

AS UNIDADES DE DECISÃO PARA A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA
EGÍPCIA DURANTE OS CONFLITOS NO CANAL DE SUEZ*

THE DECISION-MAKING UNITS IN EGYPTIAN FOREIGN POLICY FORMULATION
DURING THE SUEZ CANAL CONFLICTS

THATIANE GABRIELLE BÔSCOA*
BRUNO VICENTE LIPPE PASQUARELLI*

RESUMO

A presente pesquisa possuiu como objetivo analisar como as unidades de decisão do Egito influenciaram ativamente a formulação de política externa do país, durante os conflitos no Canal de Suez, no contexto de Guerra Fria e descolonização africana e asiática. As tensões econômicas, políticas-ideológicas e até mesmo religiosas, intensificadas pelas disputas territoriais entre os países, resultaram em crises no canal tido como o mais importante de rotas marítimas existente. Localizado no Oriente Médio, interligando o Mar Vermelho e o Mar Mediterrâneo e sendo o responsável por facilitar o escoamento da produção para o mercado europeu, sua importância geopolítica é inegável. Após nacionalização da rota pelo Egito, em dissonância às companhias francesas e britânicas que dominavam o local, as investidas contra o país africano culminaram na Guerra de Suez. As decisões tomadas pelos formuladores de política externa e o papel dos *decision-makers* nesses processos, sob foco na figura do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser, foram analisados a partir das análises teóricas de política externa e do processo de tomada de decisão, da operacionalização das unidades de decisão e do *decision-making process*, considerando a figura doméstica para execução de mudança na política externa. Ademais, a pesquisa possuiu um caráter qualitativo, de pesquisa bibliográfica, a partir das fontes primárias e secundárias disponíveis. Com isso, foi possível identificar como as abordagens pessoais de Nasser, como *decision-maker*, contemplaram e centralizaram suas ações de política externa no tabuleiro internacional pela sua própria figura, configurando o curso da política externa egípcia durante os conflitos.

Palavras-chave: Canal de Suez; Conflito no Canal de Suez; Egito; Política Externa; Unidades de Decisão.

* Article derived from the thesis for the degree of Bachelor in International Relations.

* Bacharel in International Relations at Centro Universitário Sagrado Coração (UNISAGRADO) and post-graduate student at the Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP) in Institutional and Governmental Relations and Compliance. E-mail: thatianegboscoa@outlook.com. ORCID: 0000-0002-3699-142X.

* Professor of International Relations at the Centro Universitário Sagrado Coração (UNISAGRADO), Post-Doctoral Fellow at the Brazilian Center for Analysis and Planning (CEBRAP) and Post-Doc fellow at the Brazilian Center for Latin American Studies (CBEAL), of the Latin American Memorial. E-mail: brunopasqua@gmail.com. ORCID: 0000-0002-6911-5485.

ABSTRACT

The present research aimed to analyze how Egypt's decision-making units actively influenced the country's foreign policy formulation, during the Suez Canal conflicts, in the context of the Cold War and African and Asian decolonization. Economic, political-ideological, and even religious tensions, intensified by territorial disputes between countries, resulted in crises in the channel considered the most important of existing maritime routes. Located in the Middle East, connecting the Red Sea and the Mediterranean Sea, and being responsible for facilitating the flow of production to the European market, its geopolitical importance is undeniable. After the nationalization of the route through Egypt, in dissonance with the French and British companies that dominated the place, the attacks against the African country culminated in the Suez War. The decisions taken by foreign policymakers and the role of decision-makers in these processes, focusing on the figure of the Egyptian president Gamal Abdel Nasser, were analyzed from the theoretical analysis of foreign policy and the decision-making process, the operationalization of decision-making and decision-making process units, considering the domestic figure for executing change in foreign policy. Furthermore, the research had a qualitative character, of bibliographic research, from the primary and secondary sources available. With this, it was possible to identify how Nasser's personal approaches, as a decision-maker, contemplated and centralized his foreign policy actions on the international board by his own figure, configuring the course of Egyptian foreign policy during the conflicts.

Keywords: Conflict in Suez Canal; Decision unit; Egypt; Foreign Policy; Suez Canal.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa possui como objetivo analisar como as unidades de decisão do Egito influenciaram ativamente na formulação da política externa do país, durante os conflitos no Canal de Suez, no contexto de Guerra Fria e descolonização africana e asiática. Ademais, como objetivo específico, também visa compreender o processo dos conflitos árabes no Canal de Suez e da participação dos demais países envolvidos no conflito como França, Grã-Bretanha, União Soviética, Estados Unidos e Israel; a exploração e investigação dos motivos e disposições dos tomadores de decisão, passíveis de levá-los a um conflito internacional; e a análise da formulação de política externa a partir dos *decision-makers*.

As crises – cujos motivos foram predominantemente políticos – do canal de Suez, iniciaram-se oficialmente em 1956². A nacionalização do canal pelo governo egípcio de Nasser foi o estopim para que as tensões armadas implodissem, no entanto, os conflitos anteriores ocasionados pelas demandas de influência dos países envolvidos foram os precursores para que as divergências aumentassem gradativamente. Com os britânicos e os franceses, a dominação colonial ao longo dos séculos resultou em intensas disputas para controle da região egípcia, em contrapartida aos movimentos anticoloniais que eclodiram nos países periféricos. Aliado a esse fato, a maioria das ações da Companhia do Canal de Suez pertencia à Grã-Bretanha e à França. Com os israelenses, para além da questão fronteiriça e territorial, os egípcios apoiavam o estado

² Construído no Egito sob comando do diplomata francês Ferdinand de Lesseps, foi inaugurado oficialmente em 1869. Com aproximadamente 193 quilômetros de comprimento, o canal é responsável por interligar do Mar Mediterrâneo até o Oceano Índico, por intermédio do Mar Vermelho. Assim, a hidrovia é responsável por boa parte do comércio oriental e facilita o escoamento da produção para o mercado europeu, fomentando as disputas por domínio na região (History Editors, 2009).

palestino e sua autodeterminação. E, por fim, no contexto de Guerra Fria, Estados Unidos e União Soviética buscavam consolidar suas zonas de influência no Oriente Médio.

Após recusa dos Estados Unidos para financiamento da represa de Assuã e dos empréstimos solicitados pelo Egito ao Fundo Monetário Internacional (FMI), o presidente egípcio nacionaliza a Companhia do Canal de Suez para obtenção de lucro estatal destinado ao pagamento da represa (Salgado Neto, 2012). Contudo, o controle marítimo ainda pertencia à Grã-Bretanha, levando-a a se juntar com Israel e França em busca de apoio para ataques armados e, estimulados pelos motivos anteriormente citados, formaram uma coalizão que objetivava retomar o canal. Já a União Soviética, manteve seu apoio aos egípcios como forma de firmarem sua zona de influência no Oriente Médio (History Editors, 2009) e posicionaram-se contra a invasão realizada pelos europeus e israelenses.

Nesse contexto, os Estados Unidos interferiram no conflito ameaçando os países invasores com sanções econômicas caso não retirassem as tropas militares e continuassem os ataques. Além dos atores estatais, outro ator relevante para a finalização dos conflitos foi a *United Nations Emergency Force* (UNEF), organização interna da ONU, que supervisionou, de maneira armada, a retirada das três forças de ocupação (History Editors, 2009). Desse modo, a partir da pressão política das potências da Guerra Fria, conjuntamente à ONU, houve a retirada dos invasores no Egito.

Atualmente, embora seja um território pacífico em relação aos conflitos belicosos que anteriormente aconteceram, continua sendo indiscutivelmente importante para o cenário internacional e pauta da agenda egípcia. Desenvolvido pelo Egito, o projeto conhecido como “Novo Canal de Suez” visou expandir e duplicar a extensão das rotas marítimas. Ademais, a modernização do canal demonstra a força política e econômica do governo egípcio, que levantou recursos internos para a reformulação da estrutura do canal, de modo a expandir o poder econômico e político do Egito, consolidando seu desenvolvimento econômico com a geração de empregos e renda local e com a maximização da competitividade do Canal, intensificando sua posição como potência regional (Suez Canal Authority, 2019©).

