraquianos foram gradualmente

marginalizados dentro da política e do planejamento bélico do país, com tal marginalização se manifestando, entre outros fatores, pela deterioração das condições materiais das Forças Armadas, na forma de menores salários, redução da capacidade de manutenção dos equipamentos bélicos e deterioração dos regimes de treinamento. Essa dinâmica, de marginalização das Forças Armadas em favor de grupos paramilitares ganhou força após a derrota iraquiana na Guerra do Golfo (1991), com a Guarda Republicana e demais grupos paramilitares sendo priorizados, em um contexto de redução dos recursos estatais, graças aos impactos da guerra e das sanções econômicas (Woods, 2006).

A dinâmica de empoderamento das milícias após a Guerra do Golfo ocorreu não só através da priorização da Guarda Republicana, enquanto principal corpo bélico profissionalizado, mas também pela formação de novas forças paramilitares. Entre 1991 e 2003 a estrutura do Sistema de Forças Duais foi gradualmente expandida, incluindo contingentes como a *Fedayeen Saddam* (Mártires de Saddam) e a *Al-Quds* (Exército de Jerusalém), ambas as quais receberam amplos recursos do Estado, muitas vezes com verbas retiradas diretamente do orçamento das Forças Armadas (Woods, 2006). Para além da disputa por recursos entre os diversos contingentes oficiais e paramilitares, deve-se destacar o gradual esfacelamento da capacidade do Estado de manter seu controle sobre as milícias.

O esfacelamento da autoridade estatal, em especial de suas capacidades militares e securitárias, pode ser visto de diversas formas, desde a crescente influências de lideranças tribais, descrita por Pollack (2018), aos conflitos entre milícias, denotado por Woods (2006). Apesar desse enfraquecimento político do regime baathista, deve-se notar que seu objetivo principal com a criação do Sistema de Forças Duais foi cumprido, com o regime sendo derrubado não por um golpe militar, mas por uma invasão estrangeira. Nesse sentido, deve-se compreender a forma pela qual a instauração deste arranjo securitário impactou as relações de poder e legitimidade dentro do país.

### *3.2 Impacto sobre as relações de poder*

Ao se tratar do sucesso ou fracasso do sistema de Forças Duais Iraquiano, deve-se identificar, de forma clara, qual era o objetivo central por trás de sua criação. Tal objetivo não era expandir as capacidades bélicas do Iraque no caso de um conflito internacional, mas sim a prevenção de um golpe militar, como tratado por Kamrava (2000) e Ahram (2011a). Ou seja,

o sistema de Forças Duais representava o elemento da estratégia do Partido Baath para pôr um fim na hegemonia política dos militares. Tal hegemonia, segundo Perlmutter (1969) se baseava não só no poderio bélico das Forças Armadas, mas também na ausência de instituições civis politicamente consolidadas e capazes de articular projetos nacionais coesos. Assim, a oportunidade para levar um fim ao pretorianismo dentro do Iraque surge em 1968, com a consolidação do Partido Baath e o relativo enfraquecimento das Forças Armadas, graças aos crescentes conflitos internos que afligiram os meios militares após a derrubada da monarquia (Ali, 2003). Pode-se, então, compreender este momento como a *critical juncture* à partir da qual se forma um novo arranjo institucional e os mecanismos de consolidação e perpetuação institucional são estabelecidos e passam a surtir efeito.

Os principais mecanismos para o propósito deste trabalho são os de distribuição de poder e legitimidade política. Como apontado por Mahoney (2000), um arranjo institucional pode se perpetuar mesmo que não seja a melhor opção disponível para a maioria da população, caso altere as relações de poder e legitimidade dentro de uma sociedade, empoderando grupos interessados em sua perpetuação. Estes grupos, por sua vez, passam a tratar o arranjo institucional que lhes beneficia como única opção politicamente legítima e tomam medidas para garantir sua preservação, tornando progressivamente mais difícil e custoso o processo de substituição do arranjo inicialmente adotado.

Nesse sentido, pode-se apontar que o sistema de Forças Duais cumpriu seu objetivo fundamental de forma bem-sucedida. A capacidade de atuação política das Forças Armadas foi gradualmente minada, enquanto o regime baathista e suas forças paramilitares foram capazes de construir e manter sua legitimidade política, com está sendo debilitada apenas parcialmente pelo impacto da derrota na Guerra do Golfo e das sanções econômicas dos anos 1990 (Hashim, 2003). Para além disso, em todos os momentos em que o sistema poderia ter sido enfraquecido ou substituído, houve a decisão de fortalecê-lo, expandindo o número e as funções das formações paramilitares, como pode ser visto com a criação da Guarda Republicana nos anos 1980 e das diversas milícias criadas durante os anos 1990 (Woods, 2006; Pollack, 2018).

