

O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DE GAMAL ABDEL NASSER NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA EGÍPCIA DURANTE OS CONFLITOS NO CANAL DE SUEZ

GAMAL ABDEL NASSER'S DECISION-MAKING PROCESS IN EGYPTIAN FOREIGN POLICY FORMULATION DURING THE SUEZ CANAL CONFLICTS

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli¹
Thatiane Gabrielle Bôscoa²

Resumo: A presente pesquisa buscou analisar como o processo de tomada de decisão do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser influenciou a formulação da política externa durante os conflitos no Canal de Suez, após nacionalização da rota pelo Egito. As decisões tomadas pelos formuladores de política externa e o papel dos *decision-makers* nesses processos, sob foco na figura do presidente Nasser, foram analisados através da pesquisa bibliográfica. 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.

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

Abstract: The present research aimed to analyze how Egyptian President Gamal Abdel Nasser's decision-making process actively influenced the country's foreign policy formulation during the Suez Canal conflicts, after the nationalization of the route through Egypt. The decisions made by foreign policymakers and the role of decision-makers in these processes, focusing on the figure of president Nasser, were analyzed from the bibliographic research. 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 foreign policy.

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

1. Pós-doutorando pelo CEBRAP e Doutor em Ciência Política pela UFSCar. Professor de Ciência Política da UFCG e foi professor de Relações Internacionais no UNISAGRADO. Possui interesse nas áreas de análise de política externa, instituições políticas comparadas e processo decisório. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0598322092154820>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6911-5485>.

2. Pós-graduada em Direito Internacional e Direitos Humanos pela PUC-Minas, bacharel em Relações Internacionais pelo UNISAGRADO e graduanda em Direito pela Uninove. Possui interesse nas áreas de análise de política externa, migrações internacionais e direitos humanos. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5095024001111865>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3699-142X>.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar como o processo de tomada de decisão do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser influenciou a 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 objetivos específicos, 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; explorar e investigar os motivos e disposições dos tomadores de decisão, passíveis de levá-los a um conflito internacional; e analisar a formulação de política externa a partir dos *decision-makers*.

O Egito, devido à sua localização territorial estratégica, desempenha um papel crucial como uma ponte terrestre entre dois continentes, e conecta duas importantes hidrovias: o Mar Mediterrâneo e o Oceano Índico. Sua presença se estende desde o golfo de Suez até a Península do Sinai, abrangendo o norte da África e alcançando a Ásia. Além disso, é capaz de interligar os continentes africano, europeu e asiático e o mundo árabe (R. Hinnebusch; N. Shama, 2014). A geopolítica do Egito, conforme destacado por A. Dessouki (2008), delinea um país de grande pertinência e vantagens para ser controlado e governado.

No entanto, embora esteja centralizado em um contexto geográfico relevante, a influência da geografia na política depende da interação de como a elite particular ou os líderes no poder percebem seu significado e sua importância (Dessouki, 2008). A geografia egípcia era contemplada e compreendida como extremamente relevante tanto por atores nacionais quanto internacionais. Consequentemente, os presidentes egípcios, cientes dessa vantagem geopolítica, exploravam-na de maneiras distintas, naturalmente buscando a liderança regional (Hinnebusch; Shama, 2014).

Outro aspecto fundamental da identidade egípcia é sua ligação intrínseca com a identidade árabe-islâmica, sendo esta inata e parte indissociável da comunidade egípcia. Como epicentro da civilização islâmica, o Egito abriga uma população onde mais de 90% se identificam como muçulmana, tendo o Islã como religião oficial do Estado, e onde o árabe é a língua materna de todos os egípcios (Dessouki, 2008; Hinnebusch; Shama, 2014). Essa realidade contribui para que a cultura popular seja profundamente islâmica, gerando coesão social, forte identificação e um senso de unidade e coletividade entre a população egípcia (Dessouki, 2008).

Inúmeras são as consequências positivas decorrentes disso; entre elas, destaca-se a posição do Egito como centro intelectual e político no mundo árabe contemporâneo (Hinnebusch; Shama, 2014). Entretanto, no contexto internacional, a unidade do Egito possibilitou a tomada de decisões complexas na política externa; decisões essas que seriam praticamente impossíveis para a maioria dos países árabes, devido às suas fragmentações domésticas e internas (Dessouki, 2008). Ou seja, a existência de uma população com forte

senso de unidade propiciou ao Egito uma política externa forte e de referência, tanto regional quanto internacionalmente.

Ademais, a identidade egípcia foi consolidada por meio da figura e das ideologias de Nasser: sua politização como oficial do exército durante a guerra da Palestina levou-o a compreender que os estados árabes se defrontavam com os mesmos inimigos imperialistas e sionistas. Durante seu regime, Nasser empenhou-se ativamente em propagar a mensagem pan-arabista através das escolas, da mídia e do partido único. Essas tentativas sistemáticas foram precisas e evocaram na população o entusiasmo árabe e a convicção de que a efetiva superação desses inimigos só seria possível por meio da unidade e cooperação entre os países árabes (Hinnebusch; Shama, 2014).

Já especificamente no contexto das crises do canal de Suez, onde os motivos foram predominantemente políticos, foi em 1956³ que elas efetivamente começaram. 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 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 de financiar a represa de Assuã e os empréstimos solicitados pelo Egito ao Fundo Monetário Internacional (FMI), o presidente egípcio nacionalizou a Companhia do Canal de Suez para obtenção de lucro estatal destinado ao pagamento da represa (L. 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

3. 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 o Mar Mediterrâneo ao Oceano Índico, por intermédio do Mar Vermelho. Assim, a hidrovía 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).

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 presença constante da ONU, houve a retirada dos invasores no Egito.

Atualmente, o Canal de Suez, embora seja um território pacífico em relação aos conflitos belicosos que aconteceram anteriormente, 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 (D. 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, sendo necessário mediar o impacto do externo sobre o doméstico (C. Hill, 2016). Já para R. Snyder, H. Bruck e B. Sapin (1962), o importante é compreender o processo que ocorre na formulação da decisão, ou seja, a análise de política externa deve se concentrar nas ações dos tomadores de decisão no cenário internacional. Tal qual o pensamento de Margaret e Charles Hermann (1989), as fontes de mudança na política externa podem configurar-se na relevância da figura doméstica para sua execução, ou seja, os indivíduos são partes ativas do processo decisório.