Inicialmente, cabe um maior enfoque nos fatores internos para compreender o comportamento internacional dos Estados. Sendo assim, ao juntar ambas as esferas – doméstica e internacional –, considerando atores e organizações passíveis de influenciá-los na formulação de suas políticas exteriores, os Estados – e, conseqüentemente, os indivíduos que os representam – são racionais, transformando o mundo em um local mais cooperativo em torno da racionalidade do comportamento em política externa (Beach, 2012).

Sendo, então, a política externa composta por fatores internos e externos, os impactos que tais âmbitos possuem um sobre o outro são inegáveis. Desse modo, as estruturas domésticas influenciam o comportamento internacional, definindo as estratégias a serem traçadas pelos atores e, paralelamente, é necessário mediar o impacto do externo sobre o doméstico (Hill, 2016). Já para Snyder, Bruck e Sapin (1962), o importante é compreender o processo que ocorre na formulação da decisão, ou seja, o foco da análise de política externa deve ser o comportamento dos decisores políticos a âmbito internacional. Tal qual o pensamento dos Hermann (1989), as fontes de mudança na política externa podem configurar-se na relevância da figura doméstica para sua execução, ou seja, os indivíduos fazem parte ativamente do processo decisório.

Diante do exposto, o presente estudo propõe o seguinte questionamento: como as unidades de decisão do Egito, a partir da figura dos *decision-makers*, influenciaram a formulação de política externa egípcia, durante os conflitos no Canal de Suez?

Assim, a relevância da pesquisa também justifica-se pela importância histórica e geográfica do Canal de Suez, dos conflitos supracitados, da análise acerca dos países envolvidos e das respectivas unidades de decisão para formulação de política externa, seus motivos e consequências. Por isso, para alcançar o objetivo de identificar tais influências na formulação de política externa egípcia, a pesquisa se deu a partir da investigação de caráter qualitativo, explicativo, analisando o conteúdo proposto a partir do estudo de caso e dos dados obtidos com a pesquisa bibliográfica e documental em fontes secundárias.

Considerando que a presente pesquisa possui como objetivo central analisar como as unidades de decisão do Egito influenciaram ativamente na formulação da política externa do país, durante os conflitos ocorridos no Canal de Suez, a metodologia utilizada para alcançar tais resultados ocorreu de maneira explicativa, procedimentalmente enquadrada pelo método de estudo de caso. Além disso, possuiu caráter qualitativo, buscando tais dados em fontes secundárias a partir da análise proposta pelas pesquisas bibliográfica e documental.

Assim, foi possível relacionar as unidades de decisão egípcias, suas respectivas influências para a formulação da política externa do país durante as crises no Canal de Suez e as relações entre a descolonização asiática e africana, a Guerra Fria e as influências das potências da época. Quanto aos procedimentos, considerou-se o histórico para investigar os precedentes da questão supracitada, assim como sua difusão e suas consequências; e o estudo de caso, para compreender de maneira ampla e detalhada o acontecimento, explicando sua relevância para o cenário internacional (Gil, 2008).

No que tange à natureza da pesquisa, se configurou como caráter qualitativo, visto que os acontecimentos analisados foram predominantemente descritivos, para explicar a origem das relações e das mudanças. Demo (2002, como citado em Oliveira, 2011) descreve que esse tipo de pesquisa permite o aprofundamento das questões do tema escolhido através da base empírica. Por fim, a coleta de dados se deu pelas pesquisas bibliográfica e documental (Lakatos & Marconi, 2001). Assim, a busca por dados se deu a partir desses dois tipos de pesquisa em fontes primárias e secundárias disponíveis, como livros, artigos científicos, documentos, publicações em periódicos, jornais e quaisquer outras formas de pesquisas disponíveis de maneira eletrônica ou impressa, assim como dados estabelecidos por organizações internacionais e outros institutos de pesquisa.

Visando compreender o papel das unidades de decisão para a formulação de política externa egípcia durante os conflitos ocorridos no Canal de Suez, fez-se necessário um apanhado acerca da definição e análise teórica da política externa e da operacionalização das unidades de decisão, buscando explicar a teoria para posteriormente aplicá-las à questão específica do Egito. Consecutivamente, realizou-se um levantamento histórico da questão egípcia para compreender as relações entre o país africano e os demais países envolvidos e a ascensão da figura de Gamal Abdel Nasser como símbolo panarabista no contexto dos processos de descolonização. Por fim, foi analisada especificamente as decisões tomadas pelo presidente Nasser, no contexto do Canal de Suez, aplicando as teorias anteriormente apresentadas no estudo do caso.

2 DEFINIÇÃO E ANÁLISE TEÓRICA DA POLÍTICA EXTERNA

Para compreender os processos de formulação de política externa egípcia a partir das unidades de decisão, é necessário nesse primeiro momento explicitar os debates acerca das definições, preceitos e características envolvendo as questões concernentes à análise de política externa em si. A grosso modo, a política externa pode ser definida como sendo a formulação de política a partir da junção de fatores domésticos e fatores internacionais, conforme conceitua Christopher

Hill (2016), de modo que seu objetivo é mediar o fluxo duplo entre as dinâmicas internas e externas, possuindo a capacidade de moldar os próprios ambientes em que está operando.

Sendo, então, a política externa composta por fatores internos e externos, os impactos que tais âmbitos possuem um sobre o outro são inegáveis. Desse modo, as estruturas domésticas influenciam o comportamento externo, definindo as estratégias a serem traçadas pelos atores e, paralelamente, é necessário mediar o impacto do externo sobre o doméstico. Para tanto, Hill (2016) expõe a relevância da questão da identidade no conceito doméstico. Em concordância com suas explanações, inserimos outras variáveis importantes para a análise de política externa, tais como grupos de interesse, mídia, opinião pública, partidos políticos, indivíduos e diversos agentes passíveis de tomarem decisões à âmbito internacional.

Já o ambiente externo, ou seja, a política internacional, também faz parte inerente da conceituação de política externa. Para compreender o fator internacional, Hill (2016, p. 4, tradução nossa) aponta que é necessário perguntar: “quem age, para quem e com que efeito?”, relacionando o ambiente complexo em que os atores estão inseridos e suas questões particulares. Consequentemente, doméstico e estrangeiro são duas extremidades de um *continuum* (Hill, 2016), os quais fazem parte do contexto da política externa.

Concomitantemente, Hill (2016) explica que qualquer questão que seja significativa para um país chamado X, provavelmente será significativo para alguns outros, pois a política externa não ocorre no vácuo, mesmo embora a maioria dos problemas não impliquem em risco de guerra³. Por isso, os tomadores de decisão enfrentam sérios desafios na gestão da interação entre essas forças domésticas e internacionais. Assim, a política externa configura-se como sendo as relações externas oficiais dos países, conduzidas por um ator independente – que, embora geralmente estatais, não possuem tal exclusividade, abrindo espaço para que outros atores paraestatais participem dessas associações (Hill, 2016).

Hill (2016) demonstra que são os próprios tomadores de decisão que deliberam, na prática, o que é política externa, com suas ações e consequências das suas atitudes. Sendo assim, tudo o que os atores fazem a nível nacional gera um resultado em política externa e faz-se necessário uma visão estratégica para equilibrar os resultados gerados internamente, ao passo que lidam com as restrições em âmbito internacional.

No entanto, embora a política externa possua determinados fundamentos e características que a definem e a norteiam, aqueles que a conduzem devem estar preparados para se adaptarem às demandas específicas de sua época, de maneira a preservar os diversos temas internacionais com os quais os Estados encontram-se engajados, mantendo e promovendo prosperidade e segurança (Hill, 2016).

Já com relação à análise dos agentes internacionais, conforme já citado, embora um dos principais atores ainda seja o Estado, diversos outros grupos passam a engajar ativamente as relações internacionais, como empresas, corporações, atores transnacionais e paraestatais,

³ No campo da Análise de Política Externa, os temas da agenda internacional são divididos entre *high politics* e *low politics*, considerando o trinômio força-poder-interesse. O primeiro termo corresponde à políticas de alta densidade e que possuem determinada relevância para os atores dentro da agenda global, principalmente quando concernentes à questões de segurança e interesses estratégicos; enquanto o segundo termo se refere à políticas de baixa densidade e relevância residual, embora possuam algum grau de efetividade e eficácia, como tecnologia, meio ambiente, Direitos Humanos, dentre outros temas que não se relacionam com segurança em si, sendo considerados parte de uma agenda internacional mais democrática. Atualmente, no entanto, é comum que questões antes consideradas como *low politics*, passem a serem *high politics*, de acordo com seus impactos no cenário mundial (CASTRO, 2012).

grupos terroristas, dentre outros. Tais atores transnacionais representam mais uma forma de ação em política externa. Na prática, tal variedade de atores e a maneira como são capazes de influenciar o mundo institui um ambiente multinível e imprevisível.