Assim, tem-se a gradual desestruturação de um polo de poder político, representado pelas Forças Armadas, ao mesmo tempo em que se fortalecem dois outros pólos, o do Partido Baath em si e o dos grupos paramilitares, enquanto agentes que se beneficiam do apoio direto

do Estado, mas acabam por desenvolver interesses políticos e econômicos próprios. Como notado por Thomson & Pankhurst (2022) e Biddle (2021), a balança de poder entre um Estado e grupos armados não-estatais, mesmo aqueles originalmente criados por agentes estatais, pode alterar-se de forma a beneficiar os grupos não-estatais. Nesse sentido, deve-se compreender o processo de esfacelamento da autoridade estatal verificado no Iraque dos anos 1990 como um processo que afetou a totalidade das instituições políticas, incluindo as Forças Armadas, cujas tentativas de retorno ao poder fracassaram, e o próprio Partido Baath, cuja hegemonia sobre suas forças paramilitares foi perdida, com estas passando a atuar de forma cada vez mais independente. (Hashim, 2003; Woods, 2006).

As principais formas pelas quais as forças paramilitares obtiveram sua ascensão foram por meio de mecanismos próprios de um sistema de Forças Duais. Como aponta Kamrava (2000), neste arranjo, as milícias ligadas ao regime passam a gradualmente assumir funções securitárias e políticas de amplitude variada. Como apontam Blaydes (2018) e Woods (2006), após a derrota iraquiana na Guerra do Golfo (1991), as forças sob controle direto do Partido Baath tiveram suas funções expandidas, servindo tanto como mecanismos de mobilização política como parte da estratégia de defesa do governo. Essa expansão de funções também implicou uma expansão dos contingentes, com comandantes da *Al-Quds* alegando contar com meio milhão de membros. Embora estes números sejam contestáveis, com Woods (2006) indicando ser impossível contabilizar com precisão os contingentes paramilitares do período, eles devem ser lidos como indicativos da crescente relevância das milícias. Deve-se notar, também, que o ingresso em um das formações paramilitares passou a figurar como uma das poucas formas de se garantir estabilidade econômica e uma possível ascensão social, frente ao impacto econômico e social das sanções econômicas impostas ao Iraque pelos EUA (Blaydes, 2018).

Assim, pode-se identificar a forma pela qual o sistema de Forças Duais, como arranjo securitário criado com o objetivo específico de impedir um possível golpe militar, no contexto de consolidação do regime baathista, passou por seu processo de consolidação. A criação da Guarda Republicana nos anos 1980, assim como a formação de novos contingentes paramilitares nos anos 1990, ao lado de sua priorização na distribuição de recursos estatais, levou à uma preponderância destes grupos enquanto atores políticos e instituições por meio dos quais o regime mantinha suas ligações com a população. Este é o cenário encontrado pelas forças de ocupação em 2003. Em seguida, busca-se discutir as causas do fracasso do

projeto de arranjo securitário imposto pelos EUA, assim como o restabelecimento do sistema de Forças Duais.

#### **4. Impossibilidade de um novo arranjo institucional-securitário**

##### *4.1 - Fatores internos*

Ao ocupar o Iraque, os Estados Unidos iniciaram um projeto de reconstrução das instituições políticas, econômicas e militares do país, seguindo moldes ocidentais. Economicamente, como detalhado por Klein (2006), a reconstrução representou uma imposição de modelos econômicos neoliberais, que levaram ao aumento do desemprego e da pobreza e da falência de agentes econômicos locais. Politicamente, autores como Ali (2003) e Khalil (2006) apresentaram a invasão como um processo de recolonização do país. No campo da reconstrução militar, as autoridades da ocupação anunciaram a dissolução das forças de segurança associadas ao regime baathista, jogando no desemprego algo entre 500 mil e 1 milhão de combatentes, que, em sua maioria, ainda detinham parte de seus armamentos (Al-Marashi & Salama, 2008).

A dissolução das antigas forças de segurança criou um vácuo securitário, com a reconstrução das capacidades repressivas do Estado ocupando papel central a partir de então. Nesse sentido, deve-se notar a diferença entre a estrutura securitária revisada originalmente pelas autoridades da ocupação e aquela que foi criada na realidade. Como aponta Khalil (2006), as autoridades de ocupação envisionavam inicialmente uma estrutura similar à da maioria dos países ocidentais, composta por: Forças Armadas, forças policiais e forças especiais. Haveria separação clara entre as cadeias de comando e esferas de atuação dessas forças. As forças não-estatais deveriam ser suprimidas ou integradas ao Estado, tendo dissolvidas suas estruturas de comando próprias.

Na realidade, a estrutura criada durante o período de ocupação (2003 - 2011) representava, em muitos sentidos, uma continuação das dinâmicas securitárias dos anos 1990 que, de forma geral, representaram um retrocesso em relação ao período anterior à Guerra do Golfo. Dessa forma, manteve-se a fragilidade estatal frente aos grupos paramilitares, que passaram a influenciar o Estado através do controle sobre os partidos políticos criados durante os anos de ocupação (Dodge, 2013). Para além disso, as forças oficiais foram gradualmente cooptadas pelo governo central, com o primeiro-ministro Nouri Al-Maliki e sua

Coalizão do Estado da Lei criando o sistema de Comandos de Operações Conjuntas, centralizando o comando das forças militares e policiais das principais províncias do país em torno de figuras escolhidas pelo primeiro-ministro. Por fim, o *Counter Terrorism Service* (CTS) passou à ser utilizado para perseguir oponentes do governo, ignorando reais ameaças terroristas e recebendo o apelido de *Fedayeen Al-Maliki*, em referência à milícia pessoal de Saddam Hussein (Pollack, 2018).