Diante do exposto, o presente estudo propõe responder à seguinte pergunta: de que maneira a atuação do presidente egípcio Nasser, através do seu processo de tomada de decisão como *decision-maker* político, influenciou a política externa do país durante os conflitos no Canal de Suez.

Assim, a relevância da pesquisa 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 com enfoque na abordagem da liderança individual para formulação de política externa, seus motivos e conseqüências. 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 o processo de tomada de decisão de Nasser influenciou a 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, de caráter qualitativo (Lakatos; Marconi, 2001), com fontes primárias (livros, artigos científicos) e secundárias (documentos e dados).

Assim, foi possível relacionar os processos de tomada de decisão egípcios, 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 (A. Gil, 2008).

Visando compreender o papel da tomada de decisão para a formulação da 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 com enfoque na figura presidencial, 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 pan-arabista no contexto dos processos de descolonização. Por fim, foram analisadas especificamente as decisões tomadas pelo presidente Nasser, no contexto do Canal de Suez, aplicando as teorias anteriormente apresentadas no estudo do caso.

DEFINIÇÃO E ANÁLISE TEÓRICA DA POLÍTICA EXTERNA

Para compreender os processos de formulação da política externa egípcia a partir do processo de tomada 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. Grosso modo, a política externa pode ser definida como sendo a formulação de políticas resultante da combinação de fatores internos e externos, domésticos e 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, sendo 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 explicações, 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 em 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 (2016:4, 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. Conseqüentemente, 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 determinado país X, provavelmente será significativo para alguns outros, pois a política externa não ocorre no vácuo, embora a maioria dos problemas não impliquem em risco de guerra⁴. 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 decisores que definem a política externa através de suas ações e conseqüências de suas decisões. Sendo assim, tudo o que os atores fazem a nível nacional gera um resultado em política externa e faz-se necessária 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 norteiam, aqueles que a conduzem devem estar preparados para se adaptar 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 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 se engajar

4. No campo da Análise de Política Externa, os temas da agenda global são classificados em *high politics* e *low politics*, considerando o trinômio força-poder-interesse. *High politics* referem-se a políticas de elevada complexidade e importância, concernentes a assuntos de segurança e objetivos táticos. Por outro lado, *low politics* abrangem políticas de menor complexidade e de relevância secundária, incluindo áreas como tecnologia, meio ambiente, direitos humanos, entre outros. Embora possuam algum grau de efetividade, são temas considerados mais inclusivos; entretanto, *low politics* podem ser consideradas *high politics* ao adquirirem relevância e efeitos equivalentes (T. Castro, 2012).

ativamente nas relações internacionais, como empresas, corporações, atores transnacionais e paraestatais, 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, este pode ser definido como um conjunto de instituições, disposições e territórios, os quais 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, 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 têm as críticas à teoria realista de Relações Internacionais como pano de fundo⁵. Conforme supracitado, a análise da 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 a 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 (A. da Rocha, 2002).

Além desses 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, o segundo conceito, é uma junção de 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.

5. 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 (T. Allison, 2008). Kenneth Waltz (1979), em suas análises, relacionou o Estado a caixas-pretas ou bolas de bilhar, devido às suas características de indivisibilidade e homogeneidade.

Devido à complexidade do exposto, surgiu a indispensabilidade de 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 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, 2016:29, 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 este que será respondido no decorrer da próxima sessão.

PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA: A IMPORTÂNCIA DOS POLICY-MAKERS

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 na política externa? Quais são os efeitos do *decision-making process* sobre a política externa?

Partindo desses pressupostos, os autores argumentam que diferentes atores podem impactar as decisões de política externa, que devem ser canalizadas a partir de “*estrutura política de um governo que identifica, decide e implementa a política externa em seu país*” (Hermann; Hermann, 1989:362, tradução nossa). Em geral, isso significa que as unidades de decisão são notáveis pelo objetivo de moldar o comportamento da política externa. Os autores classificam algumas unidades de decisão, embora expliquem que elas variam conforme o

tempo e o problema em questão, incluindo figuras como chefes de governo, líderes executivos, coalizões, agências interdependentes, gabinetes, entre outros (Hermann; Hermann, 1989).

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 nesse processo é fundamental para explicar os contextos pessoais e, conseqüentemente, dos Estados.

Snyder, Bruck e Sapin (1954) dispõem de alguns pressupostos essenciais para explicar 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 que 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).

Para Snyder, Bruck e Sapin (1954), o estudo do processo decisório é o responsável por identificar quem e como é formulada a política externa, e o que influencia o processo de tomada de decisão. A ênfase analítica é sobre o âmbito doméstico; no entanto, as variáveis sistêmicas ainda fazem parte da análise de modo a compreender sua implementação.

M. Breuning (2007) contribui com a relação de causalidade em análise de política externa, afirmando que para entender o motivo da tomada de decisão, é necessário avaliar os comportamentos e resultados. Para ele, as causas são os fatores que explicam os comportamentos de política externa, chamado de variável independente, enquanto o efeito é o fenômeno que busca ser explicado, ou seja, a variável dependente.

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, sobre 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 (R. Putnam, 2010)⁶.

Hermann e Hermann (1989), com o objetivo de determinar quem são os decisores de política externa, conceituam as teorias das unidades de decisão. Os autores 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, 1989:363-364).

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 pan-arabismo⁷ e a luta pós-colonial nesse cenário. O tomador de decisão individual considera os valores, atitudes e percepções que guiam suas ações. 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.

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

6. 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.

7. Os movimentos panarabistas, que se intensificaram 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*” (M. Pinto, 2016:84), baseando-se no caráter nacionalista e centralizando a figura do Estado. Ao mesmo tempo, opunham-se ao colonialismo e à 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 restabelecimento do orgulho árabe, embora muitas vezes fracassadas (Pinto, 2016).