Quanto ao Estado, pode ser definido como um conjunto de instituições, disposições e territórios, que tornam possível a existência dos governos. A partir de um conjunto de instituições ou elementos de poder legitimado, ou seja, o monopólio legítimo do uso da força segundo o Estado moderno westfaliano, ele tem por objetivo garantir a continuidade da ordem de propósito comum. Outra característica delimitada por Hill (2016) refere-se ao constitucionalismo, necessário para adquirir legitimidade garantindo à sociedade igualdade e responsabilidade daqueles que estão no poder. Além disso, indispensavelmente, todo Estado deve ser reconhecido no sistema internacional, além do equilíbrio entre os aspectos internos e externos.

Nesse sentido, acerca do papel do Estado como um dos principais atores, porém não exclusivamente o único dentro da Política Externa, as definições que o caracterizam como uma unidade desagregada e até mesmo não racional, por muitas vezes possuem as críticas à teoria realista de Relações Internacionais como pano de fundo⁴. Conforme supracitado, a análise de Política Externa possui um ambiente multinível, o qual pode ser caracterizado a partir dos níveis de análise a serem executados: nível individual, do Estado e do sistema internacional. O primeiro grupo diz respeito à psicologia, ideologia, personalidade, crenças, percepções e cognições da figura dos indivíduos a serem analisados; o segundo nível relaciona-se com estrutura do sistema político, opinião pública, nacionalismo, política, sociedade, economia e cultura; e, por fim, o último nível refere-se à anarquia do sistema internacional, hegemonia internacional, distribuição de poder e relações entre os Estados, em blocos econômicos, organizações internacionais ou temas de interesse (da Rocha, 2002).

Ademais a esses tópicos, cabe a introdução dos conceitos de agente e estrutura. O primeiro, Hill (2016) define como entidades que são capazes de tomar decisões e ações em qualquer contexto, podendo ser indivíduos únicos ou coletivos, caracterizados por intenções conscientes ou padrões de comportamento, ou seja, entidades capazes de agir. Já a estrutura, são fatores que integram os múltiplos ambientes nos quais os agentes operam, moldando a natureza das escolhas. Desse modo, os agentes são moldados por estruturas e vice-versa.

Devido à complexidade do exposto, surgiu a indispensabilidade analisar a política externa, que tem por objetivo investigar os motivos e fontes do comportamento dos atores internacionais, a partir das tomadas de decisão, que estabelecem conexões tanto internacionalmente quanto nos vários subsistemas da burocracia nacional (Hill, 2016). Tais debates podem ser predominantemente teóricos, a partir de perspectivas comparativas, conceituais e interdisciplinares, ou de maneira prática através das infinitas possibilidades de atores no cenário internacional, em contextos bilaterais e multilaterais (Hill, 2016).

Outra questão levantada pelo autor, é que a política externa é uma importante forma de argumentação política, tornando os debates teóricos adaptáveis de acordo com o problema a ser analisado. Sendo assim, a discussão acerca da análise de política externa ocorre tanto na esfera pública, com os grupos de interesse, manifestações públicas e mídia, como dentro do

⁴ Para o realismo, o Estado é o único ator em Política Externa capaz de explicar o comportamento dos mesmos, de modo que é um ator racional, monolítico e unitário, envolto pela anarquia do sistema internacional, onde os decisores agem de acordo com a lógica da maximização do interesse nacional (Allison, 2008). Kenneth Waltz (1979), em suas análises, relacionou o Estado à caixas-pretas ou bolas de bilhar, devido às suas características de indivisibilidade e homogeneidade.

governo formal, entre ministros, equipes concorrentes e funcionários da política burocrática (Hill, 2016).

Por fim, retomando a temática dos *decision-makers* na política externa, Hill exprime que eles são responsáveis por “[...] Eleitores, interesses especiais, diásporas, aliados, parceiros regionais, expatriados, humanidade como um todo, futuras gerações, direito internacional, Nações Unidas, povos que necessitam de assistência emergencial e aqueles que possuem determinadas reivindicações históricas” (Hill, 2016, p. 29, tradução nossa).

E, por isso, os tomadores de decisão enfrentam múltiplas responsabilidades. Além disso, a diplomacia é feita paralelamente aos Ministérios de Relações Exteriores por outros ministérios domésticos, ou seja, pessoas nos mais diversos âmbitos fazendo política externa (Hill, 2016). Deste modo, o questionamento passa a ser: quem são os *decision-makers*? Questionamento esse, que foi respondido no decorrer da próxima sessão.

2.1 OPERACIONALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE DECISÃO

Ainda no que tange à parte teórica da análise de Política Externa e, tendo como base a relevância do funcionamento da operacionalização das unidades de decisão, tal qual os questionamentos propostos por Hermann e Hermann (1989), a presente seção inicia-se com as seguintes questões: quem são os tomadores de decisão em política externa? Quais são os efeitos das unidades de decisão sobre política externa?

Partindo desses pressupostos, os autores classificam algumas unidades de decisão, embora expliquem que elas variam de acordo com o tempo e com o problema em questão, tais como primeiros-ministros, presidentes, gabinetes, grupos interagências, coalizões e parlamentos, por exemplo (Hermann & Hermann, 1989). Eles argumentam que diversos grupos são capazes de influenciar as ações da política externa, que devem ser canalizadas a partir da “estrutura política de um governo que identifica, decide e implementa a política externa em seu país” (Hermann & Hermann, 1989, p. 362, tradução nossa). Em geral, isso significa que as unidades de decisão são notáveis para moldarem o comportamento da política externa.

De maneira complementar, Snyder, Bruck e Sapin (1954) – autores que inovaram a análise de política externa ao se pautarem no processo de formulação da decisão –, indicam que os Estados são os decisores oficiais, entretanto, sua existência apenas é possível de acordo com as pessoas que nele habitam e que agem em seu nome, ou seja, os decisores humanos são os atores fundamentais. Por isso, analisar o comportamento dos *decision-makers* políticos neste processo é fundamental para explicar os contextos pessoais e, conseqüentemente, dos Estados.

Snyder, Bruck e Sapin (1954) dispõem de alguns pressupostos essenciais para explicitar a maneira como a Política Externa deve ser esmiuçada. Em um primeiro momento, é importante considerar que as decisões tomadas são feitas através de decisores políticos identificáveis, ou seja, pessoas as quais as atividades comportamentais podem – e devem – ser estudadas e explicadas, pois conforme supracitado as decisões em nome dos Estados ocorrem por meio destas, não sendo eles a estrutura maciça, rígida e inflexível a qual o realismo propunha.

O segundo pressuposto diz respeito à percepção dos decisores com relação à definição da situação. Snyder, Bruck e Sapin (1954) afirmam que existe um conjunto de fatores que condicionam uma situação específica, onde as questões externas estão inseridas, sempre considerando a percepção individual dos decisores políticos para cada processo de tomada de

decisão. Em resumo, as decisões são tomadas influenciadas pela individualidade e entendimentos particulares dos *decision-makers*.

Em terceiro lugar, tem-se a ênfase nas origens domésticas e societárias da Política Externa: o foco da investigação, além das fontes internas, é no próprio processo decisório em si. E, por fim, o processo de decisão é importante e independente, sendo indispensável para explicar uma decisão em política externa, compreender o processo de sua formulação, analisando a relação entre decisão, processo e tomador através de perguntas de “como” e “porquê” (Snyder; Bruck & Sapin, 1954). Paralelamente à independência do processo decisório, a teoria dos Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam (2010) infere outra visão, uma vez que estabelece dois tabuleiros os quais o tomador de decisão transita durante o processo de negociação: o tabuleiro internacional e o doméstico. No nível I, os governos buscam maximizar suas demandas para satisfazer as pressões domésticas, simultaneamente às tentativas de minimizar as consequências à âmbito internacional; enquanto no nível II, os grupos domésticos formam coalizões que buscam pressionar o governo para adotar políticas favoráveis aos interesses internos (Putnam, 2010)⁵.