A impossibilidade de se criar uma nova estrutura se deve, em grande parte, à incapacidade das autoridades da ocupação, assim como do novo governo iraquiano, de alterar as relações de poder e legitimidade dentro do Iraque. Como apontam Al-Marashi & Salama (2008), as novas forças de segurança eram vistas por muitos setores da população como forças de ocupação colonial, ilegítimas por natureza. Assim, era impossível utilizar as forças oficiais como instituições a partir das quais promover políticas voltadas para a legitimação do Estado e do governo. Para além disso, deve-se notar que as milícias sectárias, assim como grupos paramilitares de alcance local, agiam de forma impune, com a criação de partidos políticos e a coerção eleitoral permitindo a entrada destas no aparato estatal, ainda que não de forma oficial e aberta (Dodge, 2013).

Deve-se então considerar os mecanismos de perpetuação institucional descritos na seção metodológica do presente artigo. Como aponta Mahoney (2000), conforme uma instituição perdura, esta também acaba por beneficiar atores sociais específicos, que por sua vez agem para defender e legitimar esta. Dentro desta dinâmica, como identificado por Olson (2016), mudanças nos contextos interno e externo podem muitas vezes ser interpretadas de forma a justificar a perpetuação de um determinado arranjo institucional, mesmo que este apresente sinais de desgaste. Nesse sentido, denota-se a longa duração do sistema de Forças Duais Iraquiano, vigente entre 1968 e 2003, com destaque com as dinâmicas identificadas por Woods (2006) e Blaydes (2018), com as milícias gradualmente tornando-se as principais instituições por meio das quais o Estado organizava suas políticas securitárias e de mobilização política e social.

Assim, tem-se, nas relações Estado-Milícias do Iraque ocupado, uma dinâmica similar à identificada por Olson (2016) dentro da indústria de defesa iraniana. Segundo Olson (2016), a priorização de um setor específico da indústria bélica levou à preponderância de atores políticos e econômicos ligados a este, passando a utilizar sua crescente influência interna para

garantir a manutenção de seu *status* privilegiado, apesar das mudanças no contexto securitário do país. Tal dinâmica se enquadra na teoria de Mahoney (2000) sobre os mecanismos de perpetuação institucional, podendo ser observada no caso iraquiano, uma vez que, mesmo após a derrubada do regime baathista e a criação de novas instituições políticas, os agentes políticos beneficiados pelo processo de paramilitarização da política iniciado com o estabelecimento do sistema de Forças Duais mantiveram-se no poder, graças à legitimidade política e ao poder bélico construídos durante o período baathista.

#### *4.2 - Ingerência externa e a perpetuação do paramilitarismo*

Como apontado por Mumford (2021), o apoio de agentes externos à grupos paramilitares acaba por dificultar, quando não torna inviáveis, políticas de desarmamento e desmobilização de ex-combatentes. Deve-se notar, no caso iraquiano, a presença de dois atores externos cuja atuação promoveu a expansão da influência política e poder bélico de grupos paramilitares, sendo estes os EUA e a República Islâmica do Irã. Para além disso, tem-se um conjunto de milícias independentistas, cujas relações com os grupos que recebiam apoio direto do exterior se manteve tensa (Alaaldin, 2017).

O apoio iraniano a grupos paramilitares dentro do Iraque é de longa data, tendo seu início durante a Guerra Irã-Iraque, como parte de uma estratégia de desestabilização do regime baathista (Pollack, 2018). A estratégia de Theran pós-2003 mantinha o apoio à milícias xiitas como elementos central:

Existem outros grupos cujas lideranças declaram abertamente sua lealdade ao Grande Ayatollah Khamenei do Irã e declaram buscar a imposição de um governo clerical nos moldes defendidos pelo falecido Ayatollah Khomeini. Lideranças chaves de grupos como o *Kataib Hezbollah*, *Asaib Ahl al-Haq* e a organização Badr todos afirmaram “representar” o Ayatollah Khamenei no Iraque e promover a causa de um Estado Xiita (O’Driscoll & Van Zoonen, 2017, p.35) (Tradução original)

Para além disso, como apontaram O’Driscoll & Van Zoonen (2017) e Alaaldin (2017), uma parcela das milícias recrutadas entre a população xiita agem sob controle direto da Guarda Revolucionária Iraniana. Tais grupos mantiveram uma postura menos hostil frente ao Estado, se comparadas com as milícias sunitas, cujas relações, primeiro com as forças de

ocupação e, mais tarde, com o governo de maioria xiita, passaram por momentos de conflito armado aberto.

Foram as milícias sunitas que formaram os contingentes iniciais da insurgência contra as forças de ocupação dos EUA. Como apontado por Woods (2006), durante os anos finais do regime baathista, o governo havia adotado uma estratégia de guerrilha prolongada contra uma potencial invasão dos EUA. Embora o governo em si tenha colapsado, os contingentes treinados para a insurgência retiveram seus armamentos, dando início a uma série de ataques contra as forças de ocupação e os grupos leais ao novo governo iraquiano.

