



Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais

Vitória Sacramento Moreira

**IMPOSIÇÃO DE DEMOCRACIA E FRAGMENTAÇÃO SOCIAL:  
Uma análise da intervenção americana no Afeganistão**

Brasília  
2015

Vitória Sacramento Moreira

**IMPOSIÇÃO DE DEMOCRACIA E FRAGMENTAÇÃO SOCIAL:  
Uma análise da intervenção americana no Afeganistão**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como exigência final à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Helena de Castro Santos

Brasília

2015

Vitória Sacramento Moreira

**IMPOSIÇÃO DE DEMOCRACIA E FRAGMENTAÇÃO SOCIAL:  
Uma análise da intervenção americana no Afeganistão**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como exigência final à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca examinadora:

---

Profª. Dra. Maria Helena de Castro Santos  
Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília (Orientadora)

---

Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira  
Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Virgílio Caixeta Arraes  
Departamento de História  
Universidade de Brasília

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o caráter da fragmentação social no Afeganistão e a sua influência sobre a tentativa de imposição da democracia feita pelos Estados Unidos no país. A análise será guiada pela literatura FIRC (*Foreign Imposed Regime Change*), que propõe variáveis para explicar o sucesso ou o insucesso das tentativas de imposição de um regime a um país estrangeiro. Nesse sentido, buscar-se-á explicar de que forma a variável “heterogeneidade étnica” foi responsável pelo insucesso na imposição da democracia no Afeganistão. Inicialmente, será feita uma exposição acerca da política externa americana no pós-Guerra Fria, com ênfase nas administrações de George W. Bush e Barack Obama. Em seguida, será feita uma revisão da literatura FIRC, focalizando nos casos de imposição de democracia. Por fim, os princípios propostos pela literatura FIRC serão analisados no caso específico da intervenção americana no Afeganistão. Argumentar-se-á que, para além das dificuldades impostas pela fragmentação étnica à democratização, o caso do Afeganistão é singular pois sua fragmentação social não se resume à esfera étnica, sendo necessário um conceito mais amplo e flexível para explicar a dinâmica social afegã.

Palavras-chave: Afeganistão; Democracia; Exportação da democracia; Política externa americana; Heterogeneidade étnica; Fragmentação social; FIRC; Doutrina Bush.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyse the nature of the social fragmentation in Afghanistan and its influence on the American attempt to impose democracy to the country. The analysis will be oriented by the Foreign Imposed Regime Change (FIRC) literature, which proposes variables to explain the success or the failure of the foreign imposed regime changes attempts. Therefore, this paper will seek to explain how the variable “ethnic diversity” was responsible for the failure to impose democracy in Afghanistan. First, it will present the American foreign policy in the post-Cold War period, focusing on the administrations of George W. Bush and Barack Obama. Subsequently, it will review the FIRC literature, drawing attention to the cases of imposition of democracy. Finally, it will analyse the FIRC viable “ethnic diversity” in the specific case of the American intervention in Afghanistan. This study will argue that, in addition to the difficulties posed by ethnic fragmentation to the democratization, the case of Afghanistan is remarkably unique because its social fragmentation is not limited to ethnicity. Therefore, it is necessary a broader and more flexible concept to explain the Afghan social dynamics.

**Key words:** Afghanistan; Democracy; Democracy Export; American Foreign Policy; Ethnical heterogeneity; Social fragmentation; FIRC; Bush Doctrine.

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

FIGURA 1 – Número de ataques de insurgentes por mês, 2006-2010.....	12
FIGURA 2 – Distribuição de macro etnias no Afeganistão.....	29
FIGURA 3 – Principais subgrupos da etnia pachto no Afeganistão.....	30
FIGURA 4 – Distribuição simplificada de macro etnias no Afeganistão.....	33
FIGURA 5 – Sobreposição da presença do Talibã e das etnias no território do Afeganistão..	36
FIGURA 6 – Linha de Durand, presença da etnia pachto e do Talibã.....	38
GRÁFICO 1 – Liberalização, inclusividade e democratização.....	15

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: A importância da democracia na política externa americana: o caso do Afeganistão.....</b>	<b>3</b>
1.1. O governo George W. Bush e as intervenções no Afeganistão e no Iraque.....	6
1.1.1. A intervenção americana no Afeganistão e a exportação da democracia no país.....	7
1.2. O governo Barack Obama e o desengajamento.....	10
<b>Capítulo 2: Democracia e FIRC (<i>Foreign Imposed Regime Change</i>).....</b>	<b>13</b>
2.1. Democracia e democratização.....	13
2.2. Imposição de democracia e FIRC ( <i>Foreign Imposed Regime Change</i> ).....	16
2.2.1. As formas de imposição de democracia: FIRC institucional e FIRC de liderança.....	20
2.2.2. Experiência democrática prévia.....	22
2.2.3. Desenvolvimento Econômico.....	23
2.2.4. Heterogeneidade étnica.....	23
2.2.5. Conclusão.....	25
<b>Capítulo 3: O caso do Afeganistão: o pior cenário possível?.....</b>	<b>26</b>
3.1. Considerações prévias.....	27
3.2. Os principais grupos étnicos do Afeganistão.....	29
3.2.1. Os pachtos.....	29
3.2.2. Os tadjiques.....	31
3.2.3. Os turcomenos e os uzbeques.....	32
3.2.4. Os hazara.....	32
3.3. A dominância pachto e as relações entre os grupos étnicos.....	33
3.4. As etnias e o Talibã.....	35
3.5. A importância relativa das etnias e das tribos.....	38
3.6. A construção de instituições inadequadas.....	42
<b>Conclusão.....</b>	<b>46</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>47</b>

## Introdução

A democracia desempenha um papel cada vez mais importante nas relações internacionais contemporâneas. O foco nessa questão, de caráter eminentemente doméstico, se justifica pelo contexto internacional do final do século XX, que vivenciou períodos de democratização dentro dos países, e pelo triunfo das ideias liberais democráticas, especialmente após o fim da Guerra Fria. Após 1990, a democracia passou a balizar o entendimento das relações internacionais da Nova Ordem Mundial (QUEIROZ; BRITTO, 2015).

Com o atentado terrorista de 11 de setembro, o cenário de segurança internacional é profundamente alterado. A política externa americana é forçada a se adaptar às novas circunstâncias e se torna mais agressiva. Assim, vem à tona a ideia de exportação da democracia à força, inicialmente como instrumento reacionário da política externa de segurança dos Estados Unidos. Nesse contexto, surgem estudos que buscam explicar a imposição da democracia, bem como determinar a sua viabilidade em diferentes países.

A literatura FIRC (*Foreign Imposed Regime Change*), preocupada em determinar as condições que poderiam favorecer ou minar a imposição de um regime, elabora variáveis que explicariam o sucesso ou o insucesso das tentativas de democratização à força. Assim, os atores dessa literatura argumentam que a probabilidade de sucesso de um FIRC é maior quando o país alvo tem um nível alto de desenvolvimento econômico, experiência democrática prévia e pouca heterogeneidade étnica, religiosa e cultural. Suas análises, entretanto, têm caráter eminentemente quantitativo, avaliando dados de diversas tentativas de FIRC. O presente trabalho se insere, portanto, no esforço de uma análise de caráter qualitativo dessas variáveis, através de um estudo de caso.

Enquanto, por questões de tempo e espaço, não será possível analisar todas as três variáveis FIRC, optou-se por se concentrar na variável “heterogeneidade étnica”, aqui referida como “fragmentação social”. Ao destrinchar os efeitos da fragmentação social do Afeganistão sobre a tentativa de democratização do país, busca-se lançar uma luz sobre o questionamento acerca da possibilidade de impor a democracia investigando-se a capacidade da literatura FIRC de explicar o caso do Afeganistão. Devido à sua complexidade, esse caso representa um desafio à ideia de que a democracia, como um valor universal, é desejada por todos.

No atual contexto político das relações internacionais, responder a essa pergunta é mais do que um exercício de análise de política externa. O questionamento acerca da universalidade da democracia é também uma reflexão acerca da ordem internacional liberal, caracterizada pela crença nesse princípio.

Na primeira parte do presente trabalho, será apresentada a política externa americana do pós-Guerra Fria, dando-se destaque ao papel que nela ocupa a democracia. Em seguida, será feita uma revisão da literatura FIRC, enfatizando-se a variável “heterogeneidade étnica”. Por fim, procurar-se-á determinar em que medida o caso do Afeganistão corrobora ou não os preceitos teóricos do FIRC.

## 1. A importância da democracia na política externa americana: o caso do Afeganistão

Nesta seção será apresentada a política externa americana do pós-Guerra Fria e a importância da democracia na mesma<sup>1</sup>. Inicialmente, será feita uma breve exposição acerca dos princípios gerais da política externa americana segundo Castro Santos (2010) e Castro Santos e Teixeira (2013a; 2013b). Em seguida, será apresentada a política externa americana durante os dois mandatos do presidente George W. Bush, ressaltando-se a questão da exportação da democracia e explicando-se a Doutrina Bush e seus princípios. Será feita uma exposição da intervenção no Afeganistão, seus motivos e os principais acontecimentos durante os dois mandatos do governo Bush. Por fim, será explicado como o governo Obama lidou com a exportação da democracia em sua política externa americana e os principais acontecimentos concernentes à ocupação americana do Afeganistão até os dias atuais.

A política externa dos Estados Unidos é historicamente baseada na crença no excepcionalismo americano. Tal expressão se refere às condições políticas e econômicas únicas sobre as quais se desenvolveram os processos de construção da nação e do Estado americanos, e a forma com a qual eles afetaram as estruturas constitucionais e o processo de tomada de decisão (BUZAN, 2004 *apud* CASTRO SANTOS, 2013a). Como primeira colônia a se tornar independente, os Estados Unidos definiram sua *raison d'être* em termos ideológicos (LIPSET, 1996 *apud* CASTRO SANTOS; TEIXEIRA 2013a). Essa ideologia, também chamada de “religião política americana” ou “tradição liberal americana”, pode ser descrita por seus cinco elementos: liberdade, igualitarismo, individualismo, populismo e *laissez-faire* (LIPSET, 1996 *apud* CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013a). Tais premissas moldam as estruturas políticas, o processo de tomada de decisão e a visão de mundo dos Estados Unidos; elas são vistas como o que torna o país excepcional.

No pós-Guerra Fria, os valores liberais americanos passaram a se manifestar através de um novo conjunto de princípios relacionados à promoção da democracia na política externa. Através do estudo quantitativo de 415 discursos selecionados dos Presidentes americanos e seus Secretários de Estado após o fim da Guerra Fria, Castro Santos (2010) investigou a importância da democracia na política externa no período, em comparação à segurança, preocupação maior na Guerra Fria. Pode-se, em tal estudo, identificar que, apesar da ameaça

---

<sup>1</sup> Por conta de restrições de tempo e espaço, esta seção se baseará de forma significativa nos trabalhos de Castro Santos (2010) e Castro Santos e Teixeira (2013a; 2013b).

do mundo comunista ter desaparecido, a preocupação com segurança permaneceu ocupando espaço muito importante na política externa americana. Através desse estudo, foi possível identificar empiricamente três princípios que formariam as bases da política externa americana. Foi também possível reconhecer claramente a ideia de uma “missão americana” perante o mundo. Tais princípios são:

- (1) Os valores e princípios da democracia liberal ocidental são universais, isto é, todos os povos do mundo desejam tornarem-se democráticos. Portanto, a promoção da democracia é para o bem da humanidade;
- (2) Democracias não lutam entre si. Portanto, exportar democracia significa promover a paz mundial. Aqui democracia é ligada à segurança global;
- (3) A promoção da democracia faz o mundo mais seguro e mais próspero para os Estados Unidos. Aqui democracia é ligada à segurança e aos interesses americanos.

Missão: Os americanos estão imbuídos de uma missão perante a humanidade: trazer-lhe liberdade e democracia.

Pode-se perceber, com isso, uma ligação inequívoca que os princípios dois e três trazem entre democracia e segurança, não só global, mas também a segurança nacional dos Estados Unidos, sem falar em seus interesses econômicos. Ainda, percebe-se a importância central que a promoção e a exportação da democracia ocupam nos pilares ideológicos da política externa americana.

O primeiro princípio pode ser entendido no contexto da vitória americana após a Guerra Fria, que reforçou a crença na universalidade dos princípios da democracia liberal ocidental. Segundo Castro Santos (2010), com a vitória dos Estados Unidos, “o sistema de valores, princípios e ideias da democracia teria se provado melhor e superior ao sistema de valores, princípios e ideias comunistas e é por isso que todos os povos do mundo, concluem eles, desejam tornarem-se democráticos” (CASTRO SANTOS, 2010, pp. 161).

Essa concepção doutrinária teve como respaldo acadêmico as ideias de grande impacto de Francis Fukuyama (1989,1992). Tais ideias, no entanto, foram criticadas por Samuel Huntington (1996), que argumentou a existência de um mundo multicultural, onde clivagens ao longo de linhas culturais e religiosas constituem obstáculos à democratização em

sociedades confucionistas e islâmicas. Não obstante, os formuladores das doutrinas da política externa americana no mundo pós-Guerra Fria rejeitavam a advertência cultural de Huntington, não reconhecendo incompatibilidades de qualquer natureza com os valores da democracia.

O segundo princípio “deriva da proposição kantiana de acordo com a qual repúblicas – porque são formas puras de governo – oferecem as melhores condições para a emergência de paz duradoura entre as nações” (CASTRO SANTOS, 2010, p. 166). Tal ideia não se restringe à política externa americana. O princípio da paz democrática está presente, inclusive, nas cartas da ONU, da OEA e outras Organizações Regionais. A ideia é a de que um mundo democrático é estável e seguro e, portanto, serve aos interesses da humanidade. No governo Bush, esse princípio foi bastante útil na justificação da invasão militar do Iraque para combater o terrorismo e implantar a democracia no Oriente Médio, levando, assim a paz e a estabilidade à região.

Os princípios um e dois – a universalidade dos valores democráticos e a paz democrática – combinam-se para constituir a chamada “missão americana”. Segundo Castro Santos (2010):

Os Presidentes e seus Secretários falam de destino manifesto, de Deus, do mal, fardo, sacrifício, chamado especial, missão. As palavras transmitem sentimentos nobres, quase religiosos. Algumas vezes assumem a postura do “povo escolhido”, outras vezes mostram indiscutível arrogância. Esse sentido de missão apareceria em momentos importantes da política externa no pós-Guerra Fria (CASTRO SANTOS, 2010, p. 171).

No período Bush, o Presidente e seus Secretários falam de um “chamado da história” ao povo americano para cumprir sua missão de defender e levar a liberdade a todos os povos do mundo. No contexto de sua administração, um momento de grande ameaça ao país, era fundamental reforçar a missão de levar a democracia e a liberdade aos outros povos, mesmo que pelo uso da força. Na lógica desse argumento, as invasões do Afeganistão e – principalmente – do Iraque precisavam angariar o apoio do povo americano. A ideia era a de que somente os Estados Unidos poderiam promover a democracia no Oriente Médio, o que resultaria em um ganho não só para o país, mas também para a humanidade.

Por fim, o terceiro princípio busca assegurar à população americana que os princípios da democracia liberal não se descuidam dos interesses nacionais vitais dos Estados Unidos. Eles são, na verdade sua garantia. Esse princípio é particularmente importante para a administração

Bush, marcada pelos ataques terroristas em solo americano. Tais ataques obrigaram a política externa americana a sair de uma posição inicial isolacionista para uma posição de defesa agressiva. Em suma, de acordo com o 3º princípio, o mundo democrático não é apenas mais seguro para os Estados Unidos, mas é também um mundo que serve aos seus interesses. Esses interesses envolvem não apenas segurança, mas também interesses econômicos, políticos e geopolíticos.