Hermann e Hermann (1989), com o objetivo de determinar quem são os decisores de política externa, conceituam as teorias das unidades de decisão, as quais afirmam que todos os decisores de política externa pertencem a uma dessas:

[...] Líder predominante: único indivíduo que tem o poder de tomar as decisões em política externa sozinho e pode suprimir toda a oposição.

Grupo único: conjunto de indivíduos, todos membros do mesmo grupo ou instituição, que coletivamente decidem o rumo a seguir em política externa, [...] com as decisões a serem tomadas por maioria, unanimidade ou outro método de decisão pelo qual o grupo funciona.

Múltiplos atores autônomos: os atores que participam no processo de tomada de decisão em política externa são indivíduos, pertencentes a grupos ou instituições distintas, que têm de concordar entre si sobre a forma como o governo deve agir nas relações externas (Hermann & Hermann, 1989, p. 363-364).

No caso específico do fenômeno egípcio, a unidade de decisão principal a ser analisada foi a do líder predominante, representada pela figura de Nasser, que simbolizou importantes movimentos como o panarabismo⁶ e a luta pós-colonial nesse cenário. Nesse sentido, Snyder Bruck e Sapin (1962) demonstram a necessidade de realizar uma análise intrínseca à estrutura do comportamento social do ambiente interno na tomada de decisão, considerando a formação de opinião e o processo político.

⁵ Isso demonstra que ambos os níveis são importantes para compreender a relação causal das pressões internacionais sobre a arena doméstica, uma vez que esse jogo de negociação passa a ser conduzido no próprio processo de tomada de decisão, que é igualmente influenciado pelo contexto da negociação do nível internacional.

⁶ Os movimentos panarabistas, que intensificaram-se desde o final do antigo Império Turco Otomano com as noções de nacionalismo árabe, objetivavam politicamente abarcar a unidade do mundo árabe por seus patrimônios "linguístico, cultural, religioso e histórico comum" (Pinto, 2016, p. 84), baseando-se no caráter nacionalista e centralizando a figura do Estado. Ao mesmo tempo, opunham-se ao colonialismo e a forma intervencionista ocidental nos países árabes-orientais. O presidente egípcio Nasser protagonizou seu simbolismo nessa questão, ao colocar o Egito como adepto dos movimentos de Terceiro Mundo e dos Não-Alinhados; por representar uma forma de salvação do domínio ocidental; e por suas sucessivas tentativas de reestabelecimento do orgulho árabe, embora muitas vezes fracassadas (Pinto, 2016).

Objetivando sistematizar as diferentes abordagens existentes na análise de política externa, Allison (1971) critica a problemática acerca da decisão racional, propondo três principais paradigmas que auxiliam os pesquisadores a compreender esse processo anteriormente citado de formulação e tomada de decisão: ator racional e/ou clássico, modelo de processo organizacional e modelo de política burocrática.

No primeiro modelo, os Estados são entidades monolíticas e unificadas (Allison, 1971), que tencionam à lógica da maximização do interesse nacional, de maneira racionalmente política e aos objetivos específicos existentes, relacionando o tipo de objetivo com a opção de decisão escolhida. Ou seja, “o Estado A adotou o comportamento X com o intuito de alcançar o objetivo Y” (Allison, 1971, p. 38) e o papel do investigador é colocar-se na posição do decisor e compreender sua lógica de acordo com seus objetivos e políticas.

Já no modelo de processo organizacional, em concordância com Snyder, Bruck e Sapin (1954), a política externa é resultante dos padrões dos comportamentos daqueles que a formulam, portanto, para que esse modelo funcione é necessário a identificação dos procedimentos, rotinas, avaliações e influências de quaisquer que sejam as variáveis nos atores organizacionais que interferem e/ou formulam política externa.

Por fim, o modelo de política burocrática considera indissociável a política interna da externa e reitera a necessidade indispensável de considerar as conjunturas internas para se compreender a política externa, como um jogo negocial e político onde os jogadores são os atores governamentais que se posicionam através de negociações e manobras políticas para alcançar determinada decisão (Mendes, 2017). O autor aponta que o objetivo é concluído, ou seja, é possível explicar uma ação de política externa quando o investigador responde “quem são os jogadores desse tabuleiro internacional, o que determina a posição de cada jogador, o que determina a influência de cada jogador e como o jogo combina influências e movimentos para produzir decisões” (Allison, 1971, p. 7, tradução nossa).

Durante este capítulo, foram abordadas diversas questões que tangem a compreensão e explicação, de maneira multifacetada, das tomadas de decisão em política externa. Assim, foram apontadas as unidades decisórias existentes e suas respectivas operacionalizações, de modo a concluir que, além de suas variações devido à quantidade diversificada de grupos que são capazes de influenciar a política externa, outros fatores são extremamente relevantes, tais como as percepções individuais dos decisores, a estrutura do comportamento social interno e a indissolubilidade do âmbito doméstico para o curso das ações à nível internacional.

3 POLÍTICA INTERNACIONAL E O CONTEXTO EGÍPCIO

Conforme visto na seção anterior, a política internacional possui dependência direta dos fatores internos dos países e dos externos ao cenário global, onde os agentes expressam suas ações a partir dessas relações. Para compreender os processos decisórios egípcios durante os conflitos ocorridos no Canal de Suez é necessário, primordialmente, depreender o contexto histórico de sua formação e, conseqüentemente, dos processos anteriores a esse, tais como os acontecimentos internos e externos quanto à ocupação britânica, as disputas francesas pela dominação árabe, os acordos estadunidenses e os patrocínios soviéticos como forma de consolidarem suas zonas de influência e os litígios com os israelenses. Assim, é possível criar um panorama geral, compreendendo as influências e conseqüências da política regional e internacional do Egito ao longo dos anos.

A ocupação britânica no Egito é fundamental para compreender as decisões tomadas durante os conflitos de 1956, uma vez que ocorreu de maneira gradual e intensa. Durante o século XIX,

enquanto o Egito ainda era uma província do Império Turco Otomano, a busca parisiense por formas de prejudicar o império britânico fez com que o exército francês ocupasse o território egípcio. Entretanto, os britânicos possuíam estruturas firmadas no Oriente Médio e, em contrapartida, invadiram no Egito para que o governo francês recuasse (Souza, 2016). Embora as disputas ocorressem por conta do território egípcio, o real objetivo do Império Britânico era consolidar seus interesses estratégicos e econômicos na Índia, a partir do enfraquecimento egípcio e domínio regional (Souza, 2016). Nesse sentido, diversas foram as estratégias utilizadas para manterem-se estruturados na região.

Alguns anos à frente, as animosidades entre ingleses e franceses pioraram, visto que a França desenvolveu um projeto para a construção do Canal do Suez, essencial para que europeus pudessem viajar à Ásia Oriental em curto espaço de tempo e que permitiria o desenvolvimento do comércio europeu (Souza, 2016; Salgado Neto, 2012). Londres, no entanto, receava que Paris utilizasse o novo canal para controlar as rotas à Índia. Preterindo a contrariedade inglesa frente ao projeto, o governo egípcio e o cônsul francês Ferdinand de Lesseps acordaram a construção do Canal executada pela Companhia do Canal de Suez – francesa –, com financiamento egípcio e francês (Marsot, 2007 como citado em Souza, 2016).

Em 1869 o Canal é inaugurado, sendo definido que seria de propriedade franco-egípcia, através de ações que foram acordadas entre os países. No entanto, as cláusulas e termos assinados pelo governante da época, Said Pasha, eram extremamente desfavoráveis aos egípcios. Já com essa desvantagem inicial, quando seu sucessor Ismail Pasha entra no poder, as dívidas externas encontravam-se altas pelas tentativas de modernização egípcia e os cofres públicos praticamente vazios, de modo que precisou investir em mais empréstimos europeus para realizar os pagamentos. Nesse contexto financeiramente conturbado, a Europa utilizou-se das crises para firmar-se no poder político e econômico do governo e controlar o Estado.