Apesar da hostilidade inicial, os EUA eventualmente se tornaram os principais apoiadores das milícias sunitas, através de iniciativas como as dos “Escudos do Deserto” e dos “Filhos do Iraque”. Conforme a insurgência se transformava, de um movimento liderado por grupos locais, em uma campanha internacional liderada por grupos jihadistas, muitos dos grupos paramilitares ativos entre as tribos sunitas optaram por alterar sua estratégia. Motivados em parte por maiores benefícios materiais e, em parte, pelas crescentes tensões entre as forças jihadistas e as milícias locais, um conjunto de milícias das províncias centrais do Iraque aceitam cooperar com os EUA. Tal mudança nas relações entre as tribos sunitas e as forças de ocupação recebeu o nome de “Despertar Sunita” (Marten, 2012; Weiss & Hassan, 2016).

Assim, ao longo dos anos finais da ocupação (2007 - 2011), os EUA abandonaram totalmente sua estratégia inicial, de construção de um setor de segurança de moldes ocidentais no Iraque, em favor da cooperação com grupos paramilitares. Os esforços de cooperação e treinamento de milícias recebe o nome de “Filhos do Iraque”, tendo como foco o uso de milícias sunitas para combater a influência de grupos jihadistas. Tendo sucessos iniciais, o programa foi mantido até o fim da ocupação em 2011 (Marten, 2012).

Com a saída dos EUA, os “Filhos do Iraque” entram em um período de incerteza, causada pela postura do governo do primeiro-ministro Nouri Al-Maliki frente à população sunita. As milícias sunitas jamais tiveram receios quanto a alterar sua posição em relação aos demais atores políticos do país para melhor servir aos seus interesses políticos e financeiros. A cooperação com o Partido Baath, datando do final dos anos 1970, veio em troca de investimentos governamentais nos territórios sob controle das lideranças tribais, assim como

o apoio aos EUA vieram como contrapartida ao apoio militar e financeiro de Washington (Blaydes, 2018; Weiss & Hassan, 2016).

Assim, tem-se uma dinâmica na qual a ingerência externa, por parte de Washington e Tehran, acaba por fortalecer os mesmos atores internos que haviam se beneficiado do processo de paramilitarização. A miséria econômica do pós-invasão, como descrita por Klein (2006), ao lado do fracasso das novas instituições securitárias em construir sua legitimidade política, levaram ao fortalecimento das milícias já presentes no país. Para além disso, o financiamento externo, por meio da Guarda Revolucionária, no caso das milícias xiitas e de programas como os “Filhos do Iraque”, no caso das milícias sunitas, permitiu que estas consolidassem sua influência econômica sobre o país.

## **5. A reconstituição do sistema de Forças Duais por meio das Forças de Mobilização Popular (PMF)**

### *5.1 - Relações Estado-Milícias no período 2011 - 2015*

Como apontado por Biddle (2021), as relações entre um Estado e os atores armados não-estatais presentes em seu território tem como principais fatores determinantes os interesses dos atores envolvidos, suas capacidades organizacionais e poderio militar. Nesse sentido, deve-se destacar que, nos anos anteriores à criação das Forças de Mobilização Popular (PMF), tal balança se mostrava favorável aos grupos paramilitares. Como apontado por Dodge (2013) e Weiss & Hassan (2016), o período de ocupação dos EUA permitiu um fortalecimento desses grupos. Fortalecimento das milícias xiitas, que adentraram as instituições públicas, e das milícias sunitas, por meio de financiamento e apoio bélico dos EUA entre 2007 e 2011.

Apesar de seu empoderamento nos anos que se seguiram à invasão, nenhuma dessas milícias buscou a destruição direta do Estado iraquiano. As causas para tal são tão diversas quanto os grupos paramilitares em si, porém, como identificaram O’Driscoll & Van Zoonen (2017), as divergências entre estes surgiam à partir de discordâncias quanto ao caráter que deveria ser assumido pelo Estado Iraquiano, sem que houvessem grupos que almejavam a destruição deste. Grupos ligados às populações sunitas eram movidos, em grande parte, por uma percepção de que o paramilitarismo havia se tornado o melhor mecanismo de defesa dessas comunidades, frente às ameaças representadas tanto pelo Estado quanto por grupos

jihadistas (Weiss & Hassan, 2016). Já entre as milícias xiitas, aponta-se uma divisão entre grupos ligados ao Irã e milícias formadas em oposição ao antigo regime baathista (Alaaldin, 2017).

Assim, os grupos que se encontravam em oposição à própria existência do Estado iraquiano, não só na sua forma pós-invasão, mas como uma entidade política em si, eram, justamente, aqueles ligados ao movimento jihadista internacional. Como identificado por Weiss & Hassan (2016), as forças jihadistas não apresentaram, historicamente, uma força única, sendo formadas por diversos grupos, interligados por laços de proximidade ideológica e lealdade interpessoal. Nesse sentido, dentro do contexto iraquiano, o grupo que eventualmente ascendeu à uma posição de preminência foi o Estado Islâmico (ISIS). Ativo, principalmente, no Iraque e na Síria, o grupo envisionava a destruição dos Estados Nacionais presentes na região, com sua substituição por um califado, governado pelas autoridades religiosas do próprio ISIS (Ozdemir & Gurler, 2017).