Enquanto é fato que todas as administrações do período pós-Guerra Fria utilizaram-se dos três princípios e da missão, cada administração os utilizou de forma diferente, de acordo com a forma com a qual o Presidente e sua equipe viam o papel dos Estados Unidos na nova ordem mundial.

#### 1.1.O governo George W. Bush e as intervenções no Afeganistão e no Iraque

Após os atentados terroristas de 11 de setembro, a administração Bush elevou a exportação da democracia ao *status* de princípio da sua doutrina de política externa. No período Bush, o terceiro princípio da política externa americana, identificado acima, foi essencial para justificar as invasões militares no Afeganistão e no Iraque.

Bush e seus Secretários de Estado e de Defesa acreditavam que, a longo prazo, a maior arma contra o terrorismo era a democracia. Essa posição se mostrou mais clara na sua segunda administração, visto que, em 2001 e 2002, na preparação para a invasão do Iraque, os princípios altruístas – os dois primeiros princípios aqui expostos – assumiram um lugar de maior destaque.

Ao iniciar seu primeiro mandato, em 2001, Bush e sua equipe de política externa decidiram que a estratégia liberal multilateral internacionalista, que havia prevalecido no governo anterior, não era mais adequada para representar as aspirações internacionais do povo americano. Bush via o multilateralismo com ceticismo e recusou a participação em acordos multilaterais como o do Tribunal Penal Internacional e o Protocolo de Kyoto. Baseando-se em uma estratégia de política externa mais realista, sua administração se voltou para os interesses nacionais vitais.

Com o ataque ao World Trade Center, em 11 de setembro de 2001, a política externa americana mudou sua visão do mundo. Após uma revisão de sua estratégia, Bush, adotando uma visão neoconservadora, optou por uma política externa proativa e de longo alcance, baseada no poder militar americano. As intervenções militares americanas no Afeganistão, em 2001, e no Iraque, em 2003, foram as principais manifestações dessa nova estratégia, que ficou conhecida como Doutrina Bush.

Segundo a nova estratégia, os Estados Unidos deveriam defender a paz lutando contra os terroristas e ditadores, preservá-la construindo boas relações entre as grandes potências e estendê-la através do encorajamento de sociedades livres e abertas ao redor do mundo. Dessa forma, a primeira ação do governo Bush foi identificar terroristas, ditadores e a conexão entre eles, visto que se acreditava que os grupos terroristas detinham armas de destruição em massa.

Os principais princípios da Doutrina Bush eram: preempção, unilateralismo, supremacia militar e exportação da democracia. Enquanto os três primeiros pilares se conectavam diretamente à questão da segurança americana, o quarto explicita o componente normativo da Doutrina, associando os valores liberais aos interesses nacionais americanos. Para se praticar a preempção e o unilateralismo, a supremacia americana deveria ser estabelecida de forma concreta. Nesse sentido, era essencial a afirmação da superioridade militar americana.

A Doutrina Bush afirmou a democracia como a solução definitiva e de última instância para o terrorismo e a tirania. Nela, os princípios e valores da democracia liberal, expostos acima, passaram a ser vistos não como ideais, mas como ferramentas efetivas e pragmáticas contra as ameaças à segurança americana.

Nos primeiros meses após o ataque terrorista, a segurança era a principal preocupação da política externa americana. Nesse contexto, o Afeganistão se tornou um alvo, por ser visto como o refúgio da Al Qaeda. Havia, ainda, na comunidade internacional, um consenso tácito de apoio à intervenção militar no país. Inicialmente, portanto, as preocupações com a segurança foram a principal motivação para a intervenção americana no Afeganistão.

#### 1.1.1. A intervenção americana no Afeganistão e a exportação da democracia no país

Em 7 de outubro 2001, os Estados Unidos deram início aos bombardeios ao Afeganistão, um país que se encontrava atormentado pela guerra (FREEDOM HOUSE, 2002). A intervenção americana depôs o regime ultraconservador islâmico do movimento Talibã, que controlava aproximadamente 95% do território do Afeganistão. Com isso, a população vislumbrou suas primeiras perspectivas reais de paz. Não ficou claro, porém, se a derrubada do Talibã traria consigo a estabilidade necessária para reconstruir um país devastado por grave escassez de alimentos, três anos de seca, e 22 anos de conflito civil (FREEDOM HOUSE, 2002). Diante da esperança de um recomeço, no entanto, a população afegã se mostrou favorável à intervenção internacional no período imediatamente posterior à queda do Talibã (VAN LINSCHOTEN; KUEHN, 2011).

Em dezembro do mesmo ano, foi instituído um governo interino de base ampla, liderado pelo líder tribal de etnia pachtos Hamid Karzai. O novo governo contava com o apoio do Ocidente, das Nações Unidas, e com o apoio nominal de líderes provinciais do Afeganistão. Não obstante, a autoridade do novo governo se limitava basicamente à região da capital do país, Cabul. Longe da capital, e por todo o país, dominavam os líderes tribais e senhores da guerra, que haviam consolidado seu poder – frequentemente à força – durante as décadas de conflito civil (FREEDOM HOUSE, 2002).

A “colcha de retalhos” que caracterizava o controle local, aliada ao duro cenário do inverno afegão, complicavam os esforços das agências de ajuda internacional para atender o quase um terço da população do país que dependia da ajuda alimentar para sobreviver. Embora milhares de afegãos tenham voltado para suas casas ao fim dos bombardeios americanos, ao fim do ano cerca de 1,1 milhão de civis continuavam deslocadas dentro do país (FREEDOM HOUSE, 2002).

O líder interino Karzai, por sua vez, enfrentava a dura tarefa de criar instituições governamentais quase a partir do zero. Ainda, havia o desafio de manter um acordo artificial de partilha de poder entre representantes dos pachtos – o maior grupo étnico do Afeganistão – e as minorias tadjique, uzbeque e hazara, dentre outras. O acordo, mediado pelas Nações Unidas, procurou equilibrar as demandas de poder dos comandantes militares vitoriosos das etnias tadjique, uzbeque e hazara, com o fato de que muitos pachtos não confiariam em um governo liderado pelas minorias étnicas (FREEDOM HOUSE, 2002). Durante anos, esses

grupos minoritários lutaram contra o Talibã, sob a forma de Aliança do Norte, até que os Estados Unidos e seus aliados intervissem no país (FREEDOM HOUSE, 2002).

Formada em 1996, a Aliança do Norte afegã (formalmente, Frente Islâmica Unida para a Salvação do Afeganistão) é um grupo étnica e religiosamente heterogêneo de movimentos rebeldes, composto principalmente por não-pachtos (tadjiques, uzbeques e hazaras), unido pelo interesse comum de tirar o Talibã do poder (SYMÓN, 2001). No governo Bush, a Aliança foi considerada como um grupo coeso de comandantes regionais heroicos e relativamente moderados que se uniram para combater a rigidez islâmica do Talibã. No entanto, algumas análises apontam que os senhores de guerra tadjiques, uzbeques e hazaras, que se reuniram sob a égide da Aliança, apenas toleravam uns aos outros no período de 1996 a 2001 e somente com a finalidade de resistir à invasão territorial pelo Talibã. Assim, cada comandante tinha sua própria agenda pessoal para consolidar o seu poder em determinadas áreas do Afeganistão (LEVERETT, 2009).

Em junho de 2002, foi convocada uma *Loya Jirga*<sup>2</sup>, que nomeou Karzai como Autoridade de Transição para governar o Afeganistão por mais 18 a 24 meses. Os cargos ministeriais foram preenchidos predominantemente por tadjiques da Aliança do Norte, enquanto o restante das posições foi distribuído entre pachtos e representantes de outros grupos étnicos (FREEDOM HOUSE, 2002). Em uma tentativa de limitar o poder dos senhores da guerra regionais, o presidente Karzai assinou um decreto que proibia líderes políticos de tomar parte em atividades militares (FREEDOM HOUSE, 2002). Apesar disso, a *Loya Jirga* foi marcada por denúncias de acordos, nos bastidores, entre senhores da guerra, os Estados Unidos e a ONU (FREEDOM HOUSE, 2002).

Dois anos após a expulsão do Talibã do governo afegão, o otimismo da população em relação à intervenção começou a mudar. O novo governo, apoiado pela comunidade internacional, era alvo de corrupção e nepotismo. A aposta dos EUA em uma estratégia guiada por objetivos militares imediatas levou a alianças com os comandantes locais, que cooptaram o aparelho estatal para ganho pessoal. Portanto, o que se observou foi que o vácuo político que se seguiu à derrubada do Talibã criou espaço para a emergência de conflitos antigos e novos. (VAN

---

<sup>2</sup> A *Loya Jirga* é uma forma tradicional de consulta nacional em casos de emergência ou de crise no país. É constituída por anciãos tribais; representantes da sociedade civil; representantes de associações profissionais; pela administração atual; e por membros do Parlamento, se houver (KOHOUT, 2002).

LINSCHOTEN; KUEHN, 2011). Nesse contexto, os Estados Unidos se tornaram, involuntariamente, um instrumento das lutas de poder locais, sendo, por vezes, manipulados por inteligência enganosa, fornecida pelos parceiros afegãos (VAN LINSCHOTEN; KUEHN, 2011). Assim, muitas das vítimas das disputas de poder local começaram a recorrer ao Talibã através da fronteira com o Paquistão (VAN LINSCHOTEN; KUEHN, 2011). A ação americana no Afeganistão, portanto, não prestou atenção aos desenvolvimentos políticos locais, o que só se agravou quando as atenções foram desviadas para o Iraque, em 2003 (VAN LINSCHOTEN; KUEHN, 2011).

Em 2005, os afegãos votaram em suas primeiras eleições parlamentares em mais de 30 anos. O novo parlamento, no entanto, não logrou êxito em aprovar leis-chave ou em promover reformas políticas e econômicas nos anos subsequentes (FREEDOM HOUSE, 2010). Ao contrário do que muitos previam, o Legislativo acabou por se tornar uma oposição ao presidente Karzai, reeleito em 2004, dificultando sua gestão (FREEDOM HOUSE, 2010).

Em 2008, o Afeganistão contava com uma Constituição democrática – promulgada em 2004 – , um presidente, e um Poder Legislativo democraticamente eleitos. Não obstante, essas conquistas não escondiam os erros do processo de democratização e construção do Estado afegão. A autoridade do governo se estendia para pouco além de Cabul e de outras capitais de províncias (MANFREDI, 2008). O governo de Karzai era visto como notoriamente corrupto e ineficiente, com uma força policial agressiva e com serviços públicos escassos ou não existentes. Ainda, 90% do orçamento do país provinham da ajuda externa e as forças de segurança dependiam do apoio de 70.000 soldados estrangeiros (MANFREDI, 2008).

A presença permanente de tropas estrangeiras, por sua vez, se transformava em uma afronta ao espírito tradicional da independência do povo afegão. Enquanto a guerra se arrastava, e o número de forças da coalizão aumentava, crescia a animosidade e a desconfiança entre a população e os estrangeiros. Mesmo dentre os afegãos com maior nível de escolaridade, suspeitava-se que as tropas estrangeiras não estavam realmente interessadas na estabilidade do país (MANFREDI, 2008).

## 1.2. O governo Barack Obama e o desengajamento

Em 2009, a vitória de Barack Obama nas eleições presidenciais americanas sinalizava um novo período para a política externa do país. Obama assume o governo com claras intenções de recuar em relação à promoção da democracia. Para ele, o objetivo da política externa não era mais transformar sociedades domésticas à força e estabelecer governos democráticos em Estados falidos, mas sim prevenir que a Al Qaeda ou outros grupos extremistas se reagrupassem no Afeganistão ou no Iraque e conduzisse ataques contra os Estados Unidos ou seus aliados (CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b).

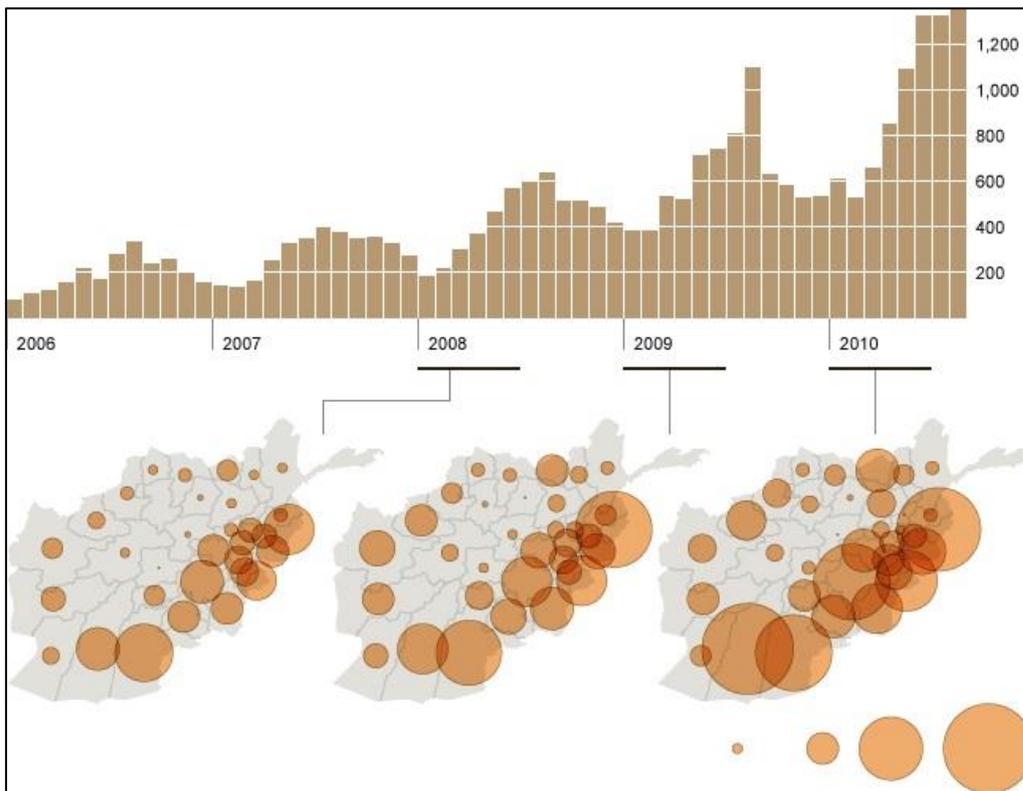
Se a política externa do governo Bush foi fortemente baseada nos valores americanos, a do governo Obama, por outro lado, era pautada pelos seus interesses. Durante os primeiros anos de seu governo, Obama se preocupou com a questão da segurança, deixando de lado a promoção da democracia e os direitos humanos. Seus objetivos eram bem definidos: buscava restaurar a imagem dos Estados Unidos no exterior, especialmente no mundo muçulmano e acabar com as guerras do Afeganistão e do Iraque (CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b).

A ordem global buscada por Obama é liberal, com os Estados Unidos em posição de liderança, mas é também uma ordem na qual as responsabilidades são compartilhadas com outros países (CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b). A política externa de Obama não ambiciona, portanto, exportar a democracia.

Para combater a insegurança no Afeganistão, que vivia um momento crítico, os Estados Unidos autorizaram um aumento das tropas em 2009, quase dobrando a força de sua presença no país. Essa ação buscava combater a insurgência e, ao mesmo tempo, proteger a população. O que se observou na prática, entretanto, foi a continuação da violência (HAYSOM; JACKSON, 2013).

