

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC WALLACE FERNANDES DE LIMA

A DIALÉTICA ESTRATÉGICA ENTRE AS TEORIAS DE KEN BOOTH E DO ALMIRANTE
GORSHKOV:
Reflexões sobre a Diplomacia Naval na Crise dos Mísseis de Cuba.

Rio de Janeiro

2022

CC WALLACE FERNANDES DE LIMA

A DIALÉTICA ESTRATÉGICA ENTRE AS TEORIAS DE KEN BOOTH E DO ALMIRANTE
GORSHKOV:
Reflexões sobre a Diplomacia Naval na Crise dos Mísseis de Cuba.

Dissertação apresentada à Escola de Guerra
Naval, como requisito parcial para conclusão do
Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1) André Luiz de Mello
Braga

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2022

AGRADECIMENTOS

A Deus que, com sua infinita graça, me permitiu superar mais esse desafio.

À minha esposa Lilian e ao meu filho Pedro, pelo amor incondicional e pela compreensão em lidar com minha ausência ao longo deste ano.

Aos meus pais, Olga e Adailton, pelas orações e pela torcida incessantes. Vocês sempre foram uma grande fonte de entusiasmo e motivação para mim.

Ao meu orientador, CMG (RM1) André Luiz de Mello Braga, pelas correções de rumo que melhoraram o resultado desta pesquisa.

Aos amigos do C-EMOS 2022, pela camaradagem em todos os momentos durante o Curso.

"There is no longer any such thing as strategy, only crisis management."

"Não existe mais estratégia, apenas gerenciamento de crises." (tradução nossa)

(Robert **McNamara**, 1962)

RESUMO

O propósito desta dissertação é investigar a Crise dos Mísseis de Cuba (1962) a partir da dialética estratégica do emprego da Diplomacia Naval sob as perspectivas ocidental e soviética. A relevância do tema encontra-se na oportunidade de examinar, com imparcialidade, as semelhanças e as diferenças entre o pensamento estratégico dos blocos capitalista e socialista, a respeito do emprego do Poder Naval em uma manobra de crise. O trabalho apoiou-se na abordagem do papel diplomático das Marinhas segundo as teorias de Ken Booth (1943 -) e do Almirante Sergey Georgyevich Gorshkov (1910 - 1988). Para alcançar esse objetivo, realizou-se uma pesquisa baseada no desenho teoria *versus* realidade. Adotou-se uma metodologia descritiva e analítica focada na verificação da aderência entre as duas teorias e a Operação de Bloqueio Naval — *quarantine* — imposta pelos Estados Unidos da América para se contrapor à ameaça dos mísseis da Ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas instalados em Cuba. Após inter-relacionar as duas teorias com os fatos, concluiu-se que tanto Booth como Gorshkov atribuíam relevância destacada ao Poder Naval na condução da política externa, porém com posturas estratégicas diferentes. A opção pela quarentena se justificou, dentre outros motivos, em razão da possibilidade do uso gradual da força. A pesquisa indicou, ainda, que houve elevado grau de aderência entre as ações ocorridas ao longo da referida crise e as duas teorias, porém levantou-se dúvida quanto à legalidade do bloqueio naval implementado na ocasião.