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, 1971:38), 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 de negócios e político, onde os jogadores são os atores governamentais que se posicionam através de negociações e manobras políticas para alcançar determinada decisão (P. 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, 1971:7, tradução nossa).

Focalizando na figura do líder predominante proposto por Hermann e Hermann (1989), de forma complementar, têm-se a análise cognitiva em política externa. Essa forma de análise busca identificar elementos subjetivos, tais como crenças, percepções, imagens e processamento de informações, que influenciam o comportamento dos atores; sendo assim, inferem o processo de tomada de decisão em política externa a partir das dimensões psicológicas e culturais dos indivíduos, dentro de um contexto racional integrado por cultura, valores e emoções. H. Sprout e M. Sprout (1956) consideram o ambiente psicológico dos indivíduos e/ou grupos que formulam a política externa como essenciais para compreender suas estratégias, decisões e intenções. Desta maneira, explicam a relevância de considerar o ambiente internacional da mesma maneira como ele é percebido e interpretado pelos decisores a serem analisados.

M. Brecher, B. Steinberg e J. Stein (1969) ilustram a formulação de política externa através das interações entre diferentes ambientes operacionais (*inputs*) sobre os decisores, que chegam a um resultado (*output*), através de uma decisão. Sendo assim, os ambientes operacionais podem ser externos, internos ou psicológicos. O âmbito externo, como as relações internacionais em geral, interações regionais, organizacionais e bilaterais; interno,

incluindo capacidade militar e econômica, estrutura política, grupos de interesse e elites competitivas; e psicológico, sendo as predisposições psicológicas tais como ideologia, legado histórico ou personalidade. Os autores afirmam, então, que a decisão é baseada no ambiente operacional e, com isso, o ambiente psicológico acaba se tornando central no processo decisório. No caso específico a ser analisado, a figura de Nasser, sua personalidade e ideologia individuais foram fatores essenciais para que o processo de tomada de decisão fosse tomado, exemplificado através de seus próprios discursos, no decorrer das próximas seções.

Já R. Jervis (1976) contribui ressaltando a importância das percepções e das percepções equivocadas no processo decisório – conhecidas como *perceptions* e *misperceptions*. Uma vez que os atores tendem a pensar dentro de suas próprias imagens e teorias, elas podem ser imprecisas de realidade e isso influencia diretamente na preferência por determinadas escolhas políticas dos decisores. Assim, suas escolhas podem ser ineficazes justamente por suas percepções individuais a respeito das situações em que estão tomando a decisão. O autor conclui reiterando que motivações emocionais são capazes de limitar a capacidade do decisor de absorver tais informações.

V. Hudson (2014) contribui amplamente com o debate da importância do líder individual em uma análise de política externa, a partir do tipo de regime, do seu interesse na política externa, da existência ou não de uma situação de crise, da existência ou não de situações de incerteza e/ou ambiguidade, do grau de treinamento deste líder em temas relativos à política externa, do conhecimento de uma área ou região em particular, do seu tipo de liderança e de suas interações com os demais grupos tomadores de decisão. Aplicando ao caso egípcio, podemos visualizar Nasser e sua relevância individual em política externa, considerando que o momento histórico da crise no Canal de Suez, a incerteza política motivada pelas relações com os países envolvidos no conflito, seu conhecimento na área, contribuindo fortemente para os conceitos de pan-arabismo e nacionalismo árabe, e a sua personalidade individual, a qual foi essencial para lidar com a política interna e externa simultaneamente, convergem com o citado por Hudson (2014). Ademais, o indivíduo como líder predominante, dificilmente terá uma decisão revertida, possuindo autoridade para elaborar a política externa, estando no topo da hierarquia.

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 de decisão existentes, focalizando nos tomadores de decisão e suas respectivas operacionalizações, e a relevância da figura individual de tais decisores políticos para o *decision-making process*, 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.

POLÍTICA INTERNACIONAL E O CONTEXTO EGÍPCIO

Conforme visto na seção anterior, a política internacional depende diretamente 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, será 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 o Egito para que o governo francês recuasse (F. de Souza, 2016). Embora as disputas ocorressem pelo 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 (de Souza, 2016). Nesse sentido, diversas foram as estratégias utilizadas para manter-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, o que permitiria o desenvolvimento do comércio europeu (de 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 de Souza, 2016).

Em 1869, o Canal é inaugurado, sendo definido que seria de propriedade franco-egípcia, através de ações, as quais 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, devido às tentativas de modernização egípcia, e os cofres públicos praticamente vazios, de modo que foi necessário 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 (de Souza, 2016)⁸. 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 (de 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 Egito⁹. 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 acordos econômicos desiguais –, dentre outros fatores, essa forma de dominação colonial foi responsável por certa instabilidade sobre a autoridade e a identidade local (A. 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 (de 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 (de Souza, 2016). Essa derrota, somada 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

8. De 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.

9. Um exemplo disso foram as intensas manifestações egípcias contra a influência britânica após tentativa de redefinição dos termos do tratado anglo-egípcio de 1936 (de 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.

máxima e Primeiro-Ministro, governasse por um período de transição (de Souza, 2016) e depois reverteriam o poder à sociedade civil. No entanto, quando realmente derrubaram a monarquia, Naguib passou à presidência e os Oficiais Livres ocuparam cargos de ministros, onde 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 de Souza, 2016:163) 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 Israel¹⁰, os egípcios em concordância com os israelenses, repatriaram os refugiados palestinos (de 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, por precisar de altos investimentos, os egípcios comprometem-se com um empréstimo de 200 milhões de dólares, financiados pelo BIRD e a Grã-Bretanha, e os Estados Unidos comprometem-se em investir 70 milhões de dólares (Cook, 2013 como citado em de Souza, 2016) em troca do fim de todas as relações com qualquer país do bloco socialista. Acordados os termos, os investimentos deliberados não foram 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, o qual 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 1954¹¹; os franceses ainda possuíam as ações da Companhia do Canal, os Estados Unidos se interessavam por como a nacionalização iria

10. 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 (V. 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.