Franceses e britânicos, então, disputam mais um embate acerca da condução dos acordos, haja vista a moratória do país árabe. De um lado, Paris possuía a maioria dos débitos flutuantes e, de outro, Londres a maior parte da dívida pública (Souza, 2016)⁷. Desse modo, a supremacia britânica no Egito consolida-se, uma vez que os ingleses, além de controlarem o Canal de Suez, consumiam 80% das exportações egípcias e 44% das importações (Souza, 2016), evidenciando a subordinação egípcia ao domínio europeu.

No entanto, a ascensão da luta anticolonial e a inclusão dessas pautas em países periféricos atingiu também o Egito⁸. Embora essa preocupação geopolítica fosse intensa e antiga na região árabe, condicionada séculos antes desde a transição do Império Otomano para o controle dos protetorados – os quais foram responsáveis por uma determinada tutela das potências industriais em países que, embora possuíssem governos formalmente autônomos, eram submetidos a

⁷ Souza (2016) cita que no final desse mesmo ano, Ismail opta por vender as ações egípcias do Canal de Suez e a Inglaterra compra as 176 mil ações do Canal por apenas 4 milhões de libras esterlinas. Apenas à título de curiosidade, o Canal havia custado para os egípcios cerca de 300 milhões de libras esterlinas – contabilizando todos os empréstimos, investimentos e mão-de-obra despendidos à construção do Canal – o que foi extremamente lucrativo para os britânicos a nível financeiro e de influência, já que foi esse fato que possibilitou um maior controle do Egito.

⁸ Um exemplo disso foram as intensas manifestações egípcias contra a influência britânica após tentativa de redefinição dos termos do tratado anglo-egípcio de 1936 (Souza, 2016), que obrigava o Reino Unido a retirar apenas algumas de suas tropas do Egito, o que favoreceria a manutenção do *status quo* já dominante da Europa, enquanto os egípcios objetivavam total independência europeia.

acordos econômicos desiguais –, dentre outros fatores, essa forma de dominação colonial foi responsável por certa instabilidade sobre a autoridade e a identidade local (Hourani, 2006).

Adiante, diretamente nos anos das Grandes Guerras Mundiais, a ascensão dos Estados Unidos como potência e um dos principais atores no cenário internacional configuram uma reestruturação na ordem vigente. O objetivo estadunidense, a partir de 1945, era manter seu status de dominação e impedir que a influência soviética se espalhasse. Enquanto a influência dos impérios europeus fragilizava-se em suas colônias como um todo, o interesse dos Estados Unidos aumentava na mesma proporção. Embora seu objetivo fosse evitar que a ideologia soviética se espalhasse, reuniões entre Franklin Roosevelt e o Rei Farouk acabaram acontecendo, com tentativas de estabilização egípcia (Souza, 2016).

Concomitantemente, em 1947, Farouk encontra-se com diversos outros países orientais para acordarem um ataque armado contra a repartição dos territórios palestinos e criação de estado judeu. Entretanto, Israel não somente triunfou, como também angariou mais territórios (Souza, 2016). Essa derrota, assomada aos fatores internos egípcios como falta de autonomia e enfraquecimento do exército e da monarquia, contribuíram para a criação de um grupo chamado Oficiais Livres do Egito, que derrubaram a monarquia em 1952. O grupo dos Oficiais objetivava a princípio que Muhammad Naguib, autoridade máxima e Primeiro-Ministro, governasse por um período de transição (Souza, 2016) e depois repassariam o poder à sociedade civil. No entanto, quando realmente derrubaram a monarquia, Naguib passou à presidência e os Oficiais Livres ocuparam cargos de ministérios, o qual Nasser assumiu como Ministro do Interior e Primeiro-Ministro adjunto.

Esse sentimento de libertação nacional surgiu no Egito conforme a influência europeia se intensificava, no entanto, foi fortemente induzido pelos Estados Unidos, uma vez que encontraram uma oportunidade de se fundamentarem no Oriente Médio como forma de conter o avanço da URSS na região. Aproveitando-se dessa cooperação com os Estados Unidos, Nasser explorava a relação egípcia-estadunidense como uma forma de diminuir a influência britânica. Goldschmidt (2008, p. 152 como citado em Souza, 2016, p. 163) explicita que “Nasser queria que os americanos pressionassem os britânicos a desistir de sua base no Canal de Suez” e acordaram, em 1954, a retirada das tropas em até 20 meses por parte dos ingleses. No que tange ao objetivo de paz com Israel⁹, os egípcios em concordância com os israelenses, repatriaram os refugiados palestinos (Souza, 2016).

Internacionalmente, Nasser estava sendo reconhecido como aquele que havia derrotado o Império Britânico pelo acordo de 1954. Objetivando a modernização, inicia-se o processo que entrelaça tudo o que foi citado até agora e que tem, como consequência, a Crise no Canal de Suez. Para desenvolver o Egito, seria necessário construir uma nova represa em Assuã, que seria responsável por expandir agricultura, terras, empregos e industrialização. Contudo, precisavam de investimentos e comprometeram-se com um empréstimo de 200 milhões de dólares financiados pelo BIRD e Grã-Bretanha e Estados Unidos investiriam 70 milhões de dólares (Cook, 2013 como citado em Souza, 2016) em troca do fim de todas as relações com qualquer país do bloco socialista. Acordados os termos, os investimentos deliberados não foram

⁹ Um elemento fundamental para compreender o desdobramento do pan-arabismo no Oriente Médio, é a instalação do Estado de Israel. Esse fator foi essencial pois, paralelamente à questão palestina-israelense, o sentimento pan-árabe entre os palestinos fortaleceu-se de tal modo que o movimento ascendeu a partir da possibilidade de desafiar as autoridades israelenses e a hegemonia das potências ocidentais (Lage, 2022©). Assim, com a criação do Estado de Israel, com a resistência palestina e com os respectivos apoios dos países árabes no que tange à autodeterminação e necessidade de Estado próprio palestino, as tensões regionais são consolidadas.

efetivados, gerando forte descontentamento em Nasser, já presidente do Egito, nas relações diplomáticas entre os países.

Discursando em Alexandria, Nasser informou à população que França e Grã-Bretanha haviam perdido todos os direitos sobre o Canal de Suez, que estava sendo nacionalizado naquele momento e que o decreto publicado seria transformado em lei. Com a nacionalização, os lucros seriam revertidos para a construção da Represa. Para os ingleses, isso era uma violação ao acordo de 1954¹⁰, os franceses ainda possuíam as ações da Companhia do Canal, os Estados Unidos se interessavam por como a nacionalização iria afetar a navegação estadunidense pelo Canal, e, por fim, os sionistas temiam que o Egito utilizasse da detenção do Canal como forma de prejudicar Israel (Souza, 2016).

Após a nacionalização, o Primeiro-Ministro britânico Anthony Eden, em conjunto com o Primeiro-Ministro francês Guy Mollet e com o israelense David Ben Gurion, começam a planejar ações militares contra Nasser, planejando removê-lo do poder e instalar um regime menos hostil ao ocidente (Crowcroft, 2016). Paris e Londres queriam a desocupação no Canal, porém o objetivo de Israel era além: retirar o exército egípcio no Sinai, geograficamente perto de Israel, acabar com as bases palestinas em Gaza e com o controle do Egito no Estreito de Tiran. No entanto, a pressão americana de encontrar uma solução pacífica para a crise os impediu de atacar de maneira tão explícita.

O plano arquitetado por França, Grã-Bretanha e Israel, chamado de Agressão Tripartite, ocorreu a partir de forças israelenses que invadiram o Sinai tanto por vias aéreas quanto terrestres; assim, franceses e ingleses solicitaram que ambos os países cessassem as hostilidades, recuassem e, ao Egito, foi exigido que todos os países fossem liberados de navegarem no Canal. Caso não cumprissem o solicitado, Suez seria ocupada pela França e pela Grã-Bretanha. Já sabendo que Nasser não aceitaria o que foi imposto, eles teriam justificativas para a ação militar anglo-francesa, que ocorreu em 31 outubro de 1956 (Crowcroft, 2016).