Internamente, as eleições presidenciais de 2009 foram marcadas por acusações de fraude e pequeno comparecimento. Em 2010, a fraca integridade institucional do país foi sofreu outro golpe quando as eleições parlamentares de setembro também registraram o mesmo padrão (FREEDOM HOUSE, 2011). Apesar disso, os Estados Unidos anunciaram, em junho de 2010, que iniciariam a retirada das tropas ao fim do ano. A partir de julho, os EUA e os seus aliados da OTAN iniciaram o processo de transferência de responsabilidade pela segurança do Afeganistão às forças locais (FREEDOM HOUSE, 2011).

FIGURA 1 – Número de ataques de insurgentes por mês, 2006-2010



Fonte: THE NEW YORK TIMES, 2010.

O desengajamento dos Estados Unidos no Afeganistão não foi decorrente de uma melhora da situação política afegã. Ao contrário, foi acompanhado de um fortalecimento das forças insurgentes. Em 2014, as eleições presidenciais provocaram uma instabilidade ainda maior no país na medida em que foram caracterizadas por diversas acusações de fraude. Para contornar a situação, os Estados Unidos criaram uma nova forma de administração presidencial, com a figura de um Chief Executive Officer, para que fossem acomodadas as demandas de ambos os lados que disputaram as eleições.

Esse arranjo artificial, empregado para conciliar demandas de forma temporária, dificilmente poderá se converter em uma instituição do país. No próximo capítulo, será discutido, através da revisão da literatura FIRC, de que forma as instituições criadas pelo país que busca impor a democracia podem contribuir ou impedir a mesma.

## 2. Democracia e FIRC (*Foreign Imposed Regime Change*)

Esta seção tem como objetivo fazer uma revisão de literatura acerca dos estudos da democracia mais frequentemente utilizados na área de Relações Internacionais. Será dada ênfase na literatura chamada FIRC, ou *Foreign Imposed Regime Change*, que será aplicada ao caso do Afeganistão no capítulo seguinte.

### 2.1. Democracia e democratização

Apesar de ser um tema sempre presente na agenda internacional e também na academia, a definição de democracia no mundo contemporâneo se mostra uma tarefa árdua. Como o presente trabalho se insere nos estudos de imposição da democracia, o mesmo será guiado pelas ideias de democracia presentes nas obras de Schumpeter (1943) e Dahl (2005).

Segundo a filosofia clássica da democracia, o método democrático é o arranjo institucional de tomada de decisões políticas que chega ao bem comum fazendo as pessoas decidirem, elas mesmas, acerca dos assuntos políticos através de eleições (SCHUMPETER, 2003). Schumpeter, no entanto, argumenta que não existe um bem comum, único e determinado sobre o qual todas as pessoas concordam ou podem ser convencidas a concordar pela força do argumento racional, pois diferentes indivíduos e grupos têm visões diferentes do que constitui o bem comum (SCHUMPETER, 2003). Ainda, mesmo que as opiniões e os desejos dos cidadãos individuais fossem definidos e racionais, isso não implicaria em decisões políticas que pudessem ser chamadas de “bem comum”, já que, quando as vontades individuais são muito fragmentadas, as decisões políticas resultantes nem sempre expressam aquilo que as pessoas queriam originalmente (SCHUMPETER, 2003).

Partindo dessa crítica à teoria clássica, Schumpeter formula seu próprio conceito de método democrático, que consistiria em “um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas nas quais os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma disputa competitiva pelos votos do povo” (SCHUMPETER, 2003, p. 269, tradução nossa). Segundo essa concepção, a função primordial do voto eleitoral é a produção de um governo (SCHUMPETER, 2003).

Para Dahl (2005), uma característica-chave da democracia é a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2005, p. 25). Dessa forma, o termo “democracia” é utilizado para se referir a um sistema político que tem, “como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 2005, p. 26). Tal sistema, no entanto, é visto por Dahl como uma construção hipotética e sua concepção serviria, portanto, como um ideal (DAHL, 2005). Segundo ele, para que um governo seja democrático, todos os seus cidadãos devem contar com três oportunidades plenas, condições necessárias, ainda que não suficientes, à democracia. São elas:

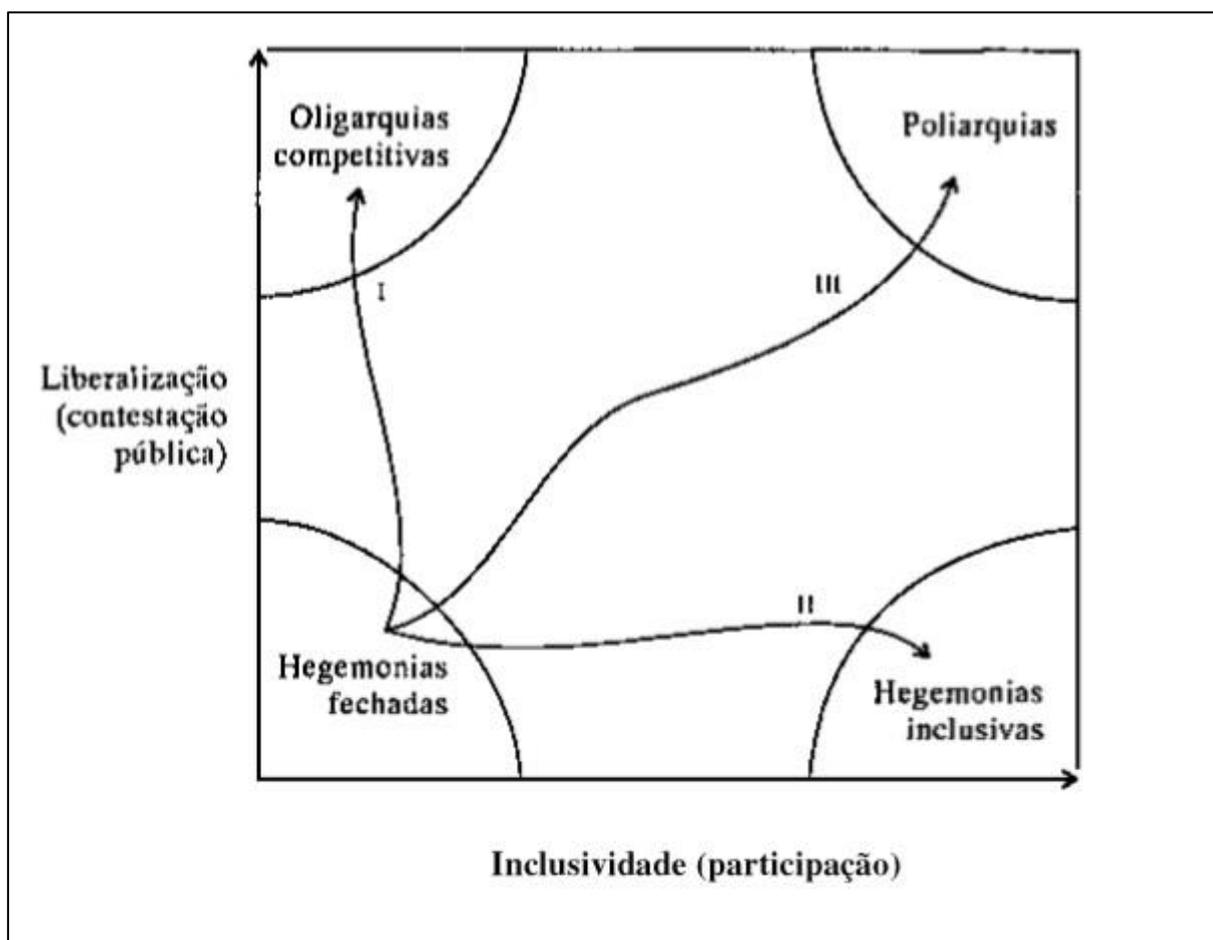
1. Oportunidade de formular suas preferências;
2. Oportunidade de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através das ações individual e coletiva e;
3. Oportunidade de ter suas preferências igualmente consideradas, ou seja, sem discriminação, na conduta do governo.

Para que essas três oportunidades existam para um grande número de pessoas, Dahl formula oito garantias que devem ser fornecidas pelas instituições da sociedade:

- i. Liberdade de formar e aderir a organizações;
- ii. Liberdade de expressão;
- iii. Direito de voto;
- iv. Elegibilidade para cargos públicos;
- v. Direito de líderes políticos disputarem apoio;
- vi. Fontes alternativas de informação;
- vii. Eleições livres e idôneas e;
- viii. Instituições que façam com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 2005).

Com base nesses pressupostos, Dahl considera a democratização como formada por “pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação” (DAHL, 2005, p. 29). Para isso, elabora um gráfico no qual identifica quatro tipos de regime no espaço encerrado por essas duas dimensões.

GRÁFICO 1 – Liberalização, inclusividade e democratização.



Fonte: DAHL, 2005, p. 30.

A democracia poderia, portanto, ser concebida como um regime localizado no canto superior direito do gráfico. Não obstante, Dahl ressalta que ela pode envolver mais dimensões do que as duas do gráfico, e que, no mundo real, nenhum grande sistema é plenamente democratizado. Dessa forma, atribui aos sistemas mundiais reais mais próximos do canto superior direito de “poliarquias”. Assim, as poliarquias podem ser pensadas como “regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 2005, p. 31).

Com base nas ideias de Schumpeter (2003) e Dahl (2005), o presente artigo seguirá a definição de democracia presente nos relatórios *Freedom in the World*, elaborados anualmente pelo *think tank* norte-americano Freedom House. Nesse relatório, cuja metodologia é derivada da Declaração Universal dos Direitos do Homem, um país ou território é considerado

democrático quando os indivíduos que ali vivem desfrutam tanto de direitos políticos como de liberdades civis (FREEDOM HOUSE, 2015). Tais direitos, no mundo atual, podem ser afetados tanto por Estados nacionais como por atores não estatais, como movimentos de insurgência e grupos armados (FREEDOM HOUSE, 2015).

Para ser considerado democrático, um território ou país deve desfrutar de eleições livres e regulares nas quais: os candidatos eleitos têm poder de decisão; os partidos políticos são competitivos; a oposição tem um papel importante e detém poder real e; os interesses dos grupos minoritários são bem representados nas esferas política e de governo. No âmbito de liberdades civis, um país ou território será considerado democrático se nele os seus indivíduos têm liberdade de expressão, reunião, associação, educação e religião. Ainda, deve existir um sistema legal que garanta o Estado de Direito; a livre atividade econômica, e que tenda a buscar a igualdade de oportunidades para todos (FREEDOM HOUSE, 2015).

## 2.2. Imposição de democracia e FIRC (*Foreign Imposed Regime Change*)

No final do século XX, o mundo viveu um período de expansão das democracias. Entre 1974 e 1990, mais de 30 países se tornaram democracias, constituindo o que Huntington (1991) chamou de Terceira Onda da Democratização. Diante desse cenário, buscou-se identificar os fatores que poderiam afetar a futura expansão ou contração dos movimentos de democratização no mundo (HUNTINGTON, 1991).

Ao final da Guerra Fria, o mundo sofria profundas mudanças e se abria rumo à multipolaridade. Nesse universo, as variáveis domésticas ganharam maior importância na agenda global e a questão democrática assumiu um papel ainda mais importante (QUEIROZ; BRITTO, 2015). O fim da bipolaridade parecia assinalar a superioridade dos princípios americanos, abrindo espaço para que os Estados Unidos, ausência de ameaças visíveis, baseasse sua doutrina coerentemente nos seus princípios liberais (FARER, 1996 *apud* CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b).

A vitória americana na Guerra Fria reforçou a crença na universalidade dos valores e princípios da democracia liberal ocidental. Nos Estados Unidos, os presidentes afirmavam que não havia nenhum outro sistema de valores e princípios que pudesse rivalizar com o que eles chamavam de “sabedoria” dos fundadores do país (CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b). De fato, desde o final da Guerra Fria, os Estados Unidos e seus aliados democráticos realizaram intervenções militares – com pelo menos algum caráter de promoção da democracia – em diversos países: no Haiti, em 1994; na Bósnia, em 1995; na Iugoslávia/Kosovo, em 1999; no Afeganistão, em 2001; e no Iraque, em 2003 (DOWNES; MONTEN, 2013b).

O presente trabalho não ambiciona fazer uma revisão de toda a literatura de democracia, pois isso demandaria esforços muito mais grandiosos e acabaria por fugir do seu escopo. Em vez disso, será feita uma breve revisão da literatura mais proeminente da democratização promovida à força por parte de democracias, como os Estados Unidos, em outros países. Nesse contexto, como já destacado pelo número de ações militares promovidas e pela posição preponderante que ocupam no sistema internacional, os Estados Unidos se mostram como o principal ator a realizar esse tipo de intervenção.

Na esfera acadêmica, a primeira geração da literatura de democratização – que examinou os casos do Sul da Europa dos anos 1970 e da América do Sul na década seguinte – considerava que os fatores domésticos tinham muito mais importância que as variáveis externas no processo de democratização (CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b). Esse consenso, no entanto, foi quebrado com as transições democráticas dos países comunistas ex-integrantes da União Soviética, nos anos 1990, casos nos quais os estímulos externos eram proeminentes (CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b).

Para Farer (1996), autor da literatura de exportação da democracia, os atores estrangeiros podem contribuir de forma significativa para a defesa e o fortalecimento da democracia. Nesse sentido, argumenta que, após a Guerra Fria, a tolerância internacional por intervenções externas cresceu significativamente (FARER, 1996 *apud* CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b). Para Huntington (1996), no entanto, mesmo quando os fatores externos criam condições favoráveis para a construção da democracia, ela só se dá se existem pré-condições domésticas, tais como desenvolvimento econômico e a presença de uma liderança

comprometida com os valores democráticos (HUNTINGTON, 1996 *apud* CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b). Whitehead (2005), por sua vez, contesta a minimização da importância das variáveis externas pela primeira geração da literatura e argumenta que essa conclusão é baseada na análise de transições que ocorreram dentro dos limites de Estados consolidados, no sentido Westfaliano. Isso não seria o caso, portanto, das transições democráticas do pós-Guerra Fria, que geralmente se deram dentro de Estados vulneráveis e fragmentados. Nesses casos, os fatores externos exercem mais influência na democratização. Para Whitehead (2005), a imposição militar da democracia no Afeganistão e no Iraque são exemplos desse novo padrão de democratização (WHITEHEAD, 2005 *apud* CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b).

Atualmente, não existe um consenso na literatura da democratização acerca da importância das variáveis externas. Pode-se dizer que, a partir das transições democráticas dos regimes comunistas nos anos 1990, a influência dessas variáveis na construção da democracia tem sido reconhecida em diferentes níveis. Esse reconhecimento é de suma importância para a formulação de políticas externas e de defesa, principalmente nos Estados Unidos, visto que, para decidir impor a democracia em outros países, os tomadores de decisão devem acreditar – e convencer sua população disso – que as intervenções militares, mesmo que unilaterais, são eficazes na construção da democracia (CASTRO SANTOS; TEIXEIRA, 2013b).

A literatura que busca explicar o sucesso ou insucesso da imposição de um regime de governo por parte de um país estrangeiro recebe o nome de literatura FIRC (do inglês *Foreign Imposed Regime Change*, ou Mudança de Regime Imposta pelo Estrangeiro). Embora tal literatura não se resume aos casos de imposição da democracia, o presente trabalho, devido ao seu caráter de estudo de caso, concentrar-se-á somente nessa última esfera. Assim, adota-se aqui a definição de Downes e Monten (2013), para os quais FIRC significa “a remoção forçada ou coagida do líder efetivo de um Estado – que permanece formalmente soberano – pelo governo de um outro Estado” (DOWNES; MONTEN, 2013, p. 109, tradução nossa).