11. Embora a justificativa britânica fosse a de violação do 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 (de

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 (de 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*” (B. Crowcroft, 2016:256). Paris e Londres queriam a desocupação no Canal, porém o objetivo de Israel ia além: retirar o exército egípcio do 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 navegar no Canal. Caso não cumprissem o solicitado, Suez seria ocupado 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 solicitaram à Organização das Nações Unidas um 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; de Souza, 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 (de Souza, 2016). As relações diplomáticas com França e Grã-Bretanha foram oficialmente cortadas e as empresas internacionais que se encontravam 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 pan-arabistas.

A POLÍTICA DOMÉSTICA EGÍPCIA E A TOMADA DE DECISÃO

A compreensão da política externa egípcia e do processo de tomada de decisão exige uma abordagem abrangente, que percorra desde a política egípcia como um todo, passando

Souza, 2016). Fato é que a ação de Nasser marcou o seu simbolismo como líder nacionalista, pan-arabista e anticolonial frente à luta contra o ocidentalismo.

pelo regime de Nasser, até chegar especificamente ao contexto histórico da nacionalização do Canal de Suez. Ao longo desse percurso, é crucial examinar as dinâmicas políticas que moldaram a abordagem internacional do Egito, especialmente durante o período sob o comando de Nasser, o qual desempenhou um papel significativo na consolidação da identidade egípcia e na promoção do pan-arabismo. Portanto, para entender o processo de tomada de decisão, é essencial investigar como as influências históricas e ideológicas moldaram a postura egípcia em questões cruciais, como a nacionalização do Canal de Suez.

POLÍTICA EGÍPCIA: CONSIDERAÇÕES GERAIS

A política externa egípcia passou por reestruturações, as quais envolveram principalmente uma reconsideração das percepções dos atores quanto ao sistema internacional e regional, e seus respectivos papéis dentro desse cenário. Dessouki (2008) entende que, para considerar que a orientação de determinada política externa foi reestruturada, é necessário que os principais indicadores tenham sido alterados, sendo eles: os padrões de diplomacia e as relações comerciais, militares e culturais entre o país e o mundo externo. A primeira reestruturação ocorreu na década de 1950, no contexto de descolonização e dos movimentos nacionais liberais do sul global (Dessouki, 2008). Nasser, que já governava o Egito, advogava em favor do desenvolvimento do seu país e perseguia uma política externa independente e não alinhada, o que acabava resultando em confrontos com os Estados Unidos, Inglaterra e França e fazia com que se aproximasse da União Soviética.

Quanto à estrutura política egípcia, como características básicas do regime – independentemente da figura particular no poder – pode-se citar a ausência de competitividade política, centralização de poder, supremacia do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo e repressão das dissidências políticas (Dessouki, 2008). Além disso, o governo também dominava e controlava, legal e financeiramente, instituições sindicais, profissionais e religiosas, sem dar espaço para que houvesse imprensa livre, partidos de oposição ou parlamentos independentes. O regime egípcio controlava a massa dos meios de comunicação e o Poder Legislativo, mobilizando o apoio em favor dos objetivos dos líderes políticos no poder. Justamente por esse sistema político, os líderes tinham quase que total liberdade para conduzir a política externa de acordo com suas próprias vontades (Dessouki, 2008).

Já o processo de tomada de decisão egípcio deixa o decisor autorizado para agir sozinho, com pouca ou nenhuma consulta a outras pessoas ou instituições, exceto a um pequeno grupo de conselheiros subordinados, que não possuem base de poder autônomo, resultando em uma diplomacia altamente personalizada e que não adota comportamentos tradicionais (Dessouki, 2008).

Desse modo, a política externa sempre foi de certa forma “*domaine privé*”, ou seja, de domínio privado, entre os presidentes e seus associados. Entende-se que a influência

de diferentes indivíduos no processo de tomada de decisão não depende de sua posição no gabinete ou das questões burocráticas que envolvem a política externa egípcia; contudo, depende exclusivamente de suas relações pessoais e de seu acesso ao presidente em exercício (Dessouki, 2008).

Essa característica é inerente ao processo de tomada de decisão egípcio, não à figura do presidente no poder, pois, embora cada um dos principais líderes egípcios tenham tido seus próprios estilos e orientações, todos centralizaram suas personalidades no processo de formulação da política externa (Dessouki, 2008). Com isso, Dessouki (2008) conclui que as decisões são tomadas em um contexto institucional específico, o qual molda o comportamento dos indivíduos, a formulação das decisões e a maneira que as escolhas são realizadas.

De forma complementar, Hinnebusch e Shama (2014) apontam que a junção de influências internas, somadas às influências externas e à figura pessoal do presidente, caracterizam o comportamento da política externa egípcia, que é moldado pelos diferentes valores e percepções dos presidentes naquele momento e pelas novas restrições e oportunidades do ambiente naquele contexto.

Nasser foi o primeiro verdadeiro egípcio que governou o Egito, e via que a região árabe era a esfera natural de influência e liderança egípcia (Hinnebusch; Shama, 2014), além de fomentar o nacionalismo árabe por conta dos séculos de subordinação egípcia ao ocidente e pela luta da independência contra as elites inglesas dominantes. Com esses sentimentos aflorados, Nasser desafiava a dominação ocidental e fez com que o Egito se tornasse, naturalmente, uma grande fonte de poder regional.

Nasser extinguiu o pluralismo e criou um regime autoritário-burocrático, dominado pela presidência, com um partido único e subordinação do parlamento, da imprensa e do sistema judiciário, conforme demonstrado por Hinnebusch e Shama (2014). Os autores apontam que os principais motivos para que esse tipo de governo tenha dado certo são a liderança carismática e as reformas sociais de Nasser, as quais formavam alianças populistas da classe média, entre trabalhadores e camponeses. Além disso, as vitórias da política externa durante o governo de Nasser, tais como na guerra de Suez e nas lutas contra o imperialismo e o colonialismo ocidental-europeu, propiciaram um enorme reconhecimento da liderança do presidente em todo o mundo árabe (Hinnerbusch; Shama, 2014).