A ascensão do ISIS no Iraque torna-se possível por uma confluência de fatores, com o esfacelamento da autoridade estatal na Síria, as crescentes tensões entre o governo iraquiano e sua população sunita e o fim de programas como os “Filhos do Iraque”, que mantinham as milícias sunitas em conflito com os grupos jihadistas. Além disso, as forças de segurança iraquianas se mostraram incapazes de lidar com o crescimento do ISIS. Como tornou-se claro após a queda de Mossul, em 2014, o aparato securitário iraquiano era marcado pela corrupção, ineficiência e despreparo, com a guarnição da cidade sendo afetada por mazelas como o roubo de salários de soldados por seus oficiais, falta de suprimentos e a interrupção dos regimes de treinamento das tropas entre 2011 e 2014 (Weiss & Hassan, 2016; Pollack, 2018).

## *5.2 - Reações estatais e não-estatais à ascensão do Estado Islâmico: a institucionalização das milícias*

A queda de Mossul é compreendida aqui como uma *critical juncture* nas dinâmicas securitárias do Iraque, partindo da definição de Mahoney (2000), como um momento de alteração das condições políticas em uma sociedade, a partir da qual surge a possibilidade de criação de novos arranjos institucionais. O surgimento daquilo que Ozdemir & Gurler (2017) classificaram, como uma ameaça existencial ao Estado iraquiano exige deste uma onda de

reformas em seu setor de segurança, assim como uma mudança radical na forma como este se relacionava com os demais agentes armados não-estatais presentes em seu território. Os detalhes das reformas voltadas para as Forças Armadas não são o foco deste trabalho, bastando dizer que estas tiveram como foco a recuperação das capacidades operacionais do Exército e Força Aérea. Neste objetivo, o Estado foi bem-sucedido, como provado pela atuação destas forças durante a retomada de Mossul em 2017 (Pollack, 2018).

Assim, foca-se na mudança nas relações entre o Estado e os demais grupos paramilitares. Esta torna-se possível por uma confluência de fatores, entre eles: a crescente tensão entre o ISIS e as milícias sunitas, identificada por Weiss & Hassan (2016), o apoio de autoridades religiosas à defesa do Estado e as orientações da Guarda Revolucionária Iraniana para as milícias ligadas à Tehran. De forma geral, deve-se retornar ao apontamento de O'Driscoll & Van Zoonen (2017): nenhum desses grupos desejava a destruição do Estado Iraquiano, sendo preferível sua defesa, frente à ameaça representada então pelo ISIS.

É nesse contexto que o governo iraquiano opta pela institucionalização dos grupos paramilitares, por meio das Forças de Mobilização Popular (*Popular Mobilization Forces* ou PMF). A criação da PMF permite ao Estado estabelecer um maior grau de controle sob os grupos paramilitares ativos em seu território, sendo realizada por meio do Decreto Executivo 91/2016 e da Lei da Comissão das Forças de Mobilização Popular. Dentro da estrutura securitária iraquiana, a PMF está sob comando direto do Primeiro-Ministro. Estes dois instrumentos legais estabeleceram os parâmetros jurídicos da organização da PMF, que deveria seguir as mesmas regulações que as Forças Armadas, com seus membros tendo acesso aos mesmos benefícios providos aos militares, como pensões para ex-combatentes, acesso aos colégios militares, entre outros (Knights at all, 2020).

Do ponto de vista estatal, a criação da PMF permitiu a solução de uma série de dilemas político-securitários, uma vez que congregou os grupos paramilitares do país em torno de uma mesma instituição, sobre a qual o Estado detém influência. Nesse sentido, tem-se uma alteração na dinâmica das relações Estado-milícias, de uma em que grupos de formação espontânea, assim como aqueles financiados por agentes estrangeiros, passam a estar senão sob controle completo do Estado, ao menos sob sua vigilância e monitoramento. (Duman & Sonmez, 2017).

Já para os grupos paramilitares, a cooperação direta com o Estado trazia consigo uma série de oportunidades, de ordem econômica e política. Como aponta Endres (2002), em sua análise sobre a guerra civil no Líbano, grupos paramilitares proliferam em contextos de esfacelamento da autoridade estatal, porém, no longo prazo, o restabelecimento dessa autoridade traz benefícios para as próprias milícias. No caso iraquiano, este processo teve uma motivação securitária, a eliminação de uma ameaça comum, mas também veio seguida de outras medidas, visando integrar as milícias ao aparato estatal. A oportunidade de ingresso na esfera pública, assim como os benefícios econômicos do apoio estatal - tanto na forma de financiamento para atividades securitária como de apoio a ex-combatentes - tornaram o ingresso na PMF uma opção favorável para as milícias iraquianas (Duman & Sonmez, 2017).

### *5.3 - A PMF no contexto pós-Estado Islâmico*

Com uma série de vitórias contra o ISIS entre 2014 e 2017, a PMF tornou-se um dos atores políticos mais influentes do país. Sendo institucionalizada como parte oficial do Estado, a organização contava com amplo apoio popular e legitimidade política. É graças à tal legitimidade que os partidos e candidatos ligados à organização lograram obter o segundo lugar nas eleições parlamentares de 2018, com 57 assentos de 329. Em primeiro lugar, tinha-se o bloco político do clérigo Muqtada Al-Sadr, cuja milícia pessoal havia se integrado ao aparato formal da PMF, mas manteve relações tensas com os demais grupos políticos presentes na organização (Alaaldin, 2022). Compreende-se a participação, com alto grau de sucesso, dos candidatos da PMF nas eleições de 2018 como parte da dinâmica de consolidação e perpetuação institucional delineada por Mahoney (2000). Nesta dinâmica, os agentes beneficiados por um novo arranjo institucional buscam instrumentalizar seus ganhos em termos de influência política e legitimidade popular para consolidar os arranjos que lhes foram benéficos, impedindo o surgimento de novas alternativas institucionais.