Pode-se dividir a literatura de imposição da democracia em três grupos: otimistas, pessimistas e condicionalistas (DOWNES; MONTEN, 2013). Os otimistas, dentre os quais se destaca o ex-presidente americano George W. Bush, encontraram respaldo teórico e empírico na literatura recente à sua ideia de que a democracia pode ser construída à força por países

estrangeiros. Para essa corrente de pensamento, existem várias formas pelas quais a intervenção estrangeira pode levar à mudança democrática. Um de seus argumentos é o de que a intervenção é frequentemente necessária para destruir e remover instituições políticas e militares abusivas que se tornaram arraigadas nessas sociedades.

Outro argumento dessa vertente diz que a derrota militar descredita a elite que está no poder, abrindo caminho para o surgimento de novas elites que favoreçam a democracia. Ainda, argumenta-se que a intervenção e a ocupação por uma potência democrática impõem dificuldades às forças armadas do país e a outros grupos potencialmente antidemocráticos de usar da violência para desafiar o novo regime, o que pode, conseqüentemente, favorecer o controle das forças civis sobre as militares. Por fim, regimes democráticos estabelecidos por esse tipo de ação externa podem ser favorecidos através dos seus laços com outros regimes democráticos, o que facilitaria também o acesso a recursos internacionais (DOWNES; MONTEN, 2013).

Por outro lado, os pessimistas argumentam que intervenções que promovem a mudança de regime abrem caminho para uma reação nacionalista, por parte do país invadido, contra as instituições políticas impostas de fora. A intervenção também faria com que as instituições democráticas impostas fossem fracas, devido à sua dependência do apoio externo, e fundadas sem o conhecimento adequado dos atores e da política doméstica ou sem o seu apoio. A imposição da democracia seria, portanto, altamente ineficaz (DOWNES; MONTEN, 2013).

Para os condicionalistas, existem fatores identificáveis que podem ser associados à qualidade do resultado das intervenções. Nesse sentido, buscam explicações para as variações de sucesso ou insucesso das intervenções (DOWNES; MONTEN, 2013). Para James Dobbins (2003), embora existam diversos fatores que contribuem para o sucesso das estratégias de *nation-building*, a variável mais importante é o nível do esforço feito pelos Estados Unidos e pela comunidade internacional na construção da democracia, que se reflete de forma significativa no nível de desenvolvimento econômico e das instituições democráticas. (DOBBINS, et al, 2003 *apud* DOWNES; MONTEN, 2013).

Outro argumento da perspectiva condicionalista ressalta as intenções e ações do país que intervém. Nesse contexto, diversos estudos dos anos 1990 argumentam que as intervenções

militares americanas exercem um efeito positivo na democratização somente quando o objetivo das mesmas é explicitamente o de liberalização do Estado alvo (DOWNES; MONTEN, 2013).

Por fim, alguns condicionalistas identificam algumas condições do Estado alvo da intervenção como variáveis-chave na determinação do sucesso ou do insucesso da intervenção militar. Essa vertente, baseada na literatura da Política Comparada sobre democratização, busca identificar fatores associados à transição, à consolidação e à falha democráticas, como o nível de desenvolvimento econômico do país, a extensão das suas divisões sociais e étnicas e a existência de uma experiência democrática anterior no país (DOWNES; MONTEN, 2013).

O presente trabalho tem como referencial teórico essa última vertente de condicionalistas. Com base nos estudos de Downes e Montén (2013), argumenta-se aqui que não existe um fator único que determine o sucesso ou insucesso da imposição da democracia por meios militares. Ao mesmo tempo em que o país interveniente deve promover reformas democráticas concretas para que a democracia seja implantada em um país estrangeiro, argumenta-se que essas ações não resultarão em um país democrático a menos que algumas importantes pré-condições para a democracia estejam presentes (DOWNES; MONTEN, 2013). São elas:

1. Desenvolvimento econômico;
2. Experiência democrática anterior e;
3. Homogeneidade étnica.

Dessa forma, espera-se que a imposição da democracia seja bem sucedida nos casos em que o país interveniente toma medidas concretas para implementar reformas democráticas e o país alvo possui as pré-condições para a democracia (DOWNES; MONTEN, 2013).

#### 2.2.1. As formas de democratização: FIRC institucional e FIRC de liderança

Downes e Montén argumentam que, enquanto a existência de pré-condições para a democratização em um país são importantes na criação de um “terreno fértil” para o FIRC, as mesmas não podem garantir a democratização sem que o país interveniente tome a iniciativa e

promova reformas democráticas (DOWNES; MONTEN, 2013). Dessa forma, um segundo fator-chave no FIRC é o a escolha, pelo país interveniente, de destituir o líder do Estado alvo do poder, deixando as instituições políticas e seus processos de seleção intactos – o que os autores chamam de FIRC de liderança –; ou de substituir as também instituições políticas existentes por outras de caráter democrático – promovendo o que os autores chamam de FIRC institucional (DOWNES; MONTEN, 2013).

O FIRC de liderança é visto como improvável de promover uma mudança democrática, visto que instituições – como eleições, parlamentos e constituições – não são geradas espontaneamente, requerendo esforços de planejamento e construção. Nas intervenções em que só há a troca do líder do país, o mesmo é encarregado da construção das instituições democráticas, o que pode não acontecer diante da vontade do líder de se manter no poder. Os líderes podem, ainda, se tornar dependentes do apoio externo e não cultivarem uma base de apoio doméstica, o que os tornaria mais relutantes a eleições democráticas abertas. Por fim, se o líder local é de caráter autoritário, a intervenção pode contribuir para o fortalecimento do aparato opressor do governo (DOWNES; MONTEN, 2013).

Pode-se, portanto, resumir o argumento de Downes e Montén em três hipóteses principais:

1. Os efeitos do FIRC Institucional sobre a democratização são maiores se os alvos tiveram experiência democrática prévia.
2. Os efeitos do FIRC institucional sobre a democratização são maiores quando o nível de desenvolvimento econômico do país alvo é maior e;
3. Os efeitos do FIRC Institucional sobre a democratização são maiores quando o nível de homogeneidade étnica do país alvo é maior.

No entanto, a democratização é improvável de ocorrer quando algum desses dois fatores – precondições para a democracia ou ações do país interventor – é ausente. Assim, tem-se também que:

4. O FIRC institucional não tem nenhum efeito sobre a democratização na ausência das pré-condições para a democracia e;

5. O FIRC de liderança não tem nenhum efeito sobre a democratização (DOWNES; MONTEN, 2013).

É importante ressaltar que, em países nos quais as pré-condições para a democracia são ausentes, ou seja, em sociedades pobres e heterogêneas, o FIRC está relacionado ao aumento na probabilidade de guerra civil (DOWNES; MONTEN, 2013). Nesse sentido, diversos estudos chamam atenção para a correlação entre FIRC e a emergência de guerras civis nos países alvo. Essa correlação remeteria justamente às modificações institucionais promovidas pelo país interventor. Peic e Reiter (2010) argumentam que alguns FIRC's, como aqueles que sucedem guerras interestatais, são acompanhados de uma destruição da infraestrutura física e humana do Estado (PEIC; REITER, 2010). Esses recursos de infraestrutura, por sua vez, são responsáveis por ajudar a prevenir insurgências ao facilitar a mobilização das forças armadas para detê-las e ao promover a distribuição de bens e serviços à população, minando, assim, o apoio popular às insurgências. Dessa forma, argumentam que FIRC's podem facilitar a guerra civil se as instituições e a liderança do país alvo são mudadas (PEIC; REITER, 2010).

Enquanto que muitos estudiosos reconhecem que instituições políticas fracas e mudanças institucionais aumentam a probabilidade de violência interna, instituições políticas novas, por serem novas, são vistas pela população como menos legítimas (PEIC; REITER, 2010). A perda de legitimidade pelo regime, por sua vez, incentiva os grupos insatisfeitos a lutar contra ele. Um segundo problema advém do fato de que a decisão de construir novas instituições políticas cria uma oportunidade de realocar poder dentro da sociedade. Nesse contexto, conflitos podem emergir na medida em que os diferentes grupos da sociedade buscam moldar as novas instituições políticas de forma a maximizar seu poder e promover seus interesses (PEIC; REITER, 2010).

As mudanças institucionais que são feitas de dentro para fora, especialmente aquelas que são promovidas com base em transições acordadas, são mais prováveis de serem vistas como legítimas e conseqüentemente conseguem conduzir negociações pacíficas. Por outro lado, as mudanças institucionais impostas de fora para dentro têm maior probabilidade de serem vistas como ilegítimas e existe, conseqüentemente, uma menor garantia de que os grupos políticos do país aceitarão a nova ordem de forma pacífica (PEIC; REITER, 2010).

### 2.2.2. Experiência democrática prévia

Para Downes e Montén (2013), se o país alvo do FIRC já teve algum regime democrático anterior, as bases institucionais desse regime podem ser utilizadas no processo de democratização, o que pouparia os esforços de construir instituições totalmente novas. As populações que já tiveram algum tipo de experiência com a democracia também são mais prováveis de demandar participação política e se unir contra governantes despóticos que lhes neguem a soberania popular. Em relação às elites, a experiência com a democracia pode ter legado o hábito de solucionar disputas de forma não violenta (DOWNES; MONTÉN, 2013).

### 2.2.3. Desenvolvimento econômico

Segundo Downes e Montén (2013), o crescimento e o desenvolvimento econômico são associados a várias mudanças sociais e políticas que aparentam favorecer a democracia, incluindo o aumento de renda, maior acesso à educação, aumento da classe média e mídia e sociedade civil mais fortes. Argumenta-se que Estados que são mais desenvolvidos economicamente podem também ter instituições burocráticas mais desenvolvidas, outro fator associado a um maior potencial de democratização. Dessa forma, autocracias mais ricas podem ter maior probabilidade de democratização, uma vez que, democratizadas, elas têm menos riscos de recair a um regime autoritário (DOWNES; MONTÉN, 2013).

O alto nível de desenvolvimento de um país é responsável pelo aumento do poder do Estado e, portanto, diminui a probabilidade de uma guerra civil. O desenvolvimento também se relaciona à capacidade do Estado de manter a infraestrutura do país. Dessa forma, destaca-se que países que possuem terrenos montanhosos têm maior probabilidade de vivenciar uma guerra civil, visto que a geografia inóspita reduz a habilidade do Estado de projetar seu poder no país (PEIC; REITER, 2010).

### 2.2.4. Homogeneidade étnica

Para a literatura FIRC, a democracia é mais difícil de ser sustentada em países com grande diversidade étnica, linguística e religiosa, pois a mesma pode impedir o desenvolvimento de instituições democráticas. Nessas sociedades os partidos políticos tendem a se organizar predominantemente de acordo com clivagens étnicas, o que encoraja a competição política com base nos grupos étnicos e torna, portanto, o consenso e o comprometimento mais difíceis de serem alcançados (DOWNES; MONTEN, 2013).

Segundo a literatura FIRC, as sociedades heterogêneas tendem a sofrer um maior risco de violência sectária, o que aumenta ainda mais as divisões entre os grupos e inibe o funcionamento da democracia (DOWNES; MONTEN, 2013). Em primeiro lugar, a democratização em sociedades etnicamente diversas enfrenta uma dificuldade inerente a qualquer regime: a de estabelecer uma organização política que seja inclusiva. Como a democracia trata de acesso ao poder – e conseqüentemente, de inclusão, exclusão, privilégios e penalidades –, em sociedades muito divididas, as identidades étnicas acabam por serem categorias de inclusão e de exclusão (HOROWITZ, 1993). Segundo Horowitz (1993), nessas sociedades divididas, há uma tendência em haver a coincidência entre a inclusão no governo e a inclusão na comunidade e entre a exclusão do governo e a exclusão da comunidade. Ou seja, é mais provável que grupos tradicionalmente excluídos permaneçam excluídos e grupos mais privilegiados permaneçam assim (HOROWITZ, 1993).

Com a instituição de eleições democráticas, grupos minoritários poder temer por sua segurança ou uma perda de poder, o que é mais provável ainda na ausência de instituições estatais fortalecidas ou de limites ao exercício do poder pela maioria (DOWNES; MONTEN, 2013). Ainda, quando eleições democráticas produzem exclusões étnicas, é provável que existam reações antidemocráticas (HOROWITZ, 1993). Alguns estudos sugerem que, quando grupos étnicos são excluídos do poder político central ou quando um grupo é mais pobre ou mais rico do que a média, a guerra civil étnica se torna mais provável (DOWNES; MONTEN, 2013).

Antes que a democratização possa tomar lugar, o antigo regime deve concordar com a democracia ou ser forçado a mudar. Em sociedades muito divididas, essas condições não podem ser supridas. A fragilidade da questão étnica, combinada à conformidade do *status quo* por parte da liderança política, pode levar a uma resistência à democratização. Nesse caso,

mesmo opositores da liderança política podem temer que a democratização estimule a emergência de grupos alternativos piores do que a liderança do momento. Alternativamente, um regime etnicamente excludente pode resistir a mudanças, provocadas pelo processo democrático, que possam dar poder aos seus oponentes étnicos. Em resumo, a tentativa de estabelecer um novo regime após uma insurgência étnica pode ser combatida pelos grupos que temem perder seus privilégios ou que temem a emergência de grupos rivais (HOROWITZ, 1993).

Em sociedades heterogêneas, portanto, a imposição da democracia interfere diretamente nas lutas de poder entre grupos e pode resultar em uma alteração da balança de poder entre os mesmos, o que atrai a oposição de grupos que perderam seus privilégios. Para Downes e Monten (2013), esse foi o caso do Iraque e do Afeganistão, dois países altamente heterogêneos. Neles, as insurgências decorrentes dessa fragmentação prejudicaram a transição democrática, o que corrobora a ideia de Peic e Reiter (2010) de que a imposição da democracia pode ser responsável por provocar guerras civis (DOWNES; MONTEN, 2013).

#### 2.2.5. Conclusão

A literatura FIRC sugere que os tomadores de decisão enfrentam um paradoxo ao avaliar o uso da intervenção e da imposição da democracia em outros países. Se, por um lado, destruir um regime existente removendo o seu líder parece ser uma forma rápida e pouco custosa de iniciar uma reforma democrática; por outro, essa estratégia possui poucas chances de sucesso (DOWNES; MONTEN, 2013). Intervenções que almejam reformar as instituições de um regime existente, no entanto, também não apresentam chances de sucesso na ausência de pré-condições internas favoráveis.

### 3. O caso do Afeganistão: o pior cenário possível?

De acordo com a literatura FIRC, o Afeganistão parece um caso pouco promissor para a tentativa de imposição da democracia. Historicamente, o país não tem experiência democrática e esteve imenso em um violento conflito civil durante décadas. A luta armada no Afeganistão se iniciou em 1978, com um golpe de Estado que instalou em seguida um regime comunista. Diante da resistência popular, o novo regime abriu espaço para a invasão do país pela União Soviética, em 1979 (RUTTIG, 2014). Iniciava-se aí um conflito que duraria 24 anos e moldaria a dinâmica política do país. Com o conflito, a influência política migrou da aristocracia tribal para membros da elite – a princípio, membros da esquerda, e depois, islamitas. Na guerra, a religião tornou-se uma ferramenta de auto identificação contra invasores estrangeiros. Nesse contexto, os grupos armados que lutavam contra a dominação soviética – conhecidos como *mujahedins*, – fizeram uso da retórica religiosa para justificar suas lutas pelo poder político (RUTTIG, 2014). Como exposto no capítulo 1; em 2001, as instituições formais do Afeganistão eram cooptadas pelo regime ditatorial do Talibã e, fora da capital, a única instituição que sobrevivia era a guerra.