Já quanto ao processo de política externa, Hinnerbusch e Shama (2014) apontam que os presidentes egípcios procuravam fazer da política externa sua prerrogativa exclusiva, ou seja, centralizavam a tomada de decisão e, por se tratar de um Estado autoritário, estavam respaldados pela Constituição do país e tinham autonomia para isso. Em concordância com Dessouki (2008), os autores complementam que a consulta do presidente sobre assuntos de política externa com especialistas do tema e sua respectiva influência nas ações tomadas, dependiam das relações pessoais entre os associados e o presidente no poder.

Um exemplo disso foi a nacionalização do Canal de Suez por Nasser: embora tenha consultado os Oficiais Livres, a tomada de decisão foi exclusivamente sua (Hinnerbusch; Shama, 2014).

Conforme visto, a história egípcia é marcada pela subordinação aos governos estrangeiros, principalmente durante o imperialismo europeu. Com isso, a busca por independência, bem como a luta anti-imperialista, passa a ser realidade no contexto do país. Contudo, por necessitar de investimentos estrangeiros para conseguir equilibrar os recursos existentes, o Egito se torna dependente de mercados e assistências externas (Hinnebusch; Shama, 2014). Nasser, no entanto, acreditava que, para alcançar a independência da política externa, não era possível continuar economicamente dependente e, por isso, buscou diversificar a economia do Egito. Ao tentar associar industrialização, estado de bem-estar social e poder militar, Nasser acabou criando dependências de maquinários e tecnologia importada, assim como apontam Hinnebusch e Shama (2014). Os autores demonstram que, visando minimizar ao máximo as possíveis restrições – uma vez que o financiamento externo era a realidade do país –, Nasser conseguia equilibrar a política e garantir auxílio tanto do Oriente quanto do Ocidente.

Sendo assim, a política, durante todo o período em que Nasser esteve no poder, foi baseada principalmente na necessidade de independência egípcia: isso era refletido na política externa, com a luta pela emancipação da dominação dos países ocidentais; na economia, com a utilização de investimentos externos pragmáticos e benéficos para o Egito; na geopolítica, que era explorada de acordo com as vantagens que traria ao próprio país; e na cultura como um todo, no sentimento de nacionalismo, na luta contra o imperialismo e na consciência da unificação árabe para alcançar a autonomia egípcia.

Com isso, Nasser buscava acabar com a subordinação do Egito ao imperialismo oriental, restaurando a identidade árabe-islâmica e promovendo a independência econômica do país (Hinnebusch; Shama, 2014). Conforme anteriormente dito, com a união da população egípcia e com o alto senso de pertencimento promovido por Nasser, as decisões sobre política externa tinham mais força, uma vez que o presidente acreditava que a dominação árabe era facilitada pela divisão dos cidadãos, enquanto tal união era fundamental para o enfrentamento das ameaças externas (Hinnebusch; Shama, 2014; Dessouki, 2008).

Quanto ao posicionamento de liderança regional, Nasser acreditava que o Egito era a hegemonia natural, ou seja, dispor-se como potência regional era inato ao país. Seus sucessores, tanto Sadat quanto Muhammad Hosni Said Mubarak, também seguiam por esse mesmo viés, embora com maneiras diferentes de conduzir a política externa. Enquanto Sadat rompeu com o pan-arabismo construído por Nasser e adotou uma postura pró-ocidental, Mubarak se reaproximou do mundo árabe e adotou uma política externa globalizada que prezava pela ausência de confronto e pela cooperação. Contudo, foi o legado de Nasser que outorgou a liderança egípcia como natural (Dessouki, 2008).

Hinnebusch e Shama (2014) concluem afirmando que a principal forma de definir a política externa egípcia é através da interação entre o ambiente internacional e a liderança presidencial. A necessidade de lidar com o contexto internacional facilitou e legitimou a concentração do poder nas mãos do presidente, sendo a política externa centralizada e dominada pelos líderes no poder, “[...] servindo às necessidades econômicas e [...] tendo autonomia interna para jogar o jogo da *realpolitik* no exterior” (Hinnebusch; Shama, 2014:102, tradução nossa).

Através dos parâmetros da geopolítica e da geoeconomia, as linhas da política externa egípcia foram traçadas. A liderança pan-árabe e a hegemonia regional permitiram que o Egito manipulasse o impacto das potências externas da região, enquanto extraía recursos econômicos e financiamentos e jogava com ambas as superpotências da época – Estados Unidos e União Soviética –, explorando as mudanças no equilíbrio internacional de poder. Essa estratégia, que foi amplamente utilizada e alcançada por Nasser, legitimou o Estado egípcio e consolidou a independência do país (Hinnebusch; Shama, 2014). Nasser, durante seu período no poder, soube enfraquecer o imperialismo ocidental, explorar as potências internacionais que se alternavam na balança de poder, despertar o sentimento nacionalista nos povos árabes, retirar as forças britânicas do Egito, assinar pactos de segurança, nacionalizar o Canal de Suez e encabeçar o movimento nacionalista árabe, com o Egito. No entanto, esses esforços para projetar a influência egípcia esgotou os recursos do país e o levou à derrota na guerra contra Israel.

A partir de 1960, com o fim dos auxílios estadunidenses como forma de punição ao anti-imperialismo egípcio e com o apoio dos Estados Unidos à Israel na guerra, em 1967, o Egito tornou-se ainda mais dependente da ajuda militar e da proteção da União Soviética (Hinnebusch; Shama, 2014). Com o déficit na balança do Egito, dívidas externas aos países petrolíferos árabes e uma intensa crise econômica, a partir do governo de Sadat, a política externa, que antes era independente e orientada aos árabes, transformou-se em alinhamento ao Ocidente, para favorecer a economia egípcia.

Compreendendo como a figura específica dos presidentes em exercício alteram o curso da política externa em andamento, a próxima seção detalhará o processo decisório durante a nacionalização do Canal de Suez. Nesse contexto específico, será analisado como as perspectivas e abordagens de Nasser moldaram as decisões de política externa e desempenharam um papel crucial na condução das políticas a nível internacional.

DECISION-MAKING PROCESS NO CONTEXTO DA CRISE DO CANAL DE SUEZ

Conforme exposto, para que seja possível analisar o processo decisório, é necessário ter em mente o contexto interno e externo. Dessa forma, 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 (L. 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 opta por reconhecer diplomaticamente a China comunista e, em contrapartida, os Estados Unidos retiram as ofertas imputadas¹².