O período de 2018 - 2021, durante o qual a PMF esteve no auge de seu poder político, foi marcado por crescentes tensões sociais e o início de um movimento de protestos de massa, clamando por reformas políticas e novas eleições. Com novas eleições realizadas em 2021, a PMF vê parte considerável de sua influência direta sob o governo dissipar-se, obtendo apenas 17 assentos. A resposta à perda de influência direta veio na forma de tentativas de questionar os resultados eleitorais, confrontos com grupos leais à Al-Sadr e a pressão pela criação de empresas estatais controladas pela organização (Alaaldin, 2023). As eleições de 2021,

tornaram claro que, embora as milícias ainda contem com certo grau de apoio interno, uma maioria da população vê no fortalecimento da autoridade estatal a melhor opção para a reconstrução e desenvolvimento do país (Kittleson, 2021). Não deve-se considerar os resultados de 2021 como uma rejeição do paramilitarismo, uma vez que Al-Sadr, primeiro colocado nas eleições, também chefia uma milícia própria.

Assim, o futuro político da PMF ainda se mostra incerto. Sua perpetuação, como a de qualquer instituição, a partir da lógica delineada por Mahoney (2000), depende de sua capacidade de expandir seu poder político e manter sua legitimidade. Nesse sentido, o período pós-ISIS mostrou-se conturbado, com a derrota nas eleições de 2021 apresentando o maior retrocesso neste processo. Por outro lado, a criação de empresas estatais controladas pelo grupo apresenta uma oportunidade de consolidação de seu papel como importante ator político e econômico.

Para o Estado iraquiano, a criação da PMF representou um avanço, em comparação ao cenário anterior, através da institucionalização das milícias sob um órgão sob o qual o Estado possui capacidade de controle. Nesse sentido, deve-se destacar as similaridades entre os casos iraquiano e libanes, descrito por Endres (2002), com os grupos paramilitares apoiando uma reconstituição parcial da autoridade estatal. Essa reconstituição veio na forma do estabelecimento de um novo sistema de Forças Duais, em que a PMF assumiu um papel inicialmente militar. A eleição de 2021, como apontado por Kittleson (2021), tornou claro o desejo de amplos setores da população de expansão da autoridade estatal, com a redução da influência política direta da PMF.

## **6. Conclusão**

Duas décadas após sua invasão pelos EUA, o Iraque ainda se encontra marcado por tensões internas, as quais evidenciam o fracasso dos planos de reconstrução envisioned pelos invasores estadunidenses. No campo das instituições e estruturas securitárias, tem-se, em essência, o retorno de um arranjo institucional próprio do período anterior à invasão, sendo este o sistema de Forças Duais, em que as forças de segurança oficiais - Forças Armadas, polícia, serviços de inteligência - convivem com uma gama de grupos paramilitares, que são total ou parcialmente controladas pelo Estado, sendo integradas à ele por meio de sua institucionalização.

A prevalência deste arranjo dentro do Iraque seque as dinâmicas de preservação institucional delineados pela abordagem de *path dependence*, em sua aplicação nos campos das Ciências Sociais e Relações Internacionais. Tais dinâmicas dizem respeito ao impacto que a escolha por um determinado arranjo institucional tem em uma sociedade, destacando-se a forma pela qual todo novo arranjo altera as relações de poder e legitimidade política, com os atores favorecidos por tais mudanças buscando a preservação do arranjo que lhes foi favorável. A *critical juncture* na qual tem-se a escolha pelo sistema de Forças Duais surge com a quebra da hegemonia política das Forças Armadas e a ascensão do Partido Baath, com a motivação central sendo o desejo, por parte do novo regime, de impedir novos golpes militares. Assim, a alteração das relações de poder e legitimidade não foi uma consequência da adoção do sistema de Forças Duais, em detrimento da estrutura securitária ocidental herdada do período colonial, mas seu principal objetivo. O resultado inesperado foi, justamente, a fragilização e eventual derrubada do próprio Partido Baath.

A queda do regime responsável por uma determinada escolha institucional não representa uma reversão dos impactos sociais deste arranjo. Ao longo dos anos finais do período baathista, ou seja, entre 1991 e 2003, os grupos paramilitares tornaram-se as principais instituições de mobilização política, implementação de políticas públicas e planejamento estratégico. Assim, o paramilitarismo torna-se parte central da vida política iraquiana. Mantendo-se este cenário após a invasão, devido ao completo fracasso das forças de ocupação em criar instituições político-securitárias capazes de legitimar-se frente à população.