No plano econômico, as perspectivas de sucesso da imposição da democratização também não eram animadoras. Em 2001, o Afeganistão era apontado pelas Nações Unidas como um dos países com maior número de minas no mundo, apesar de mais de uma década de esforços assistidos de retirada de minas. A agricultura era severamente prejudicada pela ameaça das minas, pela seca, pela limitação de recursos limitados e pela fraca infraestrutura do país. Aliadas a isso, as sanções financeira e de aviação impostas pela ONU em 1999 pioraram as condições econômicas em um país já devastado por duas décadas de guerra (FREEDOM HOUSE, 2002).

A região geográfica que constitui o atual Afeganistão é historicamente habitada por uma grande diversidade de grupos étnicos que, por sua vez, possuem um notável nível de fragmentação interna. O presente trabalho não se propõe a analisar antropologicamente a composição étnica do país e nem a sua história completa – isso, por si só, exigiria uma pesquisa à parte. No entanto, por conta de sua característica complexa e singular, o presente trabalho focará sua análise na variável de heterogeneidade étnica da literatura FIRC. Não obstante, para que se possa entender propriamente o efeito da heterogeneidade étnica do país

sobre as tentativas de democratização do mesmo, faz-se necessária uma série de considerações prévias de naturezas teórica, sociológica e antropológica.

### 3.1. Considerações prévias

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o número de estudos de campos nesse âmbito sofreu uma grande redução a partir dos anos de 1978 e 1979, como consequência do início da guerra civil no país. Não obstante, a sociedade afegã vivenciou profundas mudanças econômicas, culturais e sociais desde esse período até os dias de hoje, tornando muitos estudos de antes da guerra inadequados para interpretar a realidade de hoje. Concomitantemente, também houve mudanças na Antropologia e na Sociologia nas últimas três décadas e meia (ROEHRS, 2015). Desde 2001, a produção de conhecimento relacionado à composição étnica do Afeganistão tem se concentrado fora da academia, em trabalhos de *advocacy* que resultam em diferentes tipos de análises. Ainda, a maioria desses trabalhos trata a sociedade afegã de forma secundária, focando nas críticas às forças internacionais e aos programas de desenvolvimento no país. A disparidade dos trabalhos produzidos e natureza ultrapassada de muitos deles constitui um importante fator no estudo das ações dos Estados Unidos no Afeganistão, na medida em que são essas análises que informam diplomatas, líderes militares e outros atores da política externa americana (ROEHRS, 2015).

Em segundo lugar, é necessária uma breve reflexão acerca do que constitui um grupo étnico, tradicionalmente visto por cientistas políticos como estáticos e fortemente pautados em raízes de comunalidade, o que tornaria conflitos entre eles particularmente intratáveis (BARFIELD, 2011). Nesse sentido, o trabalho de Barth (1994), oferece uma contribuição interessante. Segundo ele, muitos dos debates relacionados à etnia dependem da escolha, por parte do investigador, de uma perspectiva de análise micro, de nível intermediário ou macro. Mais especificamente, Barth argumenta que é no nível intermediário que emerge o que frequentemente é tradicionalmente denotado como grupo étnico: um grupo local que vê seus membros como tendo algo em comum entre si e que é distinto de grupos similares (BARTH, 1994 *apud* BARFIELD, 2011).

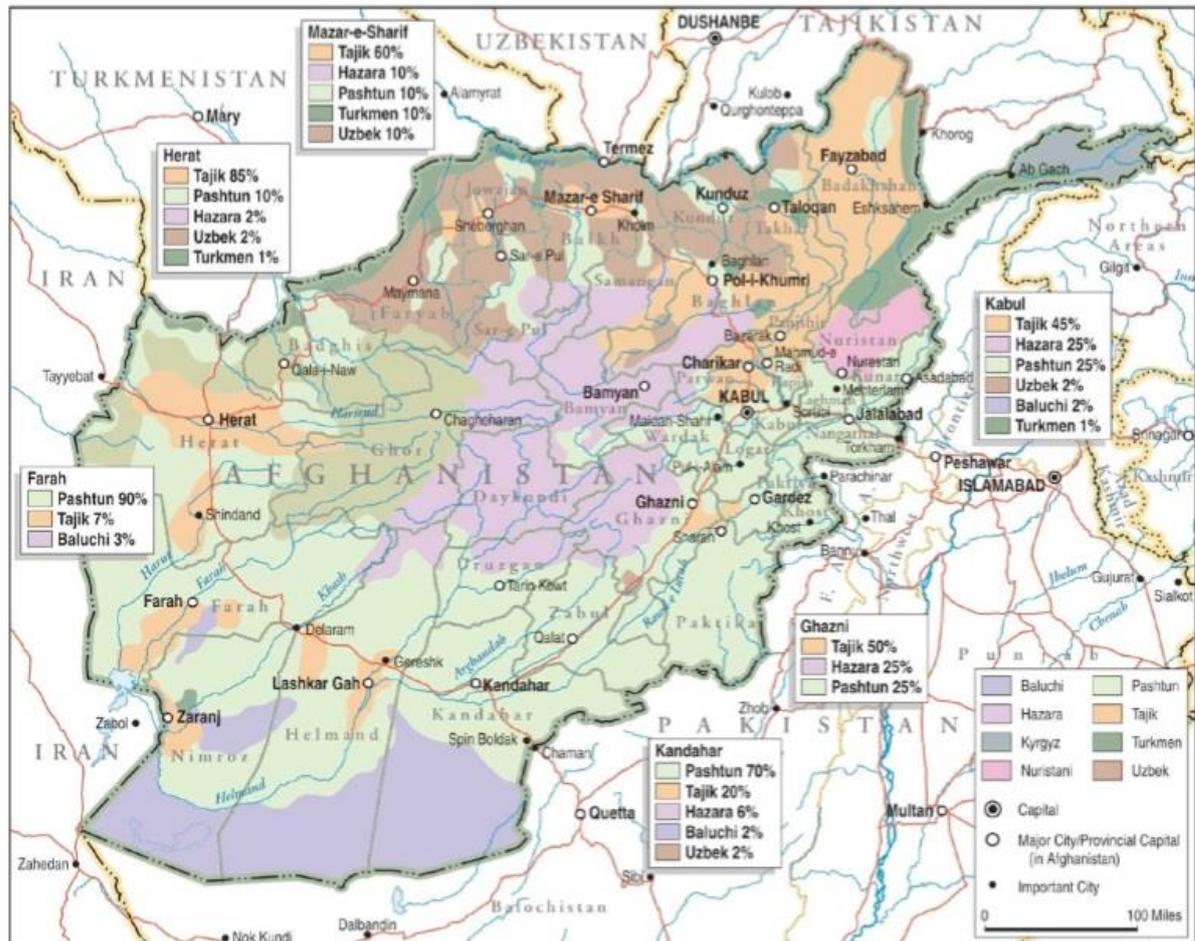
Em terceiro lugar, é imperativo examinar o papel da etnia na Ásia Central, que difere daquele tradicionalmente exercido na Europa. Em geral, a etnia é considerada como parte do

nacionalismo e do Estado-nação. Sob a lógica de que o compartilhamento de uma mesma raça, língua e cultura naturalmente dá vez a unidades políticas foram forjadas, no século XIX, as unificações da Alemanha e da Itália, bem como o império Habsburgo foi destruído após os movimentos de autodeterminação de checos, eslovacos e húngaros (BARFIELD, 2011). Na Ásia Central, no entanto, os Estados foram, desde seus primórdios, multiétnicos, e não havia a presença do elemento nacionalista. Desde os tempos dos impérios e canatos multiétnicos, o poder era exercido à força por um governante pertencente a uma minoria dominante (BARFIELD, 2011). Portanto, na Ásia Central, o conceito de nacionalismo étnico foi imposto de fora para dentro, uma tarefa que foi desempenhada pela União Soviética nos anos 1920 (BARFIELD, 2011). Ao consolidar seu poder na região, os soviéticos dividiram os três canatos multiétnicos de base geográfica (Kiva, Bucara e Kokand) em cinco repúblicas (Turcomenistão, Uzbequistão, Tadjiquistão, Quirguistão e Cazaquistão). Em teoria, essa divisão teria levado em conta as etnias da região, mas o que se observou na realidade foi uma divisão arbitrária cujo principal objetivo era o de destruir a dinâmica das relações – econômicas, políticas e culturais – entre os povos, dividindo-os para que se pudesse controlar a região (BARFIELD, 2011).

Desde o início, a divisão do território de acordo com fronteiras étnicas foi problemática. Não só os habitantes se dividiam em muito mais grupos do que os reconhecidos pelo sistema soviético, como, entre os habitantes dos vales irrigados, que constituíam a maior parte da população, a identificação social se dava por critérios de localidade e não de nascença (BARFIELD, 2011). Ao forçar os habitantes da região a escolher uma só identidade para fins administrativos, os soviéticos fizeram com que as pessoas tomassem sua decisão baseadas mais no pragmatismo do que em um sentido de identidade pessoal (BARFIELD, 2011). Essa divisão arbitrária, no entanto, permaneceu predominantemente teórica – com exceção do âmbito da administração pública – até o colapso da União Soviética (BARFIELD, 2011).

Por fim, cabe investigar o papel da etnia no Afeganistão. No país, embora a etnia nunca tenha sido uma categoria legal como na Ásia Central soviética, ela sempre teve sua importância (BARFIELD, 2011). Suas categorias foram definidas não por um Estado, mas de acordo com as concepções locais de identidade, refletindo alianças e rivalidades. Entretanto, ao contrário do que possa parecer, ainda assim esse fato não permite que as etnias sejam tomadas como base da análise política do país (BARFIELD, 2011).

FIGURA 2 – Etnia e população no Afeganistão



Fonte: CORDESMAN, 2014, p. 60.

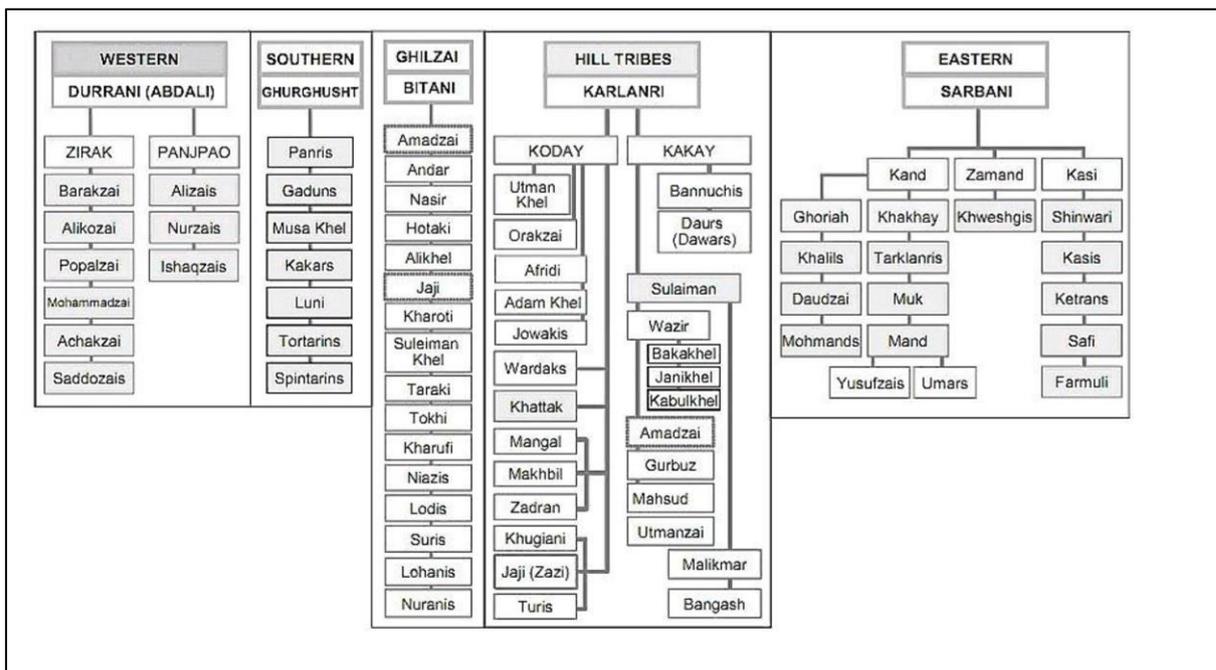
### 3.2. Os principais grupos étnicos do Afeganistão

#### 3.2.1. Os pachtos

Os pachtos, maior grupo étnico do país, correspondem a aproximadamente 40% da população afegã e historicamente habitam a área ao sul do Kush Hindu (BARFIELD, 2011). Por conta da Linha de Durand, que dividiu os territórios do Afeganistão e das Índias Britânica no século XIX, os pachtos foram divididos entre o Afeganistão e o atual Paquistão, que conta com um número aproximadamente igual da etnia (BARFIELD, 2011).

Dentro da etnia pachtos é possível observar diversas subdivisões, sendo a primeira delas entre cinco grandes facções: Durani, Ghilzai, Karlanri, Sarbani e Ghurghusht<sup>3</sup>. Os pachtos Durani, politicamente dominantes, mantiveram o controle da liderança política do país ao longo de uma dinastia que durou até o golpe comunista de 1978. Mesmo com o golpe, o poder continuou nas mãos de pachtos, dessa vez da facção Ghilzai, até a invasão do país pela União Soviética. Mais tarde, o poder retornaria aos pachtos Duranis com a instituição de Hamid Karzai como líder interino, sob o domínio americano (BARFIELD, 2011). Muçulmanos de vertente essencialmente sunita, os pachtos conferem a líderes religiosos locais, chamados de *pirs*, grande importância na mediação das relações entre os subgrupos da etnia. Durante o regime do Talibã, tais líderes assumiram o poder político do país pela primeira vez na história (BARFIELD, 2011).

FIGURA 3 – Principais subgrupos da etnia pachtos no Afeganistão



Fonte: AFSAR et al, 2008.

Por conta da grande fragmentação dentro da etnia pachtos, a mesma é frequentemente definida com base em um conjunto de princípios e valores compartilhados entre seus membros, chamado *pashtunwali*, dentre os quais a honra detém papel preponderante. Para os pachtos, a honra é o mecanismo que preserva a sociedade pachtos como algo separado do resto do mundo

<sup>3</sup> A divisão entre as sub-etnias pachtos, ao contrário do que por vezes é interpretada por autores estrangeiros, não é fixa, e sim fluida (RUTTIG, 2010).

(U.S. ARMY, 2009). Não obstante, o *pashtunwali* é um conceito idealizado e que muda de acordo com o tempo e o espaço. Existem diferentes versões locais do código (chamadas *nirkh*), que são postas em discussão quando há um conflito entre diferentes grupos (RUTTIG, 2010).

É notável nas relações sociais entre os pactos a presença da hostilidade entre primos de primeiro grau, o que faz com que, muitas vezes, os pactos não sigam os laços de sangue ao se organizar em grupos (U.S. ARMY, 2009). Essa tendência de formar grupos sem base em relações familiares, característica de pactos das áreas rurais, constituiu, historicamente, uma forma de impedir tentativas de dominação sobre eles por parte do governo central (U.S. ARMY, 2009).

Durante os anos de conflito, a sociedade pacto sofreu drásticas mudanças, que culminaram no enfraquecimento ou no fim relações políticas e sociais tradicionais. Com o tempo, as gerações mais jovens passaram a questionar a autoridade dos anciãos, aos quais atribuíram a responsabilidade pela existência dos conflitos. Como resultado, a coesão interna das comunidades locais pactos foi prejudicada e a *jirga* – o maior mecanismo de resolução de conflitos dos pactos – perdeu grande parte de sua autoridade. Nesse contexto, novas lideranças emergentes passaram a ignorar as decisões das *jirgas*, o *pashtunwali* e por vezes até a lei islâmica (RUTTIG, 2010). Em muitas tribos pactos, a *jirga* – mecanismo horizontal que busca o consenso entre os homens da comunidade – foi substituída pela *shura*, de caráter mais hierárquico e geralmente ligada aos líderes autoritários locais (RUTTIG, 2010).