Os Estados Unidos, conforme dito, pretendiam resolver a situação de maneira pacífica, alertando Israel, França e Grã-Bretanha que, caso seguissem com o plano, prejudicariam as relações com os norte-americanos e que o ataque ao Egito não seria apoiado. Assim, Rússia e Estados Unidos solicitam à Organização das Nações Unidas cessar-fogo e retirada das tropas estrangeiras, fato esse que não foi obedecido pelos europeus. No entanto, com ameaças de sanções econômicas, comerciais e militares a operação é bem-sucedida (Crowcroft, 2016; Santos, 2016).

Dessa maneira, embora o Egito tenha tido baixas militares, também foi um momento importante de enfraquecimento da influência europeia no Oriente Médio, marcando o fim do controle britânico no curso da política doméstica egípcia (Souza, 2016). As relações diplomáticas com França e Grã-Bretanha foram oficialmente cortadas e as empresas internacionais que encontravam-se no Cairo, nacionalizadas. Ademais, as influências dos Estados Unidos e da URSS aumentaram. Por fim, foi dessa maneira que a identidade pessoal e o governo de Nasser se transformaram em uma das principais figuras panarabistas.

¹⁰ Embora a justificativa britânica fosse a de violação ao Acordo Anglo-Egípcio de 1954, o fato do Canal de Suez ser do Egito era confirmado por tal tratado, além de que é reconhecido internacionalmente o direito de nacionalização de companhias que fazem parte de seu território, desde que se compense os acionistas (Souza, 2016). Fato é que a ação de Nasser marcou o seu simbolismo como líder nacionalista, panarabista e anticolonial.

4 A POLÍTICA DOMÉSTICA EGÍPCIA E A TOMADA DE DECISÃO

Conforme exposto, para que seja possível analisar o processo decisório, é necessário ter em mente o contexto interno e externo. Dessarte, é imprescindível retornar aos momentos anteriores à nacionalização da Companhia do Canal de Suez. Nesse momento, o Egito já havia acordado os investimentos a serem feitos pelos Estados Unidos na represa de Assuã, porém Nasser toma conhecimento do Plano Ômega que objetivava, dentre outros fatores, atrasar essa ajuda ao Egito (James, 2006). Ofendido por essa hostilidade e, sabendo que os financiamentos para a represa provavelmente não aconteceriam frente à decisão que tomaria pelo contexto mundial de Guerra Fria, Nasser reconhece diplomaticamente a China comunista e, em contrapartida, os Estados Unidos retiram as ofertas imputadas¹¹.

Assim, surge a discussão interna no Egito acerca da nacionalização da Companhia do Canal de Suez, sob pretexto de que necessitavam do dinheiro para a construção da represa. Embora existam registros¹² de que Nasser, não pretendia nacionalizar o Canal antes de ser realmente a última alternativa a fazê-lo e que o único motivo foi precisamente financeiro, há também fortes evidências de que tal ideia foi anteriormente contemplada¹³.

Nasser, ressentido com as justificativas insinceras dos Estados Unidos quanto aos motivos da retirada dos investimentos, ao discursar em Alexandria informando a nacionalização do Canal, acusa os estadunidenses de apenas buscarem os seus próprios fins, encarando tal recusa financeira como tentativa de minar o seu regime: “[...] Washington anuncia por mentiras, enganos e desilusões que a economia egípcia é impotente e instável. Eu olho para eles e digo: ‘[...] Devias não dominar ou tyrannizar sobre nós’.” (James, 2006, p. 27, tradução nossa). Com sua opinião forte, atitudes inflexíveis e pretextos extremamente nacionalistas, há quem considere Nasser um ditador egípcio (Crowcroft, 2016). Por fim, no que tange ao período pré-nacionalização, Nasser utilizou-se de imagens de um ocidente hostil para embasar sua decisão.

A escolha por nacionalizar o Canal surpreendeu diversos grupos: internamente, pessoas em cargos públicos, militares e a população civil não esperavam tal reação; externamente, os atores internacionais consideravam essa a resposta menos óbvia de Nasser (James, 2006). Como consequência de sua ação, Nasser acreditava que os líderes do ocidente possivelmente apenas o atacariam através de ameaças e hostilidades verbais. Avaliando a possível situação com os britânicos, embora pudesse cogitar uma intervenção, já era de conhecimento que não haviam tropas suficientes na região para chegarem tão rapidamente à Suez. Nasser também considerou que o diplomata Eden poderia reagir violentamente, visto que a Companhia era uma empresa francesa, porém ainda assim acreditou que ele necessitaria do mesmo tempo de preparação que os britânicos para uma invasão armada. Por fim, quanto à Israel, Nasser não se preocupou, pois acreditava que os Estados Unidos não permitiriam qualquer tentativa intervencionista (James, 2006).

Tendo em mente as possíveis consequências e respostas dos outros países que, segundo sua lógica, poderiam ser contidas pelo Egito, Nasser nacionaliza a Companhia do Canal. Uma de

¹¹ Isso demonstra, de certa forma, que Nasser já havia perdido a esperança quanto à uma aliança frutífera com Washington, o que o levou a considerar aceitar as ofertas de patrocínio soviéticas (James, 2006).

¹² James (2006) apresenta que determinados períodos históricos foram marcados por certo obscurecimento da bibliografia disponível, ainda mais no que diz respeito às intensas discussões acerca da nacionalização do Canal.

¹³ Ao conversar com o presidente Kenneth David Kaunda, da Zâmbia, alguns anos à frente, Nasser esclareceu que só nacionalizaram o Canal de Suez, quando asseguraram-se que conseguiriam administrá-lo, nos âmbitos administrativo, jurídico e histórico; concomitantemente a afirmação do presidente Josip Broz Tito, da Iugoslávia, de que Nasser o teria informado dos planos de nacionalizar o Canal em fevereiro de 1955 (James, 2006), o que só se concretizou em julho de 1956.

suas formas de se aproximar da população egípcia e da comunidade internacional para propagar sua política externa, eram os discursos realizados em rádios e, nesse contexto, afirmou que a opinião pública era sua maior prioridade, preocupando-se em mostrar flexibilidade política no que dizia respeito à gestão eficaz do Canal. O presidente continuou seu discurso:

[...] Nestes dias decisivos na história da humanidade, nestes dias quando a justiça luta para defender sua existência diante das falsidades da agressão, maldade, caos internacional, dominação, tirania e imperialismo, nestes dias o Egito, sua pátria, mantém-se firme a salvaguardar sua soberania (James, 2006, p. 31, tradução nossa).

A resposta britânica à nacionalização foi organizar uma Conferência Internacional em Londres, a qual Nasser originalmente planejava comparecer, porém se convenceu de que o viés extremo exibido na agenda do local significava que isso poderia diminuir sua dignidade. Assim, o Primeiro-Ministro britânico iniciou suas respostas de maneira violenta e com ataques pessoais, afirmando que a celeuma não era “[...] com o Egito, menos ainda com o Mundo Árabe, é com o Coronel Nasser” (James, 2006, p. 31, tradução nossa). A Conferência acordou um conjunto de propostas para o controle internacional do Canal, onde Robert Menzies, Primeiro-Ministro australiano, apresentaria as resoluções à Nasser. Litigiosamente, no entanto, as discussões acaloraram-se e, enquanto Nasser discursava sobre um colonialismo coletivo e que tinha intenção de chegar a um acordo, porém que o Primeiro-Ministro foi tão arrogante ao provocá-lo que sua única alternativa era expulsá-lo, o australiano achou Nasser ilógico e irritante (James, 2006). Fato esse é que a personalidade de Nasser influenciou ativamente não só suas próprias tomadas de decisão, mas também as decisões dos outros atores que participaram desses momentos.

A Grã-Bretanha e a França, no entanto, já se preparavam para a guerra. Ambos os governos estavam determinados que a nacionalização da Companhia do Canal de Suez não deveria ter sucesso, uma vez que caso Nasser obtivesse êxito perderiam sua influência na região e na Companhia do Canal, os oleodutos e os suprimentos petrolíferos, além da perda gradual da força das economias anglo-francesas. O objetivo de Eden era destruir o regime de Nasser, por meios militares, forçando o Egito a recuar, ou com pressões econômicas sugeridas pelos Estados Unidos. Quanto aos americanos, desde o início se concentraram nas medidas legais para reverter a nacionalização, sugerindo que a ação militar era injustificada. Na semana seguinte, a disputa de Suez foi encaminhada ao Conselho de Segurança da ONU. Foi nesse ponto que Nasser finalmente decidiu negociar, e fez algumas concessões cuidadosamente calculadas (James, 2006).