Embora representassem os principais atores políticos do país, com sua ascensão diretamente ligada ao esfacelamento da autoridade estatal, a grande maioria das milícias presentes no Iraque não buscavam a destruição deste enquanto Estado. Tal ambição política estava restrita aos grupos jihadistas, com sua maior tentativa de concretização, por parte do Estado Islâmico, sendo essencial para o restabelecimento do sistema de Forças Duais. Uma vez iniciado o esforço de guerra contra o ISIS, surge um cenário que viabiliza a cooperação Estado-milícias, por meio da institucionalização destas em torno da PMF, que veio a agregar mais de 40 organizações paramilitares. Como no caso líbanes, o restabelecimento da autoridade estatal, mesmo que não em sua totalidade - com o monopólio completo sobre o uso da força - mostrou-se vantajoso para os mesmos grupos paramilitares que se beneficiaram

de sua destruição. Para o Estado, a reconstituição do sistema de Forças Duais representou uma oportunidade única para que fosse restabelecida sua posição como agente capaz de exercer seu controle sob as milícias.

Os anos que se seguiram às vitórias sob o ISIS demonstram muitas das tensões presentes dentro de um sistema de Forças Duais. A disputa por legitimidade e poder entre grupos paramilitares, que buscam maximizar sua influência e liberdade de ação, e o Estado, que busca a consolidação de sua autoridade, estiveram presentes nas eleições de 2018 e 2021. Em 2018, gozando de amplo apoio popular após seu papel na guerra contra o ISIS, candidatos ligados à PMF surgem como uma das maiores forças políticas do país, tal imagem se desgasta entre 2018 - 2021, devido ao envolvimento da PMF na repressão aos protestos populares que ganharam força no país.

Os eventos pós-2021 representam uma guinada. Com os candidatos da PMF perdendo 40 de seus 57 assentos no Parlamento, tem-se uma reafirmação, por parte do eleitorado, de um desejo de recuperação da autoridade estatal, em detrimento de um sistema centrado no paramilitarismo. Assim, o elemento central do sistema de Forças Duais, a capacidade do Estado de controlar e coordenar suas milícias para fins políticos, econômicos e securitários, surge como demanda de uma parcela ampla da população, sem que se manifestem ambições para a supressão completa dos grupos armados não-estatais. Não só a PMF ainda mantém 17 assentos, mas o primeiro e segundo colocados nas eleições, ambos possuem milícias próprias, incluídas no arcabouço institucional da PMF, mas mantendo posturas políticas diversas, devido à suas ligações com setores políticos diversos.

Pode-se, por fim, observar o impacto dos mecanismos de preservação institucional, com o arranjo securitário criado pelo Partido Baath em 1968 sobrevivendo não só à seu próprio sucesso em minar a capacidade de ação política dos militares, mas à três guerras - contra o Irã, em 1980 e contra os EUA em 1991 e 2003 - seguidas de onze anos de ocupação estrangeira e uma guerra na qual se disputava a própria existência do Iraque enquanto Estado. Assim, deve-se considerar o futuro político-securitário do Iraque a partir da longevidade de seu arranjo securitário.

Apesar desse elemento de continuidade, deve-se também denotar os elementos que diferenciam o sistema de Forças Duais Iraquiano em sua forma atual de sua configuração

pré-invasão. A primeira, e mais notável, mudança diz respeito à ausência de uma autoridade política centralizadora, capaz de exercer o mesmo grau de controle sobre as diversas formações bélicas do Iraque contemporâneo que o regime de Saddam Hussein exerceu durante seu apogeu. As diversas disputas internas da PMF surgem, em parte, como reflexo dessa ausência. Da mesma forma, a extensão de benefícios econômicos aos grupos paramilitares aponta para a possibilidade de novos conflitos entre os interesses econômicos destes grupos, similares aos existentes entre militares e milicianos durante os anos 1990.

Assim, compreende-se que o paramilitarismo, em sua forma atual, não representa uma ameaça existencial ao Estado, porém, mesmo com o fortalecimento da autoridade estatal, a supressão completa das milícias mostra-se politicamente inviável. Dessa forma, impõe-se a perpetuação do sistema de Forças Duais, com a impossibilidade da destruição completa tanto do Estado pelas milícias quanto destas pelo Estado, sendo necessária a manutenção de um sistema centrado na autoridade estatal, que passa a coordenar as milícias para a implementação de objetivos políticos, econômicos e militares. Os dilemas que se apresentam para o Iraque contemporâneo dizem respeito, então, a reconstituição da autoridade do Estado, enquanto agente centralizador e coordenador, capaz de implementar políticas públicas que permitam a manutenção da paz interna e da soberania nacional.

## 7. Referências

AHRAM, Ariel I. **Origins and Persistence of State-Sponsored Militias: Path Dependent Processes in Third World Military Development.** *Journal of Strategic Studies*, [S. l.], v. 34, n. 4, p. 531 - 555, 25 ago. 2011.

AHRAM, Ariel. **Proxy warriors: the rise and fall of state-sponsored militias.** Stanford University Press, 2011.

ALAALDIN, Ranj. The origins and ascendancy of Iraq's Shiite militias. **Current Trends in Islamist Ideology**, v. 22, p. 143-159, 2017.

ALAALDIN, Ranj. Post-Election Iraq and Intra-Shiite War. **Current Trends in Islamist Ideology**, [S. l.], 26 set. 2022. Disponível em: < <https://www.hudson.org/node/45283>> . Acesso em: 15 de maio de 2023.

ALAALDIN, Ranj. Shiite rivalries could break Iraq's deceptive calm in 2023. **Brookings Institution**, [S. l.], 1 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2023/03/01/shiite-rivalries-could-break-iraqs-deceptive-calm-in-2023/#:~:text=This%20cumulative%20weakening%2C%20alongside%20Sadr's,47%20it%20won%20in%202018>> Acesso em: 15 de maio de 2023.