Atualmente, em comunidades pactos muito extensas, existe uma disputa pela liderança, com a existência de vários aspirantes a líderes que lutam entre si por prestígio e influência (RUTTIG, 2010). Aliado a isso, a ausência de um princípio de dinastia entre os pactos faz com que, nas comunidades dessa etnia, a liderança e o poder nas comunidades pactos estejam sempre em mudança (RUTTIG, 2010).

### 3.2.2. Os tadjiques

Os tadjiques constituem o segundo maior grupo étnico do Afeganistão, constituindo aproximadamente 30% da população (BARFIELD, 2011). Embora não organizados em tribos,

os tadjiques se identificam fortemente pela localidade. Em Cabul, constituem a maior parte da população, e também têm grande presença nas regiões montanhosas do nordeste do país, próximos ao Tadjiquistão e ao Uzbequistão (BARFIELD, 2011).

Sua língua materna, o persa (que no Afeganistão recebe o nome de dari), é a língua oficial do governo afegão. Assim, se os pachtos detêm a maioria das posições de liderança nas arenas militar e política, são os tadjiques que formam a burocracia do governo (BARFIELD, 2011). Durante os anos de guerra, os tadjiques, sob a liderança de Ahmad Shah Massoud, conseguiram estabelecer o domínio de territórios no nordeste do país, onde estabeleceram sua própria administração local. Também no oeste os tadjiques conseguiram conquistar seu território semiautônomo sob a liderança de Ismail Khan (BARFIELD, 2011). No plano nacional, os tadjiques conseguiram exercer a liderança do governo afegão apenas durante nove meses em 1929; e, formalmente, de 1992 a 1996, quando vigorava, no entanto, uma guerra civil no país (LAMER; FOSTER, 2011).

### 3.2.3. Os turcomenos e os uzbeques

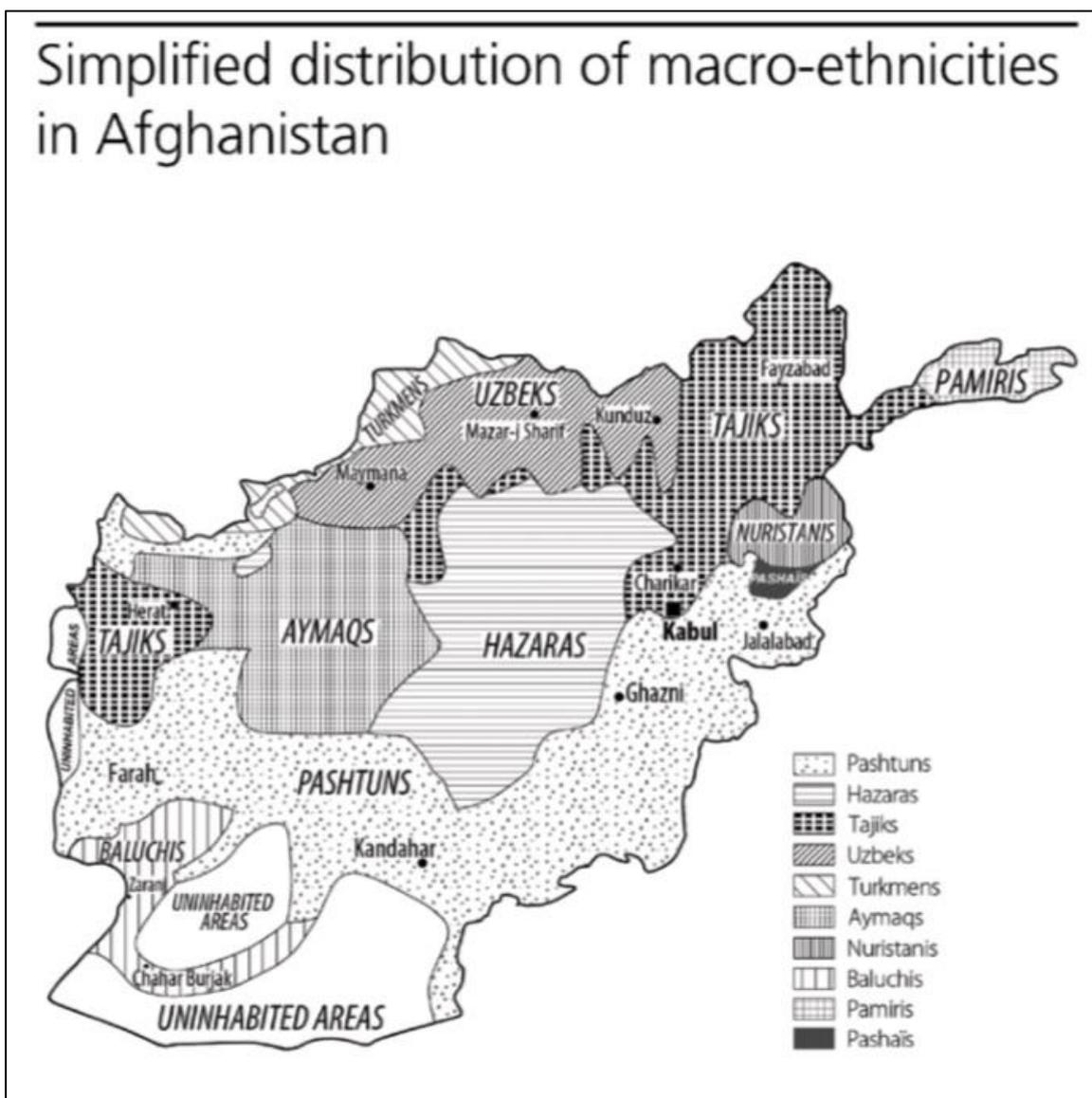
Os turcomenos e os uzbeques são extensões dos grupos étnicos que dominam os territórios vizinhos do Turcomenistão e do Uzbequistão e constituem aproximadamente 12% da população (BARFIELD, 2011, LAMER; FOSTER, 2011). Predominantes no noroeste do Afeganistão, ambos os grupos têm origem turca e são muçulmanos sunitas, com influência das ordens sufistas da Ásia Central (BARFIELD, 2011). Antes da guerra soviética, esses grupos tinham pouca visibilidade no cenário nacional. Esse quadro se alterou, no entanto, com a criação de uma milícia liderada pelo general uzbeque Abdul Rashid Dostum, que expandiu a influência uzbeque ao norte do país (BARFIELD, 2011).

### 3.2.4. Os hazaras

Os hazaras constituem aproximadamente 15% da população e são a maior população xiita no Afeganistão. Falam persa e, historicamente, têm relações hostis com os pachtos desde a tomada da região de Hazarajat pelo Emir pachto Amir Abdur Rahman, no século XIX (BARFIELD, 2011). Apesar de terem conseguido o domínio de volta da maior parte de suas terras, os hazaras continuaram sendo discriminados pelo governo central pachto. Durante a

ocupação soviética, grupos hazara sofreram grande influência do Irã, o que, em certa medida, se mantém até hoje. Os hazaras têm sua própria milícia armada e, atualmente, detêm o controle sobre a região autônoma de Hazarajat e são uma força política no país (BARFIELD, 2011).

FIGURA 4 – Distribuição simplificada de macro etnias no Afeganistão



Fonte: DORRONSORO, 2009, p. 15.

### 3.3. A dominância pachto e as relações entre grupos étnicos

O predomínio do cenário político afegão pelos pachtos remonta à atuação britânica no país, no século XIX. Em 1880, a instituição do Emir Abdur Rahman como governante, pela Grã-

Bretanha, deu início a uma violenta campanha de opressão dos outros grupos étnicos. Através de um sistema de colonialismo interno, o denominado “Emir de Ferro” conduziu um regime opressor que lançou as bases de uma estrutura estatal mal centralizada e inadequada, que perdurou pela maior parte do século XX (SHAHRANI, 2002). Até o início da guerra civil, em 1978, a hierarquia étnica favorecia, em primeiro lugar, os pachtos e em seguida, os tadjiques; enquanto os uzbeques e turcomenos eram ignorados e os hazaras eram discriminados abertamente (BARFIELD, 2011).

Com o colapso do Estado monárquico autocrático, os grupos étnicos discriminados se rebelaram contra a hierarquia existente (DORRONSORO, 2009). Conflitos comunitários de longa data vieram à tona e foram agravados pelos anos de guerra subsequentes (SHAHRANI, 2002). À medida em que a presença do Estado afegão se reduzia nas áreas rurais, os grupos não pachtos se empoderavam de um nível nunca visto desde a ditadura de Abdur Rahman, no final do século XIX (DORRONSORO, 2009; BARFIELD, 2011). Ao fim do governo soviético, em 1992, cada grupo controlava seu próprio território e era bem armado, sendo capaz de resistir a tentativas de tomada de território por outros grupos étnicos (BARFIELD, 2011).

Com a vitória *mujahedin*, em 1992, guerras sectárias se proliferaram pelo país. Tais conflitos foram, em grande medida, fruto das políticas de colonialismo interno conduzidas pelos governos pachtos, apoiados pelas potências sob a lógica da Guerra Fria, ao longo da história do país (SHAHRANI, 2002). Ainda, a dimensão étnica do conflito do Afeganistão foi propositalmente enfatizada e manipulada pelos seus vizinhos: Paquistão, União Soviética e Irã, e pelos partidos políticos, que utilizavam as tensões sociais para construir bases políticas como representantes de diferentes grupos étnicos (DORRONSORO, 2009; SHAHRANI, 2002). Como resultado da mudança na balança de poder entre os diferentes grupos, os Pashtuns começaram a ser discriminados no norte do país, onde são minoria (DORRONSORO, 2009).

O Afeganistão vivenciou, durante seu período de guerra civil, uma intensificação das divisões étnicas (BARFIELD, 2011). A guerra civil prolongada levou à criação do Talibã e à emergência de seu regime de limpeza étnica, inicialmente direcionado contra os hazaras, os uzbeques e os tadjiques (SHAHRANI, 2002). Desde 2001, do entanto, as percepções acerca dos pachtos e de outros grupos são divergentes: enquanto a maioria dos pachtos vê o governo

central como cooptado por líderes não pachtos, grupos não-pachtos acreditam que os pachtos são favorecidos na distribuição de recursos internacionais (DORRANSON, 2009). O Estado afegão, fraco e apontado como parcial, não consegue arbitrar tais disputas de forma eficaz. Ainda, outros países são suspeitos de favorecer grupos étnicos no Afeganistão de acordo com seus interesses (DORRANSON, 2009).

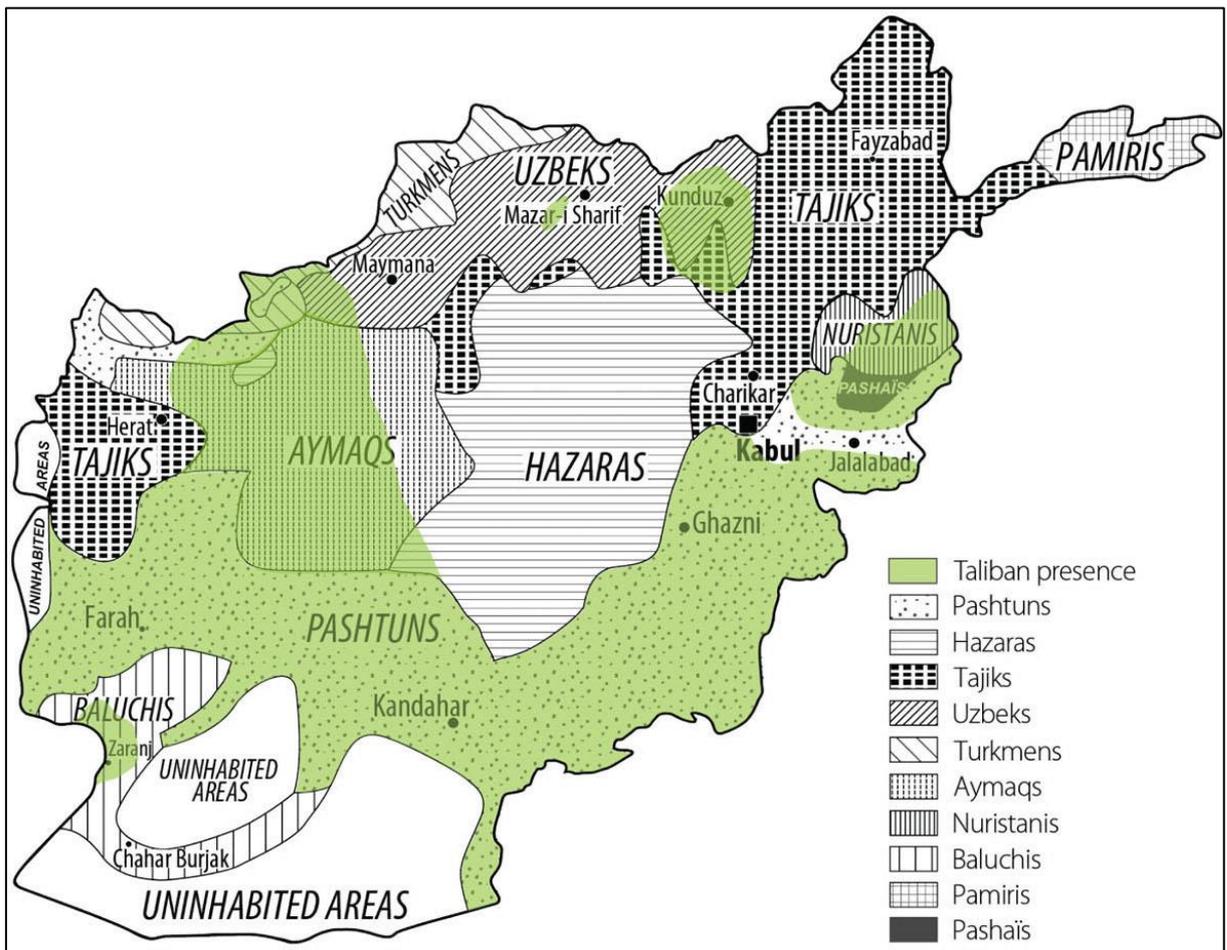
O insucesso do governo afegão em construir uma estrutura estatal viável se deu não só pelo modelo de Estado inapropriado que foi implementado no século XIX, mas também pela inabilidade dos governos em encontrar fontes sustentadas de renda e pelas políticas discriminatórias postas em prática ao longo dos últimos cem anos (SHAHRANI, 2002). Atualmente, entretanto, forças armadas podem ser mobilizadas para lutar *como* grupos étnicos, mas elas não lutam *pelo* grupo étnico. Na verdade, os conflitos internos no Afeganistão são geralmente balizados por interesses locais; os indivíduos vão à luta por interesses de pequenos grupos, unidos por laços de parentesco. No nível local, muitos dos conflitos são aparentemente de natureza étnica, já que as facções são organizadas com base nas etnias; no entanto, as mesmas lutam pelo controle de recursos (políticos, econômicos, militares), e não em apoio a uma ideologia étnica (BARFIELD, 2011).

#### 3.4. As etnias e o Talibã

A insurgência no Afeganistão é compreendida de diversas organizações, sendo o Talibã a mais influente delas (RUTTIG, 2014). O Talibã emergiu como uma facção independente em meados dos anos 1990, como uma reação à competição entre os grupos *mujahedin* e os crimes praticados por eles no período. Em meio à guerra civil, a população afegã, que, em sua maioria, apoiava a luta contra os soviéticos, perdeu a confiança na capacidade dos *mujahedin* de proporcionar paz e um governo estável. Esse contexto criou, portanto, as condições para que o Talibã, como uma nova força, terminasse a guerra civil desarmando as facções rivais e implantando o que os *mujahedin* haviam prometido: um Estado islâmico (RUTTIG, 2014). Segundo Ruttig (2014), para além desse aspecto, e apesar da retórica jihadista, essa ideologia tem pouco impacto na visão de mundo e no *modus operandi* do Talibã, que tem ação e objetivos circunscritos ao território do Afeganistão (RUTTIG, 2014).