Embora esse jogo estivesse ocorrendo no tabuleiro internacional, Nasser ainda mantinha sua opinião de que não ocorreria nenhuma invasão com uso da força, praticamente descartando a perspectiva de uma invasão anglo-francesa. No entanto, o conluio da Agressão Tripartite já estava ocorrendo. No dia dos ataques israelenses no Canal de Suez, a surpresa foi intensa, considerando que o perigo militar iminente parecia ter acabado e as negociações para a resolução pacífica das questões do Canal de Suez aconteceriam em breve em Genebra¹⁴. Contudo, mesmo quando paraquedistas israelenses pousaram na passagem de Mitla no Sinai,

¹⁴ Nasser acreditava que Israel não possuía força suficiente para um ataque e que só conseguiria caso fosse apoiada pelos Estados Unidos. No entanto, James (2006) aponta que o líder egípcio já vinha recebendo sinais dessa insatisfação israelense, inclusive com alertas de Washington às embaixadas árabes nos Estados Unidos, simultaneamente aos relatos da Infantaria Egípcia de que grandes concentrações de tropas encontravam-se perto das fronteiras.

30km a leste do Suez, Nasser nem sequer cogitava a possibilidade de um envolvimento anglo-francês.

Com o plano da Agressão Tripartite em ação, Londres e Paris ordenaram aos egípcios e israelenses que retirassem as tropas do Canal e, conforme explicitado na seção anterior, o Egito foi obrigado a aceitar a ocupação temporária dos britânicos e franceses, ou as forças poderiam intervir, em qualquer caso, da forma que julgassem necessárias¹⁵. Por isso, quando citaram essas condições, o presidente egípcio negou, acreditando ainda que o objetivo britânico era meramente manter as forças egípcias fora de Sinai. Em 31 de outubro, aviões britânicos e franceses começaram um bombardeamento no território egípcio, que estava repleto de civis¹⁶. A primeira suposição de Nasser foi que os aviões eram israelenses, porém logo as evidências tornaram-se inconfundíveis: as potências ocidentais haviam juntado-se à guerra (James, 2006).

Sem mais chances de uma vitória militar convencional, surgiram diversos debates internos na população militar e civil: continuar com a guerra e arcar com as consequências de uma intensa destruição e devastação, ou salvar o país da ruína rendendo-se e passando para à clandestinidade ao manter a luta contra o governo que os seria imposto? (James, 2006). A maioria concordava com a segunda opção. Nasser, entretanto, declarou que o Egito deveria “[...] resistir força com força” (James, 2006, p. 42, tradução nossa). Mesmo solicitando a retirada das tropas do Sinai, Nasser manteve sua postura otimista, discursando nas rádios e nas praças que lutaria até sua última gota de sangue. Tendo conhecimento da gravidade da situação, o presidente afirmava que esperaria a opinião pública para salvá-lo e que estava seguindo a reação global aos eventos em seu país de forma extremamente cuidadosa. Os jornais egípcios saudavam os protestos anticolonialistas na Assembleia Geral da ONU e havia manifestações massivas antiguerra (James, 2006).

Já com os Estados Unidos, o Cairo continuou realizando o possível para conquistar os americanos através de suas ideologias de não alinhamento ao uso da força. Explicitamente, no Conselho de Segurança da ONU, os americanos realmente discordaram das ações tomadas por Grã-Bretanha e França. Percebendo que um dos objetivos estadunidenses era também o de substituí-los na região, Nasser buscou explorar tais rivalidades e inclusive contatou o embaixador americano, reiterando que estavam dispostos a fazer qualquer coisa para acabar com a guerra: prometeu se opor ao comunismo, reconsiderar a questão da paz com Israel, aceitar a presença da ONU em território egípcio e até mesmo rejeitar as armas soviéticas. Washington, no entanto, não tinha certeza se Nasser cumpriria essas promessas (James, 2006).

Quando a ONU interviu e o perigo imediato passou, Nasser começou a dificultar a cooperação para com os americanos, a partir da UNEF. O ressentimento de Nasser foi agravado pelo fato de que culpabilizou os estadunidenses pelo acordo realizado pós-Suez, o qual acreditava ser fundamentalmente injusto com o Egito e recompensador à Israel. Por fim, é importante abordar que, nesse contexto, Nasser aceitou uma constante e crescente assistência prestada pelos soviéticos, financiando até mesmo o próprio projeto da represa de Assuã (James, 2006) que foi o motivo inicial de todos os conflitos belicosos que se seguiram e culminaram na Guerra de Suez.

¹⁵ Considerando que a última “ocupação temporária” britânica no Egito, que se iniciou em 1882 havia terminado apenas quatro meses antes, Nasser considerou uma grande ofensa ao Oriente Médio, embora ainda não estivesse totalmente convencido de que os britânicos colocariam em risco sua posição alinhada aos árabes e apoiariam Israel.

¹⁶ Já com a possibilidade iminente das intervenções e do uso da força, os ministros egípcios aconselharam Nasser a conduzir planos já elaboradas para uma evacuação civil da Zona do Canal e uma redistribuição naval do Mar Vermelho para Arábia Saudita. Entretanto, como Nasser ainda não acreditava em um ataque armado, optou pela não realização desses procedimentos (James, 2006).

Assim, foi possível obter um panorama o qual apresentou as principais tomadas de decisão do presidente egípcio Nasser durante os conflitos no Canal de Suez, a âmbito externo e interno. A construção de sua figura, sua personalidade e as lutas as quais defendia, conferiu a criação de um conceito denominado “nasserismo”, que combinava anticolonialismo, socialismo árabe e o ideal de união política árabe, tendo sido aprimorados através do drama de Suez (James, 2006). Com sua influência no mundo árabe em alta, pautada também por sua massiva popularidade e pelo apelo de sua política externa anticolonialista, a estabilidade do governo do Cairo dependia da legitimidade carismática de seu presidente (James, 2006).

Segundo Crowcroft (2016), a figura de Nasser representou a incorporação pessoal da identidade de seu país, sendo ele quem reuniu a resistência nacionalista contra a tentativa de dominação imperialista, restaurando a dignidade do árabe individual, após décadas de domínio estrangeiro. Tal fato foi acentuado ainda mais pelos processos internacionais de panarabismo e maior consciência global dos efeitos imperialistas nas comunidades orientais. Assim, sua representatividade como ativista nas questões nacionais, acentuou a tomada de decisão como sendo essencial para consolidar uma posição anti-imperialista no cenário internacional.

Deste modo, a figura do líder predominante Nasser demonstrou a centralidade de suas decisões baseadas em suas percepções individuais para cada processo de tomada de decisão, ou seja, de acordo com suas individualidades e entendimentos particulares, tais como Snyder, Bruck e Sapin (1954) propuseram. Sendo assim, o nível de análise individual, embora tenha contemplado os diversos contextos internacionais e dos Estados envolvidos, focalizou na ideologia, personalidade, crenças, percepções e cognição (da Rocha, 2002) da figura do presidente egípcio, contemplando a abordagem pessoal para identificar suas ações de política externa no tabuleiro internacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa possuiu como principal objetivo analisar de que modo as unidades de decisão do Egito influenciaram a formulação da política externa do país, durante os conflitos de Suez, considerando o contexto histórico de Guerra Fria e os movimentos de descolonização africana e asiática. Desse modo, para compreender os conflitos árabes no Canal de Suez, a participação dos países envolvidos no conflito e a análise da formulação de política externa a partir dos *decision-makers*, foi abordada as definições de política externa, a relevância da figura doméstica para formulação de política externa, a operacionalização das unidades de decisão, o contexto histórico egípcio e os processos internos de tomada de decisão.

De acordo com o que foi explicitado, a definição de formulação de política externa pode ser contemplada através da união entre fatores domésticos e internacionais, os quais se impactam mutuamente. Hill (2016) valida a questão identitária à âmbito doméstico, onde os tomadores de decisão são os responsáveis por deliberar o que é política externa com suas próprias questões particulares. Os *decision makers*, então, enfrentam intensas responsabilidades e devem estar preparados para adaptarem-se de acordo com o contexto em que estão inseridos.