- ALI, Tariq. **Bush in Babylon: The Recolonisation of Iraq**. 1. ed. [S. l.]: Verso, 2003. 232 p.
- AL-MARASHI, Ibrahim; SALAMA, Sammy. **Iraq's Armed Forces: An analytical history**. 1. ed. [S. l.]: Routledge, 2008. 268 p
- AL-KHAFAJI, Hayder. Iraq's popular mobilisation forces: the possibilities for Disarmament, Demobilisation & Reintegration. 2019.
- BIDDLE, Stephen. **Nonstate Warfare: The Military Methods of Guerillas, Warlords, and Militias**. Princeton University Press, 2021.
- BIRCH, Travis. Popular: The Monopoly of Force and Iraq's Popular Mobilization Units. **Sigma: Journal of Political and International Studies**, v. 35, n. 1, p. 1, 2018.
- BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence. **Political analysis**, v. 14, n. 3, p. 250-267, 2006.
- DODGE, Toby. **State and society in Iraq ten years after regime change: the rise of a new authoritarianism**. *International Affairs*, [s. l.], v. 89, n. 2, p. 241 - 257, 2013.
- DUMAN, Bilgay; SÖNMEZ, Göktug. An Influential Non-State Armed Actor in the Iraqi Context: Al-Hashd Al-Shaabi and the Implications of its Rising Influence. In: YEŞILTAŞ, Murat; KARDAŞ, Tuncay (Ed.). **Non-state armed actors in the Middle East: Geopolitics, ideology, and strategy**. Springer, 2017. p. 169 - 190.
- ENDRES, Jurgen. Profiting from war: economic rationality and war in Lebanon. In: **Shadow Globalization, Ethnic Conflicts and New Wars**. Routledge, 2002. p. 131-151
- HASHIM, Ahmed. **Saddam Husayn and Civil-Military Relations in Iraq: The Quest for Legitimacy and Power**. *Middle East Journal*, [S. l.], v. 57, n. 1, p. 9 - 41, 1 jan. 2003.
- IISS. International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2018: the annual assessment of global military capabilities and defence economics**. Londres: IISS, 2018.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **The Military Balance 2020: the annual assessment of global military capabilities and defence economics**. Londres: IISS, 2020
- JONES, Lee. **Societies under siege: Exploring how international economic sanctions (do not) work**. Oxford University Press, USA, 2015.
- KITTLESON, Shelly. Iraqi voters want weaker militias and a stronger State. **Foreign Policy**. [S. l.], 2 nov. 2021 Disponível em: <  
<https://foreignpolicy.com/2021/11/02/iraqi-voters-want-weaker-militias-and-a-stronger-state/>  
 > Acesso em: 15 de maio de 2023
- KNIGHTS, Michael; MALIK, Hamdi; AL-TAMIMI, Aymenn Jawad. Honored, Not Contained: The Future of Iraq's Popular Mobilization Forces. **Washington Institute for Near East Policy**, v. 3, 2020
- KNIGHTS, Michael. Real or Imagined Consolidation? The Case of Iraq's Popular Mobilization Forces. **Studies in Conflict & Terrorism**, p. 1-17, 2021

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MARTEN, Kimberly. **Warlords: Strong-arm brokers in weak states**. Cornell University Press, 2012

MUMFORD, Andrew. Disarmament, demobilisation and reintegration (DDR) after proxy wars: reconceptualising the consequences of external support. **Third world quarterly**, v. 42, n. 12, p. 2956-2973, 2021

O'DRISCOLL, Dylan; VAN ZONEN, Dave. The future of Iraq: Is reintegration possible?. **Middle East Policy**, v. 24, n. 3, p. 34-47, 2017

OLSON, Erik A. Iran's Path Dependent Military Doctrine. **Strategic Studies Quarterly**, v. 10, n. 2, p. 63-93, 2016.

ÖZDEMİR, Ömer Behram; GÜRLER, Recep Tayyip. Path to Become a State: From Jama'at Al-Tawhid Wal-Jihad to the Islamic State. *In*: YEŞİLTAŞ, Murat; KARDAŞ, Tuncay (Ed.). **Non-state armed actors in the Middle East: Geopolitics, ideology, and strategy**. Springer, 2017. p. 121 - 146.

POLLACK, Kenneth M. **Armies of sand: The past, present, and future of Arab military effectiveness**. Oxford University Press, 2018.

WEISS, Michael; HASSAN, Hassan. **ISIS: Inside the Army of Terror (updated edition)**. Simon and Schuster, 2016

WOODS, Kevin M. **Iraqi perspectives project: A view of operation Iraqi freedom from Saddam's senior leadership**. [S. l.]: United States Joint Forces Command Joint Center for Operational Analysis, 2006.

KAMRAVA, Mehran. **Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East**. *Political Science Quarterly*, [s. l.], v. 115, n. 1, p. 67 - 92, 6 abr. 2000.

KAN, Paul Rexton. **The global challenge of militias and paramilitary violence**. Springer, 2019.

KHALIL, Peter. Rebuilding and Reforming the Iraqi Security Sector. **The Brookings Institution, Saban Center**, 2006.