Organizado com base em uma ideologia religiosa conservativa, e não em um grupo étnico ou tribo, o Talibã conseguiu rapidamente o controle sobre as áreas pachto do sul e do leste do país. Segundo Barfield (2011), uma das razões que explica o sucesso do grupo é o fato de que, apesar de essencialmente de cunho religioso, o grupo era constituído, em sua maior parte, de pachtos, o que fez com que os pachtos o vissem como um veículo para restaurar sua dominância no país como um todo. Ao mesmo tempo, a ideologia islâmica supra tribal do grupo mantém suas portas abertas a membros não-pachtos, o que permitiu a sua expansão para as áreas não-pachtos do norte e do oeste do país (RUTTIG, 2010). Com o passar dos anos, o Talibã foi ganhando controle de todo o território nacional, com exceção do nordeste (BARFIELD, 2011).

FIGURA 5 – Sobreposição da presença do Talibã e das etnias no território do Afeganistão



Fonte: FISCHER, 2015.

O Talibã conta com forte apoio – logístico, de recursos e territorial – do vizinho Paquistão, pois governo paquistanês tem interesse em restaurar a dominância pachto no governo afegão

como forma de controlá-lo. Historicamente, o grupo foi financiado também por afegãos árabes – como Osama bin Laden –, que precisavam de um regime cooperativo que lhes protegesse (BARFIELD, 2011).

FIGURA 6 – Linha de Durand, presença da etnia pacho e do Talibã



Fonte: FISCHER, 2015.

Atualmente, o Talibã tem uma estrutura vertical que reflete sua ideologia islâmica supra étnica, que por vezes assume conotação nacionalista, ao se referir ao Afeganistão como “nação”. Ao mesmo tempo, o movimento é caracterizado por estruturas horizontais

semelhantes a redes que refletem suas raízes na fragmentada sociedade pachtos. O movimento é, portanto uma “rede de redes”, nas quais os componentes religioso, tribal e regional se sobrepõem (RUTTIG, 2010, p. 1 tradução nossa). Junto às suas forças armadas, nas quais um comando central supervisiona uma série de redes locais, o Talibã também construiu estruturas de governo paralelas. Existem diversas “comissões” de caráter ministerial, subordinadas a um Conselho de Liderança central, além de gerências civis e militares em diversas províncias (RUTTIG, 2014). O Talibã é hoje dividido entre aqueles que consideram uma saída política ao conflito interno, e aqueles dispostos a continuar a guerra, que contam com a saída das forças americanas para tomar o poder novamente (RUTTIG, 2014).

### 3.5. A importância relativa das etnias e das tribos

Por conta da imensa fragmentação social dentro dos grupos étnicos no Afeganistão, muitos antropólogos e historiadores, cujos estudos guiaram, em larga medida, a ação americana no país, caracterizam a sociedade afegã como tribal. No entanto, existe uma vertente de estudiosos que se mostram relutantes em utilizar a palavra “tribo” para descrever os grupos do Afeganistão (UNITED STATES ARMY [U.S. ARMY], 2009). Dentro dessa vertente, é curioso observar a existência de um relatório de pesquisa sobre os pachtos, produzido pelo Centro de Apoio à Distância do Afeganistão, do Exército dos Estados Unidos, em 2009. Segundo esse relatório, o conceito de tribo não é suficiente para explicar a organização social no Afeganistão visto que, dentre outras razões, os subgrupos dentro das etnias que são observados nos país não agem de forma unificada, ao contrário do que acontece no Iraque. Para a maior parte desses subgrupos, não há uma estrutura hierárquica, o que significa que não existe um “chefe” com quem negociar e de quem esperar resultados. Os grupos sociais do Afeganistão são conhecidos por sua organização extremamente flexível e mutável diante de dissensões internas ou forças externas. O relatório ainda argumenta que, se tribos são frequentemente associadas a uma estrutura de árvore, as “tribos” no Afeganistão são semelhantes a águas-vivas (U.S. ARMY, 2009).

Dentre os pachtos, existem diferentes formas de organização identitária, e os indivíduos pertencentes a esse grupo étnico podem conscientemente pertencer a mais de uma forma de comunidade simultaneamente (U.S. ARMY, 2009). Nesse contexto, as motivações dos indivíduos pachtos ao escolher sua forma de se identificar e se organizar politicamente – o

que inclui o apoio ao governo afegão ou à insurgência – são flexíveis e de natureza pragmática. Dessa forma, as “tribos” pachto não são unidades políticas que agem coletivamente; existem muitos aspectos da vida pachto que são tão ou mais importantes que as “tribos” (U.S. ARMY, 2009). Como observa o relatório do Exército americano, no Afeganistão, a tribo é “apenas uma escolha possível de identidade, dentre muitas, e não necessariamente aquela que orienta a tomada de decisão das pessoas” (U.S. ARMY, 2009, p. 2, tradução nossa). A etnia no Afeganistão é, portanto, de caráter circunstancial (BARFIELD, 2011).

Se não é possível identificar uma fragmentação fixa no âmbito étnico, tampouco é possível apontar diferenças religiosas como causas dos conflitos no Afeganistão. O país, como república islâmica, é composto quase em sua totalidade por muçulmanos. Isso não quer dizer, no entanto, que a religião não é um fator importante na composição social e política do país. Pelo contrário, ela sempre teve um papel importante no país, que tem a tradição de ser conservador nesse aspecto. Como exposto previamente, tensões entre reformas modernizantes e grupos religiosos conservadores islamitas desempenharam um papel importante na eclosão da guerra civil, em 1978. Além disso, a religião constituiu a principal forma de legitimação das forças políticas beligerantes durante os anos de conflito. Não obstante, não existem conflitos enraizados em diferenças de vertentes religiosas, como é o caso do Iraque, onde há uma forte tensão entre muçulmanos xiitas e sunitas. No Afeganistão, as disputas de cunho religioso se limitam a fazer uso instrumental da mesma, de forma a provar que a ideologia de determinado grupo político é superior por ser mais “pura” nos termos do islamismo. Dessa forma, os grupos políticos no Afeganistão lutam entre si pela definição de “quem é mais muçulmano”, o que leva, inevitavelmente, à radicalização e ao fundamentalismo religioso (RUTTIG, 2014).

Se o alto nível de fragmentação dentro das categorias étnicas tradicionais e a fluidez e complexidade dos padrões de relações sociais e culturais no Afeganistão nos impede de generalizar o comportamento social com base em moldes de “etnia” ou “tribo”, não obstante é possível, para fins analíticos, encontrar algum padrão estrutural na dinâmica social afegã. Em verdade, a forma mais adequada de estruturar o comportamento social afegã se baseia em grupos de solidariedade e comunidades regionais. Como resultado, para uma análise dos principais atores políticos do país e suas relações com fatores étnicos, é necessário ter em

mente que são os grupos de solidariedade locais (denominados *qawms*<sup>4</sup>) que constituem as unidades básicas na política interna do Afeganistão (BARFIELD, 2011).

Os *qawms* afegãos são grupos de nível micro dentro da sociedade afegã. Atualmente, a palavra *qawm* pode significar qualquer grupo que tenha algo em comum e age em uníssono. Pode, portanto, se referir a um grupo familiar – o que acontece mais nas áreas pachtos –; a um grupo de base regional; a um grupo de pessoas com a mesma profissão; ou a um grupo de pessoas unidas em torno de um objetivo político comum, guiadas por um líder (U.S. ARMY, 2009). Cabe ressaltar que, como é característico da sociedade afegã, os *qawms* são unidades políticas mutáveis. Dentre os pachtos, por exemplo, os indivíduos podem escolher pertencer a uma determinada comunidade e, diante de mudanças de condições, se realinharem com outro grupo (U.S. ARMY, 2009). Em áreas não tribais do país, como as de prevalência de povos tadjique ou hazara, a pergunta “qual é o seu *qawm*?” geralmente tem como resposta uma etnia, uma área regional, ou uma aldeia. Os tadjiques do Vale Panjshir, por exemplo, responderiam a essa pergunta com “tadjique” ou “panjshiri”. Isso acontece porque os tadjiques se identificam, em primeira instância, com as pessoas de seu próprio vale, e depois, com as pessoas da sua etnia (U.S. ARMY, 2009).

A pouca compreensão social que foi observada na política externa americana no Afeganistão não foi fruto, no entanto, da falta de produção de conhecimento sobre o tema. Em 2009, o relatório *My Cousin's Enemy is My Friend: A Study of Pashtun 'Tribes' in Afghanistan*, produzido pelo Centro de Pesquisa e Apoio a Distância do Exército dos Estados Unidos, em Fort Leavenworth, reunia um grande número de estudos sobre a sociedade afegã e advogava por um “conhecimento local, entendimento cultural e contatos locais” em lugar de um engajamento tribal por parte dos Estados Unidos (U.S. ARMY, 2009, p. 2, tradução nossa). Segundo o relatório:

O que isso significa em termos práticos é que há uma necessidade de focar na verdade observada em solo, ao olhar grupos locais e seus conflitos, ao invés de chegar com noções preconcebidas de como as pessoas devem ou podem, dados os devidos incentivos, se organizar tribalmente (U.S. ARMY, 2009, p. 2, tradução nossa).

---

<sup>4</sup> O termo *qawm* é usado para designar unidades políticas e sociais locais, mas podem ser utilizados em referência aos maiores grupos étnicos da região, em uma denotação mais descritiva que operacional (ROEHRS, 2015).

O relatório advertia que, apesar de conveniente, o engajamento tribal simplifica demasiadamente os conflitos locais e, conseqüentemente, torna mais difícil diminuir a influência do Talibã sobre a população. Isso acontece porque o padrão de conflito local, o mais frequente no Afeganistão, se relaciona com um processo de “destribalização”, iniciado com a guerra civil, em 1978-1979, quando os conflitos locais mudaram de estrutura e se tornaram parte de um conflito nacional mais amplo (U.S. ARMY, 2009). Nessa nova estrutura, criada no contexto de luta pelo poder central, grupos não tribais emergiram com a exploração das rivalidades locais e a criação de redes de clientelismo. Durante os anos de guerra civil, os grupos *mujahedin* exploravam conflitos de facções locais, derivados de rivalidades familiares, para recrutar combatentes (U.S. ARMY, 2009).

Nesse contexto, destaca-se a importância da figura do “senhor de guerra”, por vezes chamado de “combatente local” ou “empreendedor político”. O termo “senhor de guerra” (*warlord*, em inglês), é frequentemente associado aos ex-comandantes dos grupos *mujahedin* da época da guerra soviética. Esses líderes são conhecidos por tomar territórios e impor seu regime ideológico à força sobre os territórios que conquistam (U.S. ARMY, 2009).

As estruturas de clientelismo, que contam com a forte influência de seus chefes, se assemelha muito pouco a uma estrutura tribal. Tanto no sul como no norte do país, as redes de clientelismo dependem da habilidade de seus chefes de distribuir recursos e convencer os outros da sua liderança, já que eles não têm títulos formais e não são eleitos. Em algumas regiões, no entanto, existe uma relação de natureza eminentemente tribal entre esses líderes e seus seguidores, mas elas não são limitadas ou definidas em termos de identificação tribal (OBERSON, 2002 *apud* U.S. ARMY, 2009). Ainda, as redes de clientelismo são temporárias e a participação nas mesmas depende da vontade dos indivíduos (AZOY, 1982 *apud* U.S. ARMY, 2009).

Atualmente, em muitas áreas do Afeganistão, não existem instituições tribais e, durante as guerras das últimas quase quatro décadas, tanto instituições tribais quanto locais foram alvos do governo, de senhores de guerra e de insurgentes que buscavam controlar a população rural (U.S. ARMY, 2009). Conseqüentemente, caracterizar os conflitos locais como tribais não ajuda na identificação das principais partes da disputa e nem na antecipação de suas ações. Ao invés disso, nos conflitos locais, as partes envolvidas são mais facilmente compreendidas

observando-se características do povo e da área em consideração, como costumes de divisão de terras, geografia local, práticas de casamento, etc. (U.S. ARMY, 2009).

Por fim, a insistência no uso do modelo tribal dificulta a identificação de possíveis lideranças que ajudariam na resolução dos conflitos (U.S. ARMY, 2009). Mesmo onde existem tribos no Afeganistão, raramente há somente um líder por tribo ou clã. Em vez disso, existem diversas elites locais dentro das tribos ou comunidades que exercem liderança de acordo com a situação. Um líder local que têm influência nas disputas de terra, por exemplo, pode não ser a mesma pessoa quem os membros da comunidade consultam para resolver outros conflitos (U.S. ARMY, 2009).

### 3.5. A construção de instituições inadequadas

Muito dos recursos devotado pelos Estados Unidos à democratização do Afeganistão foram inadequados e, portanto, ineficazes, ao serem desperdiçados nas mãos de detentores de poder locais (WALDMAN, 2013). Ao falharem em perceber a estrutura não tribal da sociedade afegã, os Estados Unidos concederam grande poder e muitos recursos a detentores de poder local que, não sendo representantes nem chefes tribais, tinham interesse apenas na expansão do seu poder pessoal. Ao se aliarem a senhores de guerra e ditadores regionais, muitos deles criticados pelos afegãos comuns, os Estados Unidos – cuja presença já era vista com desconfiança pela população –, contribuíram involuntariamente para a emergência de um governo corrupto e antidemocrático (WALDMAN, 2013).

Por conta da compreensão equivocada da sociedade afegã, os Estados Unidos falharam em entender a dinâmica de conflitos locais, que ocorrem entre pequenos grupos, geralmente por conta de questões relacionadas à propriedade ou ao dinheiro (U.S. ARMY, 2009). Os conflitos locais são o tipo predominante de conflito no Afeganistão e são tipicamente resolvidos por instituições locais informais ou elites locais. Tal tipo de solução é visto de forma positiva pela população, pois é visto como capaz de alcançar resultados mais rápidos, mais justos e menos corruptos (BARFIELD et al, 2006 *apud* U.S. ARMY, 2009). A despeito da importância das instituições e soluções locais de conflito, a maior parte da atenção e dos recursos dos doadores internacionais e das forças da Coalizão Internacionais foi direcionada

ao fortalecimento de instituições formais, que se situam em um nível demasiadamente distante da população para ser considerados adequados às necessidades locais (U.S. ARMY, 2009).

A baixa confiança da população na capacidade do governo nacional em resolver os conflitos locais, associada à corrupção – exacerbada pela presença de líderes de milícias tradicionais no governo – contribuiu para a existência de um governo fraco e de legitimidade contestada (U.S. ARMY, 2009; WALDEMAN, 2013). Nesse contexto, a persistência de conflitos locais – em parte retroalimentada pela ineficiência das instituições governamentais –, criou oportunidades para que o Talibã e outros grupos insurgentes expandissem sua influência pelo país. Esses grupos utilizam a estratégia de explorar conflitos locais, que fragilizam as comunidades e as deixam mais susceptíveis à ação dos insurgentes, para ganhar acesso a novas áreas e, assim, distanciar ainda mais os afegãos de seu governo (RUBIN, 2007; PANKELA, 2009; GUSTOZZI, 2009 *apud* U.S. ARMY, 2009). Ainda, grupos insurgentes afiliados ao Talibã criaram instituições fantasma para resolver conflitos locais de forma rápida, criando uma reputação de efetividade e justiça diante da população local (RUBIN, 2007; PANKELA, 2009; GUSTOZZI, 2009 *apud* U.S. ARMY, 2009).