Assim, surge a necessidade de determinar quem são esses tomadores de decisão em política externa e é através das definições de Hermann e Hermann (1989, p. 363, tradução nossa), que a presente pesquisa focalizou na figura do líder predominante, o qual é o “único indivíduo que tem o poder de tomar as decisões em política externa [...] e pode suprimir toda a oposição”. Conforme abordado, o presidente egípcio Nasser foi o responsável por centralizar as decisões em sua própria figura, decidindo o curso da política externa do Egito através de suas vontades. Em determinadas situações, até mesmo agiu com certa imprudência, principalmente no que

tange ao período dos conflitos belicosos armados que ocorreram em Suez, entretanto, embora existissem diversos outros grupos no Egito, ele era o único a moldar totalmente o comportamento da política externa.

Complementarmente à relevância das figuras domésticas para formulação de política externa, os autores Snyder, Bruck e Sapin (1954) determinam que a existência dos Estados só é possível por conta dos decisores humanos, que compõem os governos, sendo essas pessoas os atores fundamentais para compreender as ações dos Estados. Ademais, avalia a importância de sempre considerar a percepção individual dos decisores políticos para cada processo de tomada de decisão, influenciadas pela individualidade e entendimentos particulares. A personalidade de Nasser foi um fator decisivo para a influência em suas próprias tomadas de decisão, uma vez que os processos de reconhecimento da China comunista, nacionalização da Companhia do Canal, recusas as tentativas amigáveis de negociação, discussões acaloradas com os ministros estrangeiros e políticos nacionais, discursos populistas e intensos ressentimentos com as atitudes de outros países, expressou externamente sua própria percepção individual daquilo que estava sendo tratado. Sendo assim, a abordagem das unidades de decisão na formulação de política externa é extremamente relevante para compreender eventos, especialmente aplicada à crise de Suez sob enfoque no presidente Nasser.

Posteriormente, foi realizado um apanhado histórico dos processos de dominação britânica e francesa, de modo a estruturar sua influência desde o final do Império Turco Otomano, perpassando pelo ápice do colonialismo anglo-francês com a construção da Companhia do Canal de Suez, e os processos de declínio dessa atuação com a nacionalização do Canal, comprovando a indispensabilidade da história para a análise de eventos atuais.

Após essa explanação, também foram analisadas as principais ações do presidente egípcio Nasser no contexto da crise de Suez, focalizando em sua figura pessoal para a execução da política externa. Foi possível confluir, então, que fatores como sua legitimidade carismática através de discursos em rádios, a personificação do nacionalismo egípcio e a luta contra os movimentos anticoloniais foram os elementos centrais que caracterizaram sua influência no mundo árabe e seu processo de formulação de políticas à âmbito internacional.

Por fim, este estudo foi importante devido à intersecção presente na abordagem da análise de política externa do Egito a partir do enfoque nas unidades de decisão e no *decision making process* do presidente Nasser, em um contexto geopoliticamente marcado por eventos relevantes como a emergência das potências da Guerra Fria e suas buscas por consolidação de influência no Oriente Médio, os processos de descolonização que se seguiram nos países periféricos e a ascensão de movimentos pan-arabistas e pós-coloniais. Assim, todos esses fatores foram igualmente necessários para contemplar as tomadas de decisão de Nasser à nível internacional, considerando suas perspectivas individuais e cognitivas para o processo decisório.

Contudo, a presente pesquisa também possuiu algumas limitações, como lacunas nos momentos históricos dos processos de tomada de decisão que afetam a linearidade histórica dos eventos e, conseqüentemente, dos processos individuais de Nasser, e a presença de outros atores que foram relevantes para a gênese dos acontecimentos e que influenciaram a decisão do presidente egípcio, mas que devido ao recorte específico da pesquisa não foram contemplados. Deste modo, sugere-se a continuidade desses estudos, examinando as entrelinhas citadas e ampliando as análises dessa temática tão relevante.

REFERÊNCIAS

- Allison, G. (2008). *The Cuban missile crisis* (pp. 256–283) [Review of *The Cuban missile crisis*]. Foreign Policy: theories, actors, cases.
- Beach, D. (2012). *Analyzing Foreign Policy* (1st ed.) [Review of *Analyzing Foreign Policy*]. Palgrave Macmillan.
- Castro, T. (2012). [Review of *Teoria das Relações Internacionais*]. Retrieved April 3, 2022, from Ministério das Relações Exteriores website: http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf
- CROWCROFT, B. (2016). *Egypt's Other Nationalists And The Suez Crisis Of 1956*. The Historical Journal, 59(1), 253–285. <https://doi.org/10.1017/s0018246x15000060>.
- Da Rocha, A. J. R. (2002). [Review of *Relações internacionais: teorias e agendas*]. Brasília: IBRI.
- Ferrer, F. C., & Matos, J. S. (2006). [Review of *A construção do Canal de Suez e a formação do conflito: a força de paz brasileira na Faixa de Gaza*]. Biblos, 19, 43–56. Retrieved from <https://periodicos.furg.br/biblos/article/view/251/65>.
- Gil, Antônio Carlos. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo Atlas.
- Hermann, M. G., & Hermann, C. F. (1989). *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*. International Studies Quarterly, 33(4), 361. <https://doi.org/10.2307/2600518>.
- Hill, C. (2016). (2nd ed., p. 396) [Review of *Foreign Policy in the twenty-first century*]. Palgrave Macmillan.
- History Editors. (2009, November 9). [Review of *Suez Crisis*]. Retrieved October 31, 2021, from Cold War website: <https://www.history.com/topics/cold-war/suez-crisis>.
- Hourani, A. (2006). [Review of *Uma história dos povos árabes*]. Companhia de bolso.
- James, L. M. (2006). (1st ed., p. 240) [Review of *Nasser at war: Arab Images of the Enemy*]. New York: Palgrave Macmillan.
- Lage, V. C. (2022). [Review of *O conflito de Israel: um espaço de agentes, estruturas e identidades em constante reconstrução*]. Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio). Retrieved from <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11717/11717.HTM>.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. de A. (2001). (4th ed.) [Review of *Fundamentos da metodologia científica*]. São Paulo: Editora Atlas.
- Mendes, P. (2017). [Review of *Como compreender e estudar a decisão em política externa: reinterpretando os clássicos*]. Brazilian Journal of International Relations, 6(1), 8–36. <https://doi.org/https://doi.org/10.36311/2237-7743.2017.v6n1.03.p8>.

Salgado Neto, L. (2012). [Review of *A crise de Suez: uma sobreposição de três conflitos (1952-1956)*]. *Revista Cantareira*, 17, 87–184. Retrieved from <https://periodicos.uff.br/cantareira/article/view/27895/16303>

Ferreira De Oliveira, M. (2011). Universidade Federal de Goiás, Campus Catalão – Curso De Administração. *METODOLOGIA CIENTÍFICA: um manual para a realização de pesquisas em administração*. Retrieved from https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf.

Pinto, M. do C. (2016). [Review of *Nacionalismo árabe e panarabismo*]. *Revista Janus*, 84–85. Retrieved from https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2945/1/2.15_MariaCeupinto_pan_arabismo.pdf.

Putnam, R. D. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia E Política*, 18(36), 147–174. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782010000200010>.

Snyder, R. C., Bruck, H. W., & Sapin, B. (1954). *Decision-making as an approach to the study of international politics*. Princeton: Princeton University.

Snyder, R. C., Bruck, H. W., & Sapin, B. M. (1962). *Foreign policy decision-making: an approach to the study of international politics*. New York: Free Press.

de Souza, F. A. S. (2016). *Determinações estratégicas e econômicas da dominação britânica no Egito (1804-1956)* (p. 191) [Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) *Determinações estratégicas e econômicas da dominação britânica no Egito (1804-1956)*]. https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/136289/souza_fas_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

Suez Canal Authority. (2019). [Review of *New Suez Canal*]. Retrieved November 7, 2021, from About Suez Canal website: <https://www.suezcanal.gov.eg/English/About/SuezCanal/Pages/NewSuezCanal.aspx>.

Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company.