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 registros¹³ de que Nasser não pretendia nacionalizar o Canal a não ser que fazê-lo fosse realmente a última alternativa, e que o único motivo foi precisamente financeiro, há também fortes evidências de que tal ideia foi anteriormente contemplada¹⁴.

Nasser, ressentido com as justificativas insinceras dos Estados Unidos quanto aos motivos da retirada dos investimentos americanos, ao discursar em Alexandria informando a nacionalização do Canal, declara e 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 decepções que a economia egípcia é impotente e instável. Eu olho para eles e digo: ‘[...] Devias não dominar ou tyrannizar sobre nós.’*” (James, 2006:27, tradução nossa).

Além disso, ainda em seu discurso, Nasser ressaltou a influência ocidental negativa para o Egito e a sua intenção de posicionar cada vez mais o país como autossuficiente:

Estamos todos aqui, hoje, para pôr um fim absoluto a este passado sinistro [...]. Recuperaremos todos os nossos direitos, porque todos estes fundos são nossos e este canal é propriedade do Egito. Declaramos que todo o Egito é uma frente única, unida e um bloco nacional inseparável. [...] Vamos construir com os nossos próprios braços um Egito forte, e é por isso que hoje atribuo o acordo do governo à propriedade estatal da Companhia do Canal, para o bem do povo, para o interesse do Egito e não para a exploração. [...] Não haverá soberania no Egito exceto a do povo egípcio [...], porque já não há ninguém a interferir nos nossos assuntos, agora estamos livres e independentes. (*Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe*, 2017:6).

As ideologias relativas ao nacionalismo árabe, ao anti-imperialismo, a confiança na capacidade egípcia de resistir à intervenção estrangeira e a construção de uma imagem de

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

13. 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.

14. Ao conversar com o presidente Kenneth David Kaunda, da Zâmbia, alguns anos à frente, Nasser esclareceu que só nacionalizaram o Canal de Suez, quando se asseguraram que conseguiriam administrá-lo, nos âmbitos administrativo, jurídico e histórico; concomitantemente há 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, todavia, em julho de 1956.

um ocidente hostil, transparecem e embasam os discursos de Nasser durante os períodos de crise no Canal de Suez e na sua respectiva nacionalização. Simultaneamente, os discursos foram utilizados de forma essencial para mobilizar a população egípcia a seu favor, solidificando o apoio popular ao governo. Entretanto, com sua opinião forte, atitudes inflexíveis e pretextos extremamente nacionalistas, há quem considere Nasser um ditador egípcio (Crowcroft, 2016).

Já a sua 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 havia 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 de intervenção (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 das formas de se aproximar da população egípcia e da comunidade internacional para propagar sua política externa, era 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, 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, 2006:31, tradução nossa).

Outro ponto relevante a ser considerado em seus discursos é justamente a ferramenta linguística utilizada. Os artigos léxicos empregados em suas falas sobre seus temas de interesse – nacionalismo, pan-arabismo e união egípcia, por exemplo – foram utilizadas como ferramentas para que a população apoiasse sua imagem como líder e reforçasse seus ideais de coragem, identidade e unidade árabe. Além disso, outros instrumentos linguísticos utilizados para destacar favoravelmente sua mensagem ou evidenciar as responsabilidades negativas de seus inimigos podem ser observados em suas falas (I. Bajri; L. Mariesel, 2020).

Historicamente, 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, 2006:31, 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. Enquanto Nasser discursava sobre um colonialismo coletivo e que tinha intenção de chegar a um acordo, o Primeiro-Ministro foi tão arrogante ao provocá-lo que sua única alternativa foi expulsá-lo; o australiano, então, achou Nasser ilógico e irritante (James, 2006). Fato 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 que eram sugeridas pelos Estados Unidos. Quanto aos americanos, desde o início se concentraram em 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 a esse 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 Genebra¹⁵. Contudo, mesmo quando paraquedistas israelenses pousaram na passagem de Mitla no Sinai, 30 km a leste do Suez, Nasser nem sequer cogitava a possibilidade de um envolvimento anglo-francês.

15. Nasser acreditava que Israel não possuía força suficiente para um ataque e que só conseguiria se 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 se encontravam perto das fronteiras.

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 necessário¹⁶. 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 civis¹⁷. A primeira suposição de Nasser foi que os aviões eram israelenses, porém logo as evidências tornaram-se inconfundíveis: as potências ocidentais havia se juntado à guerra (James, 2006).

Sem mais chances de uma vitória militar convencional, surgiram diversos debates internos em meio a 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 a 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, 2006:42, 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 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 massivas manifestações 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 pela Grã-Bretanha e pela 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).

16. 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.

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

Quando a ONU interveio 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 pela sua culpabilização dos estadunidenses pelo acordo realizado após 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 assistência crescente e constante 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.

Desse modo, foi possível obter um panorama, o qual apresentou as principais tomadas de decisão do presidente egípcio Nasser durante os conflitos no Canal de Suez, no âmbito externo e interno. A construção de sua figura, personalidade e as lutas às 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 que foi 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 ainda mais acentuado pelos processos internacionais de pan-arabismo 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.

Ademais, juntamente com seu posicionamento estratégico intencional, Nasser possuiu características de uma liderança carismática, que evidenciou ainda mais seu nacionalismo árabe, anti-imperialismo e até mesmo seu próprio nasserismo (T. Altun, 2022), essencial para construir intencionalmente essa imagem, como o único que poderia proporcionar isso aos árabes. Altun (2022) demonstra que, em situações de angústia política, social e/ou econômica, a população tende a procurar por um salvador ou um herói, papel este que Nasser ocupou e reiterou através de seus posicionamentos, alinhados à sua personalidade e à sua representação ideológica.

Além dos seus famosos discursos e entrevistas em rádios e televisão, os eventos de política externa merecem destaque como forma de edificar sua liderança carismática, uma vez que Nasser utilizava todos estes eventos em seu benefício, tendo sido a nacionalização do Canal de Suez um dos pontos mais importantes para esta mensagem de desafio ao colonialismo e construção de unidade árabe (Altun, 2022). No entanto, também possui algumas limitações, tais como oposições populacionais dentro do Egito e no âmbito internacional.