Palavras-chave: Cuba. Estados Unidos da América. Ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Poder Naval. Manobra de crise. Ken Booth. Almirante Gorshkov.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIA –	<i>Central Intelligence Agency</i>
CNO –	<i>Chief of Naval Operation</i>
DI –	Direito Internacional
DMN –	Doutrina Militar Naval
EUA –	Estados Unidos da América
EXCOMM –	<i>Executive Committee of the National Security Council</i>
Ex-URSS –	Ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
IL-28s –	<i>Ilyushin "Beagle": twin-engine jet bomber (Soviet)</i>
LCM –	Linha de Comunicação Marítima
MAD –	<i>Mutual Assured Destruction</i>
MIG-21s –	<i>Supersonic jet fighter and interceptor aircraft, designed by the</i> <i>Mikoyan-Gurevich (Soviet)</i>
OEA –	Organização dos Estados Americanos
ONU –	Organização das Nações Unidas
OTAN –	Organização do Tratado do Atlântico Norte
RE –	Regras de Engajamento
TO –	Teatro de Operações
U-2 –	<i>Lockheed "U-2": single-engine high-altitude reconnaissance</i> <i>aircraft (US)</i>
USN –	<i>United States Navy</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	O PODER NAVAL E A POLÍTICA EXTERNA	9
2.1	O PODER NAVAL E O PODER MARÍTIMO NO CONTEXTO DO PODER NACIONAL.....	9
2.2	ESTRATÉGIA, GERENCIAMENTO DE CRISE E MANOBRA DE CRISE	13
2.3	O PODER NAVAL E A POLÍTICA EXTERNA À LUZ DO PENSAMENTO OCIDENTAL.....	14
2.3.1	O Papel Diplomático: Negociação pela Força.....	15
2.4	A EX-URSS E O EMPREGO DO PODER NAVAL	18
2.4.1	O Poder Marítimo e o Poder Naval sob a perspectiva da Ex-URSS	19
2.4.2	A Construção do Poder Naval da Ex-URSS a partir da Década de 1960	22
2.4.3	A Diplomacia Naval à Luz do Pensamento do Almirante Gorshkov	23
2.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	25
3	A CRISE DOS MÍSSEIS DE CUBA.....	26
3.1	BREVE PANORAMA DA CRISE E A ATIVAÇÃO DO <i>EXECUTIVE COMMITTEE OF THE NATIONAL SECURITY COUNCIL</i> (EXCOMM)	26
3.2	A IMPLEMENTAÇÃO DO BLOQUEIO NAVAL (<i>QUARANTINE</i>).....	34
3.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	38
4	AS TEORIAS DE BOOTH E GORSHKOV APLICADAS NA CRISE DOS MÍSSEIS DE CUBA	40
4.1	COMPARAÇÃO ENTRE AS TEORIAS DE KEN BOOTH E DO ALMIRANTE GORSHKOV	40
4.2	TRÊS ASPECTOS DA CRISE DOS MÍSSEIS DE CUBA ANALISADOS À LUZ DAS TEORIAS DE BOOTH E GORSHKOV	43
4.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	46
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

Dentre as muitas funções estratégicas que as Marinhas de Guerra desempenham, a Diplomacia Naval se destaca pelo uso limitado da força em apoio à política externa dos Estados. A Crise dos Mísseis de Cuba¹, ocorrida entre os dias 16 e 28 de outubro de 1962, foi escolhida como objeto desta pesquisa em razão da possibilidade de examinar o emprego do Poder Naval em uma manobra de crise, sob os pontos de vista antagônicos das duas superpotências na Guerra Fria (1947-1991).

O propósito desta dissertação é investigar a Crise dos Mísseis de Cuba a partir da dialética estratégica do emprego da Diplomacia Naval sob as perspectivas ocidental e soviética². Para tal, inter-relacionaremos as teorias de Ken Booth (1943 -) e do Almirante Sergey Georgyevich Gorshkov (1910 - 1988).

A seguinte questão de pesquisa se coloca: Por que os Estados Unidos da América (EUA) responderam com uma Operação de Bloqueio Naval (quarentena) à ameaça dos mísseis soviéticos em Cuba?

O objeto da pesquisa situa-se na moldura temporal correspondente aos treze dias de outubro de 1962, nos quais ocorreram a crise em estudo, sendo o contexto geográfico um círculo com raio de 800 milhas náutica centrado em Cuba, no Atlântico Norte (KENNEDY, 1968).

A relevância da pesquisa encontra-se na oportunidade de observarmos as semelhanças e as diferenças entre o pensamento estratégico dos blocos capitalista e socialista, a respeito do Poder Naval em uma manobra de crise. A utilização de duas teorias

¹ Ao longo da pesquisa, utilizaremos “Crise dos Mísseis” com as iniciais maiúsculas para enfatizar o episódio ocorrido entre os Estados Unidos da América, a Ex-União das Repúblicas Socialista Soviéticas e a República de Cuba (Cuba).

² Buscando proporcionar maior fluidez ao texto, utilizaremos o termo “soviético” quando nos referirmos ao período de existência da União das Repúblicas Socialista Soviéticas (1922 a 1991).

separadas pela “cortina de ferro” da Guerra Fria enriquecerá o trabalho ao proporcionar equilíbrio às análises apresentando o contraponto soviético, e não somente uma visão ocidental sobre a Diplomacia Naval.

A metodologia empregada nesta dissertação será descritiva e analítica. A pesquisa será desenvolvida com base no desenho teoria *versus* realidade. Verificaremos se há aderência entre as duas teorias e três eventos chave do objeto. Em face do caráter da questão que será respondida na conclusão, optamos por não estabelecer hipóteses a serem testadas.

A estrutura do texto contará com cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No segundo capítulo, apresentaremos a fundamentação teórica da pesquisa com a abordagem dos conceitos de Poder Marítimo, estratégia, gerenciamento de crise e manobra de crise. Enfatizaremos as concepções de Poder Naval e Diplomacia Naval sob as perspectivas de Booth e de Gorshkov, que serão essenciais para o desenvolvimento do trabalho.