A despeito da centralidade do papel da regionalidade no Afeganistão, os Estados Unidos não dedicaram grande atenção ou grandes recursos à construção de estruturas de governança e resolução de conflito a nível local<sup>5</sup>. A necessidade de estruturas institucionais de base local no Afeganistão foi sintetizada pelo antropólogo afegão Nazif Shahrani, um ano após a invasão americana:

Porque a maioria dos grupos étnicos do Afeganistão vive em comunidades relativamente compactas em áreas rurais, para ser bem sucedida, uma estrutura governamental deve permitir a autogestão local. [...] O que é preciso é um tipo de estrutura de governança bem diferente do sistema mal gerido, centralizado e centrado na soberania que caracterizou a história do Afeganistão desde 1880. O Afeganistão precisa criar uma estrutura de governo federal flexível que seja descentralizada e adaptada às condições locais e nacionais do Afeganistão pós-Talibã (SHAHRANI, 2002, p. 721, tradução nossa).

---

<sup>5</sup> Uma exceção a isso foi o estabelecimento do Programa de Solidariedade Nacional, criado pelo governo afegão em 2002. O programa busca construir, fortalecer e manter Conselhos Comunitários de Desenvolvimento (CCD) como instituições efetivas de governança e de desenvolvimento socioeconômico locais (NATIONAL SOLIDARITY PROGRAMME [NSP], 2013).

O que se observou após a intervenção americana foi, no entanto, a ausência de uma estrutura de governo a nível local, o que contribuiu para que o sucesso da insurgência e, consequentemente, o insucesso da democracia afegã (DORRONSORO, 2009). Ao ser escolhido em 2001 para assumir a presidência do Afeganistão, Hamid Karzai, que não possuía uma base política própria, tentou suprimir as lideranças locais que pudessem se tornar ameaças ao seu poder. Ele então escolheu membros de seu limitado círculo social para assumir os cargos mais importantes do governo, o que ocasionou uma maior fragmentação política no país (DORRONSORO, 2009).

Em 2004, a eleição de Karzai em outubro mostrou que, embora a etnia e a região detivessem grande importância na política do país, a mesma não era limitada por esses fatores. Karzai recebeu 56% de um total de oito milhões de votos, o que não teria sido possível sem o apoio, em alguma medida, de regiões não-pachtos (BARFIELD, 2011). No mesmo ano, uma nova Constituição, que baniu a formação de partidos políticos com base em etnia, língua ou região, foi aprovada com o consentimento de todos os grupos políticos (exceto o Talibã). Como destaca Barfield (2011), se as clivagens étnicas realmente dividissem o país, a Constituição criada deveria ter instituído um sistema fortemente federativo, o que não foi o caso (BARFIELD, 2011). A Constituição afegã deu reconhecimento formal aos diversos grupos linguísticos do país – mais especificamente, pachto, dari, uzbeque, turcomeno, balúchi, pashai, nuristani, palmiri e árabe –, enquanto estabeleceu pachto e dari com as línguas oficiais (BARFIELD, 2011). Em relação aos hazaras xiitas, a Constituição reconheceu a legitimidade de sua lei xiita para lidar com conflitos pessoais locais de seus seguidores. Ainda, a nova Constituição previa a criação de conselhos provinciais de poder limitado (BARFIELD, 2011).

Com a intervenção americana, houve a tentativa de reconstruir o sistema jurídico afegão de acordo com os princípios do Estado de Direito. Embora o objetivo dessa reforma jurídica tenha sido mesclar a ideologia do Estado de Direito ao sistema legal baseado no costume, o que se observou foi que a limitada convergência entre o Estado de Direito e o Direito islâmico não conseguiu produzir um conjunto bem definido de procedimentos jurídicos, muito menos conseguiu evitar as discrepâncias entre a Constituição de 2004 e a lei que era posta em prática (DE LAURI, 2013). Com efeito, a reformulação do sistema jurídico afegão passou a evitar a incorporação de práticas costumeiras – consideradas contrárias aos direitos humanos – e dos

valores da população, distanciando, assim, o sistema legal mais ainda da sociedade afegã (DE LAURI, 2013).

## Conclusão

A exposição da complexidade da organização social afegã levanta, inevitavelmente, o questionamento acerca da variável FIRC “heterogeneidade étnica”. O que o presente estudo mostra é que, embora a etnia seja um fator de grande importância na sociedade afegã, ela não é adequada para explicar a sua dinâmica e sua fragmentação. Como os interesses e as escolhas políticas coletivas e individuais não se definem exclusivamente ao longo de linhas étnicas, os grupos de solidariedade (*qwams*) despontam como nova variável para explicar o insucesso da imposição da democracia no Afeganistão, suplantando a variável “heterogeneidade étnica”.

A heterogeneidade da sociedade afegã não se resume à esfera étnica e desafia a lógica eminentemente ocidental de uma sociedade bem dividida em categorias fixas e mutuamente exclusivas. Vê-se, assim, que variável FIRC “heterogeneidade étnica” é inadequada para explicar o caso presente. Na verdade, a própria concepção americana com base na visão eminentemente ocidental de tribos étnicas foi um dos fatores que minou a efetividade de sua ação no Afeganistão.

O nível de complexidade da fragmentação social sugere que a democracia pode não ser um princípio de aplicação universal. Embora o presente estudo seja insuficiente para responder à pergunta da possibilidade de imposição da democracia, ele chama atenção para a tendência, por parte do mundo Ocidental, de acreditar que os seus princípios são universalmente aplicáveis e desejados. De fato, o caso do Afeganistão parece indicar o oposto do que dizem os princípios da política externa americana.

É interessante observar que, durante boa parte da ingerência americana no Afeganistão, já existia disponibilidade de estudos e análises que advertiam para as possíveis consequências das ações que eram tomadas. Mesmo diante disso, a política externa americana não empreendeu medidas inovadoras, o que acabou por contribuir para o fracasso da democracia no Afeganistão. Depreende-se daí que os Estados Unidos fizeram uma escolha política por uma abordagem mais simples e conveniente (baseada na ideia de tribos). Ao passo em que ela permitiu que o país se mantivesse engajado em dois processos de imposição da democracia simultaneamente (Iraque e Afeganistão), também minou a construção de instituições democráticas efetivas no Afeganistão.

## Referências Bibliográficas

AFSAR, Shahid; SAMPLES, Chris; WOOD, Thomas. The Taliban: an Organizational Analysis. **Military Review**. Mai – Jun, 2008, pp. 58-72.

AZOY, Whitney G. **Buzkashi: Game and Power in Afghanistan**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1982.

BARFIELD, Thomas; NOJUMI, Neamat; THEIR, Alexander J.. The Clash of Two Goods: State and Non-State Dispute Resolution in Afghanistan. **United States Institute of Peace**. 2006. Disponível em: <[http://www.usip.org/sites/default/files/file/clash\\_two\\_goods.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/file/clash_two_goods.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

BARTH, Fredrik. Enduring and emerging issues in the analysis of ethnicity. In: VERMEULEN, Hans; GOVERS, Cora (Eds.), **The Anthropology of Ethnicity: beyond ethnic groups and boundaries**. The Hague: Nijhoff International, 1994.

BUZAN, Barry. **The United States and the Great Powers: world politics in the twenty-first century**. Cambridge: Polity Press, 2004.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. Exportação de democracia na política externa norte americana no pós-Guerra-Fria: doutrinas e o uso da força. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 53, No. 1. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2010, pp. 157-191.

CASTRO SANTOS, Maria Helena; TEIXEIRA, Ulysses T. The essential role of democracy in the Bush Doctrine: the invasions of Iraq and Afghanistan. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, pp. 131-156, 2013a.

\_\_\_\_\_. Intervention and Regime Change in Bush's and Obama's Foreign Policies: Afghanistan, Iraq and Libya. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, n. 4, 2013, Belo Horizonte. **Anais: 4º Encontro Nacional da ABRI**, Belo Horizonte: ABRI, 2013b. Disponível em: <[http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1370043819\\_ARQUIVO\\_PaperISA2013.pdf](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1370043819_ARQUIVO_PaperISA2013.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2015.

CORDESMAN, Anthony H. The Challenges to Afghan Transition: 2014-2016. **Center For Strategic and International Studies**. 2014. Disponível em: <[http://csis.org/files/publication/140630\\_Transition\\_challenges\\_afghanistan.pdf](http://csis.org/files/publication/140630_Transition_challenges_afghanistan.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2015.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DOBBINS, James et al. **America's Role in Nation-Building**: from Germany to Iraq. Santa Monica, CA; Arlington, VA; Pittsburgh, PA: RAND, 2003.

DORRONSORO, Gilles. The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan. **Carnegie Endowment for International Peace**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2009. Disponível em: <[http://www.carnegieendowment.org/files/taliban\\_winning\\_strategy.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/taliban_winning_strategy.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

DOWNES, Alexander B.; MONTEN, Jonathan. Forced to be Free? why Foreign-Imposed Regime Change rarely leads to democratization. **International Security**, v. 37, n. 4. Cambridge: MIT Press, 2013, pp. 90-131.

FARER, Tom. Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere, Introduction and Overview. In: FARER, Tom (ed.). **Beyond Sovereignty**: collectively defending democracy in the Americas. Baltimore e London: The John Hopkins University Press, 1996.

FISCHER, Max. 40 maps that explain the Middle East. **Vox**. 2015. Disponível em: <<http://www.vox.com/a/maps-explain-the-middle-east#top>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

FREEDOM HOUSE. **Afghanistan**. Freedom in the World 2002. 2002. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/afghanistan#.VZsqTPIVikp>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Afghanistan**. Freedom in the World 2010. 2010. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/afghanistan#.VZsxDfIViko>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Afghanistan**. Freedom in the World 2011. 2011. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/afghanistan#.VZsygPIViko>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Freedom in the World 2015 Methodology. **Freedom House**. 2015. Disponível em: <[https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology#.VY8db\\_IViko](https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology#.VY8db_IViko)>. Acesso em: 27 jun. 2015.

FUKUYAMA, Francis. **The End of the History and the Last Man**. New York: Avon Books, 1992.

FUKUYAMA, Francis; MCFAUL, Michael. **Should Democracy be Promoted or Demoted?** Muscatine, IA: The Stanley Foundation, 2007.

GIUSTOZZI, Antonio. **Koran Kalashnikov and Laptop: the neo-Taliban insurgency in Afghanistan 2002-2007**. Oxford University Press: 2009.

HAYSOM, Simone; JACKSON, Ashley. You don't need to love us: civil-military relations in Afghanistan, 2002–13. **Stability: International Journal of Security & Development**, v. 2(2), n. 38, pp. 1-16.

HOROWITZ, Donald L. Democracy in Divided Societies. **Journal of Democracy**.v. 4, n. 4. John Hopkins University Press, 1993, pp. 18-38.

HUNTINGTON, Samuel. Democracy's Third Wave. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. (Orgs.) **The Global Resurgence of Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. **The Clash of Civilizations and the Remarking of World Order**. New York: Simon & Schuster, 1996.

KOHOUT, Thomas. In Pursuit of Peace for Afghanistan: Quadir Amiryar helps frame stability in the post-Taliban era. **By George! Online**, 2002. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~bygeorge/feb5ByG!/quadir.html>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

LAMER, Wiebke; FOSTER, Erin. Afghan Ethnic Groups: A Brief Investigation. In: CIVIL MILITARY FUSION CENTRE, **Afghanistan Thematic Report: social-cultural development**. Civil-Military Fusion Centre, 2011.

LEVERETT, Hillary Mann. The real winner of Afghanistan's Election. **Foreign Policy**. Agosto, 2009. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/08/31/the\\_warlord\\_winner\\_of\\_afghanistans\\_election](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/08/31/the_warlord_winner_of_afghanistans_election)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

LIPSET, Seymour Martin. **American Exceptionalism: a double-edged sword**. New York: W.W. Norton, 1996.

MANFREDI, Federico. Rethinking U.S. Policy in Afghanistan. **World Policy Journal**, v 25, n. 4, inverno 2008-2009), pp. 23-30. The MIT Press; World Policy Institute, 2008. <<http://www.jstor.org/stable/40210118>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

NATIONAL SOLIDARITY PROGRAMME [NSP]. NSP Basic Introduction. **Islamic Republic of Afghanistan**. 2013. Disponível em: <<http://www.nspafghanistan.org/default.aspx?sel=109>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

OBERSON, Jose. Khans and Warlords: Political Alignment, Leadership and the State in Pashtun Society. **Anthropological Aspects and the Warlordism Debate**. 2002.

ROHERS, Christine. The Study and Understudy of Afghanistan's Ethnic Groups: what we know – and don't know. **Afghanistan Analysts Network**. 2014. Disponível em: <<https://www.afghanistan-analysts.org/the-study-and-understudy-of-afghanistans-ethnic-groups/?format=pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

RUBIN, Barnett. Saving Afghanistan. **Foreign Affairs**, v. 86, n. 1. 2007. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2007-01-01/saving-afghanistan>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

RUTTIG, Thomas. Religion in Afghanistan. In: TONY BLAIR FAITH FOUNDATION, **Country Profile: Afghanistan**. Tony Blair Foundation, 2014. Disponível em: <<http://tonyblairfaithfoundation.org/religion-geopolitics/country-profiles/afghanistan/situation-report>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. How Tribal Are the Taleban? Afghanistan's largest insurgent movement between its tribal roots and Islamist ideology. **Afghanistan Analysts Network**. 2010. Disponível em: <<http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/10/20100624TR-HowTribalAretheTaleban-FINAL.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

PANKELA. Taliban saved us from terrorizing police: Afghans. **Reuters/Al Arabiya**. 2009. Disponível em: < <http://www.alarabiya.net/articles/2009/07/12/78542.html>>. Acesso em> 21 jun. 2015.

PEIC, Goran; REITER, Dan. Foreign-Imposed Regime Change, State Power and Civil War Onset, 1920–2004. **British Journal of Political Science**. v. 41, n. 3. Cambridge University Press, 2011, pp 453-475.

QUEIROZ, Thais; BRITTO, Andrea. A Democracia como Objeto de Análise na Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, v. 16, n. 147, jan-fev. 2015, pp. 11-28. Disponível em:

<<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/12242/10653>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. London: Routledge, 2003.

SHAHRANI, Nazif M. Factionalism, and the State in Afghanistan. **American Anthropologist**, v. 104, n. 3. Wiley American Anthropological Association: 2002, pp. 715-722. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3567249>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

SYMON, Fiona. Afghanistan's Northern Alliance. **BBC News**. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/1552994.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1552994.stm)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

THE NEW YORK TIMES. Indicators of Worsening Security in Afghanistan, Attacks by Insurgents. **The New York Times**, 2010. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/interactive/2010/09/12/world/asia/20100912-afghan-indicators.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/interactive/2010/09/12/world/asia/20100912-afghan-indicators.html?_r=0)>. Acesso em: 02 jul. 2015.

VAN LINSCHOTEN, Alex S.; KUEHN, Felix. Separating the Taliban from al-Qaeda: The Core of Success in Afghanistan. **Center on International Cooperation**. New York: New York University, 2011.

WALDMAN, Matt. System Failure: the underlying causes of US policy-making errors in Afghanistan. **International Affairs**, v. 89, n. 4. Oxford: Jon Wiley & Sons, 2013, pp. 825-843.

WHITEHEAD, Laurence. Freezing the Flow: Theorizing about Democratization in a World in Flux. **Taiwan Journal of Democracy**. v. 1, n. 1, pp. 1-20, 2005.