A imprensa internacional desempenhou um papel significativamente relevante durante as crises no canal de Suez e, especificamente, durante a nacionalização do canal, conduzida por Nasser. Refletindo a ampla gama política e de interesses nacionais, muitos veículos de comunicação expressaram suas perspectivas acerca do governo egípcio, e cabe maior enfoque nas três principais: a egípcia, a britânica e a estadunidense.

A imprensa egípcia, como dito, foi muito utilizada por Nasser como arma de propaganda para promover sua filosofia e difundir os fundamentos do nacionalismo árabe nasserita (J. Selmi; M. Rakipoglu, 2023). Segundo os autores, o presidente egípcio utilizava de *soft power* como forma de difundir os valores políticos e estabelecer um senso de identidade comum e de propagando política a seu favor, principalmente através da rádio.

Ainda nesse sentido, Nasser criou um programa chamado “A Voz dos Árabes”, ou *Sawt Al-Arab*, um programa de radiodifusão que visava fortalecer a identidade pan-árabe, alimentando sentimentos anticoloniais e ideologias nacionalistas. N. Diong (2015) explana que esse programa prosperou no mundo árabe por trazer à memória as características culturais enraizadas da cultura árabe. Essas associações feitas pelo presidente, de certa forma, mascararam os métodos de propagando utilizados para manter o pan-arabismo e alimentar a atmosfera anticolonial, essencial para seu governo.

No que tange à imprensa norte-americana, relatórios do Pentágono demonstram que a mídia estadunidense retratava Nasser como um ditador expansionista, comparando-o até mesmo a Hitler e Mussolini (R. McAlexander, 2011), cujas ações representavam ameaças potenciais para a estabilidade regional e para os interesses estratégicos dos Estados Unidos e de seus aliados (A. Haigh Jr., 1966). Assim, a imprensa estadunidense foi expressiva na influência à política externa do país, criando uma narrativa que estigmatizava Nasser, ao passo que defendia seus interesses – principalmente na aliança com Israel.

Por fim, o primeiro-ministro britânico Eden utilizou-se da imprensa britânica como meio de comunicação de massa para aumentar a hostilidade em relação ao nasserismo, alistando os jornais como apoiantes ativos de suas políticas (T. Shaw, 1994). Embora tenha enfrentado oposição de setores considerados de esquerda, Eden obteve sucesso com suas jogadas, que foram consistentemente mais agressivas do que a opinião pública. Shaw (1994) conclui que Eden manipulou com sucesso a imprensa britânica, durante a crise no Canal de Suez, recrutando jornais como apoiantes ativos da sua política e influenciando a opinião pública e a política governamental.

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,

manteve-se focado 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve 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 da 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*, foram abordadas as definições de política externa, a relevância da figura doméstica para formulação de política externa, a operacionalização do *decision-making process*, 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 no âmbito doméstico, onde os tomadores de decisão são os responsáveis por deliberar sobre o que é política externa, a partir de 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 foi através das definições de Hermann e Hermann (1989:363, 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.

De forma complementar 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-se 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 às 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 quando aplicada à crise de Suez com 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 concluir, 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 em âmbito internacional.

Ademais, os processos decisórios no Egito revelam uma dinâmica em que os presidentes, em especial Nasser, detinham considerável autonomia na formulação da política externa. A centralização da tomada de decisão, a ausência de consulta significativa e a ênfase em relações pessoais destacam-se como características marcantes desse processo. Conjuntamente ao exposto, a liderança carismática de Nasser, seu enfoque no pan-arabismo e sua busca pela independência nacional influenciaram profundamente a política externa egípcia, especialmente durante eventos cruciais, como a nacionalização do Canal de Suez.

Dessa maneira, foi possível explicitar de que forma a narrativa de Nasser moldou-se de modo a encaixar sua história como herói, incorporando valores e aspirações do nacionalismo árabe, enfatizando sua dedicação à independência do Egito e sua visão de modernidade e progresso para o seu país. Ou seja, a figura de Nasser desempenhou um papel crucial na formulação da tomada de decisão na política externa no Egito. Sua liderança carismática e autoritária permitiu que ele centralizasse o poder decisório, tornando-se o principal *decision-maker* em assuntos de política externa, o que era cultivado por meio de discursos e imagens públicas enfatizando sua autoridade e liderança, amplificada por meio da mídia – jornais, revistas, televisão –, transformando, assim, sua figura, em um símbolo de resistência e luta contra o imperialismo ocidental a partir do seu processo de tomada de decisão em política externa. Sua influência na formulação da política externa egípcia foi

significativa, marcada pela interseção de sua personalidade, suas convicções nacionalistas e as circunstâncias geopolíticas da época.

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 sobre essa temática tão relevante.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham T. *The Cuban missile crisis*. Foreign Policy: theories, actors, cases. [s.i.], 2008, p. 256–283.

ALLISON, Graham T. *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Boston, MA: Little, Brown, 1971.

ALTUN, Tuğba. *Charismatic Leadership in Egypt: Gamal Abdel Nasser*. Dissertação de Mestrado, Middle East Technical University, 2022.

BAJRI, Ibtesam AbdulAziz; MARIESEL, Layla Mohammed. “Critical Discourse Analysis of Gamal Abdel Nasser’s 1967 Speech”. [S.i.]: *Journal of Linguistics and Literature*, n. 4, p. 45–49. Doi: <https://doi.org/10.12691/jll-4-1-5>.

BEACH, Derek. *Analyzing Foreign Policy*. [s.i.]: Palgrave Macmillan, 1 ed., 2012.

BRECHER, Michael; STEINBERG, Blema; STEIN, Janice. A framework for research on foreign policy behavior. [S.i.]: *Journal of conflict resolution*, v. 13, n. 1, 1969, p. 75-94.

BREUNING, Marijke. *Foreign Policy Analysis, a comparative introduction*. [S.i.]: Palgrave Macmillan, 2007.

CASTRO, Thales. (2012). *Teoria das Relações Internacionais*. Ministério das Relações Exteriores, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf. Acesso: 3 abr. 2022.

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE. Discours de Gamal Abdel Nasser sur la nationalisation de la Compagnie du canal de Suez (Alexandrie, 26 juillet 1956). [S.i.]: *CVCE.EU by UNI.LU*, 3 jan. 2017. Disponível em: https://www.cvce.eu/en/obj/speech_by_gamal_abdel_nasser_on_the_nationalisation_of_the_suez_canal_company_26_july_1956-en-d0ecf835-9f40-4c43-a2ed-94c186061d2a.html. Acesso em: 13 abr. 2023.

CROWCROFT, Barnaby. Egypt's Other Nationalists and the Suez Crisis of 1956. *The Historical Journal*, v. 59, n. 1, p. 253–285. Doi: <https://doi.org/10.1017/s0018246x15000060>.

DA ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. *Relações internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

[capítulo de livro] DESSOUKI, Ali E. Hillal. Regional Leadership: Balancing off Costs and Dividends in the Foreign Policy of Egypt. In KORANY, Bahgat, DESSOUKI, Ali E. Hillal. *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization*. Cairo and New York: The American University in Cairo Press, 2008, p. 167-194.

DE SOUZA, Felipe Alexandre Silva. *Determinações estratégicas e econômicas da dominação britânica no Egito (1804-1956)*. Dissertação de Mestrado, UNESP, 2016. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/136289/souza_fas_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 25 abr. 2022.

DIONG, N. Sawt Al-Arab ou Sawt Al-Nasser? The Case of Mass Media under Gamal Abdel Nasser and the Convoluted Rise of Pan-Arabism. *Journal of Georgetown University-Qatar Middle Eastern Studies Student Association*, v. 2015, Issue 1, Mar 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5339/MESSA.2015.5>. Acesso em: 01 mai. 2024.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas S.A., 6 ed., 2008.

HAIGH JR., Alexander M. *Military intervention: a case study of Britain's use of force in the 1956 Suez Crisis*. U.S. Army War College: Pennsylvania, 1966. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA526244.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

HERMANN, Margaret G., & HERMANN, Charles. F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, vol. 33, n. 4, 1989. Doi: <https://doi.org/10.2307/2600518>.

HILL, Christopher. *Foreign Policy in the twenty-first century*. 2. ed. [S. i.]: Palgrave Macmillan, 2016.

[capítulo de livro] HINNEBUSCH, Raymond, SHAMA, Nael. "The Foreign Policy of Egypt". In HINNEBUSCH, Raymond, EHTESHAMI, Anoushiravan. *The Foreign Policies of Middle East States*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2014. p. 75-103.

HISTORY EDITORS. Suez Crisis. In: *Cold War*. [S.i.], 9 nov. 2009. Disponível em: <https://www.history.com/topics/cold-war/suez-crisis>. Acesso em: 31 out. 2021.

HOURANI, Albert. *Uma história dos povos árabes*. [S.i.]: Companhia de Bolso, 2006.

HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. [S.i.]: Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2 ed., 2014.

JAMES, Laura M. (2006). *Nasser at war: Arab Images of the Enemy*. New York: Palgrave Macmillan, 1 ed., 2006.

JERVIS, Robert. *Perception and misperception in international politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.

LAGE, Victor Coutinho. *O conflito de Israel: um espaço de agentes, estruturas e identidades em constante reconstrução*. Rio de Janeiro: Cadernos de Relações Internacionais, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11717/11717.PDF>. Acesso em: 13 abr. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. São Paulo: Editora Atlas, 4. ed., 2001.

MCALEXANDER, R. Couscous Mussolini: US perceptions of Gamal Abdel Nasser, the 1958 intervention in Lebanon and the origins of the US–Israeli special relationship. *Cold War History*, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14682745.2010.482960>. Acesso em: 25 abr. 2024.

MENDES, Pedro Emanuel. Como compreender e estudar a decisão em política externa: reinterpretação dos clássicos. [S.i.]: *Brazilian Journal of International Relations*, vol. 6, n. 1, 2017, p. 8–36. Doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.36311/2237-7743.2017.v6n1.03.p8>.

PINTO, Maria do Céu. Nacionalismo árabe e pan-arabismo. [S.i.]: *Revista Janus*, 2016, p. 84-85. Disponível em: https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2945/1/2.15_MariaCeupinto_pan_arabismo.pdf. Acesso em: 7 mai. 2022.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Curitiba: *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, ed. 36, pp. 147–174. Doi: <https://doi.org/10.1590/s0104-44782010000200010>

SALGADO NETO, Luiz. (2012). A crise de Suez: uma sobreposição de três conflitos (1952-1956). [S.i.]: *Revista Cantareira*, ed. 17, pp. 87–184, jul/dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/cantareira/article/view/27895/16303>. Acesso em: 22 set. 2021.

SELMİ, J.; RAKİPOĞLU, M. The role of Radio and Umm Kulthum's Voice in Spreading Nasserite Arab Nationalism. *Akademik Incelemeler Dergisi (AID)*, 2023 [S.i.]. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/pub/akademikincelemeler/issue/80354/1310286>. Acesso em: 25 abr. 2024.

SHAW, T. Government manipulation of the press DURING the 1956 Suez crisis. *Contemporary British History*: 1994, v. 8, 2008, p. 274-288. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13619469408581294>. Acesso em: 01 mai. 2024.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, Henry. W.; SAPIN, Burton. *Decision-making as an approach to the study of international politics*. Princeton: Princeton University, 1954.

■ artigo

SNYDER, Richard C.; BRUCK, Henry. W.; SAPIN, Burton. *Foreign policy decision-making: an approach to the study of international politics*. New York: Free Press, 1962.

SPROUT Harold; SPROUT Margaret. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1956.

SUEZ CANAL AUTHORITY. *New Suez Canal*. In: About Suez Canal. [S. i.], 2019©. Disponível em: <https://www.suezcanal.gov.eg/English/About/SuezCanal/Pages/NewSuezCanal.aspx>. Acesso em: 7 nov. 2021.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. California: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.



Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY-NC-SA)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>