No terceiro capítulo, apresentaremos um breve painel da crise e analisaremos o processo decisório que conduziu o governo dos EUA a optar por uma Operação de Bloqueio Naval para se contrapor à ameaça dos mísseis soviéticos instalados em Cuba. Como resultado, surgirão os elementos que fundamentarão a resposta à questão da pesquisa.

Já no quarto capítulo, confrontaremos as teorias de Booth e Gorshkov com o fito de estabelecermos similaridades e diferenças entre elas. Em seguida, examinaremos três eventos chave do objeto, frente às teorias expostas, com a finalidade de verificarmos se houve aderência entre as teorias e a realidade.

No último capítulo, concluiremos a pesquisa sintetizando os resultados alcançados a partir das reflexões extraídas dos capítulos anteriores e indicaremos uma linha de investigação futura.

2 O PODER NAVAL E A POLÍTICA EXTERNA

Neste capítulo abordaremos o arcabouço teórico da presente pesquisa. Sua apresentação se faz necessária, pois servirá como base para o entendimento de como o Poder Naval pode ser empregado estrategicamente em manobras de crise.

A teoria que correlaciona as funções das Marinhas com a política externa de um Estado foi apresentada por Ken Booth em seu livro *“Navies and Foreign Policy”*, de 1977. O autor destacou que as funções das Marinhas se dividem em três papéis: o militar, o diplomático e o de polícia, formando um triângulo ou uma tríade.

Em busca de imparcialidade, analisaremos também a obra *“The Sea Power of the State”* de 1979, do Almirante Sergey Georgyevich Gorshkov, que esteve à frente da Marinha Soviética no período de 1956 a 1985. O livro revela a importância da Marinha segundo a visão da Ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (Ex-URSS).

Dividimos o capítulo em cinco seções. Na primeira mostraremos as definições de Poder Naval e Poder Marítimo no contexto do Poder Nacional; na segunda trataremos abreviadamente dos conceitos de estratégia, gerenciamento de crise e manobra de crise; na terceira abordaremos aspectos sobre o Poder Naval e a política externa à luz do pensamento ocidental; na quarta trataremos a concepção estratégica de Poder Naval na visão do Almirante Gorshkov; e na quinta seção apresentaremos algumas considerações parciais.

2.1 O PODER NAVAL E O PODER MARÍTIMO NO CONTEXTO DO PODER NACIONAL

Parece-nos um bom ponto de partida para essa jornada examinar os conceitos de Poder Marítimo e Poder Naval. Essa tarefa já ocupou os principais autores clássicos de estratégia naval que delinearam de diferentes formas essas ideias abstratas. Apesar da

aparente divergência, notamos que as definições apontam para o argumento central de se tratar da habilidade e da capacidade de um Estado utilizar o mar para exercer seu poder na proteção dos interesses nacionais, tanto no mar quanto em terra.

Como são muitas as vertentes acadêmicas sobre o assunto, optamos pelas definições adotadas pela Marinha do Brasil (MB), em sua Doutrina Militar Naval (DMN).

Partiremos do conceito mais restrito para o mais amplo, iniciando com Poder Naval:

Poder Naval é um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais de Defesa, identificados na Política Nacional de Defesa (PND), conforme as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2017, p. 1-4 e 1-5).

Percebemos que o Poder Marítimo engloba o Poder Naval e este último está inserido no contexto militar e de defesa. Embora essa definição esteja relacionada à realidade do Brasil, ela é ampla o suficiente para contribuir com esta pesquisa, uma vez que explica o papel do Poder Naval na conquista e na manutenção dos interesses nacionais. Observamos que o Poder Naval atua no mar, em águas interiores e em determinadas áreas terrestres, caracterizando interação entre o mar e a terra e deixando claro que os acontecimentos no mar influenciam a vida das pessoas em terra, onde vivem.

Prosseguindo com a DMN, apresentamos a seguinte definição de Poder Marítimo:

Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe o Estado para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais (BRASIL, 2017, p. 1-1).

O Poder Marítimo permeia as cinco expressões do Poder Nacional e representa a capacidade do Estado de perseguir os interesses nacionais, empregando todos os recursos

disponíveis vinculados ao mar. Essa busca não se restringe à esfera da defesa. Ela se expande em termos políticos, econômicos, tecnológicos e de mentalidade marítima da população.

As *Talassocracias*, Estados que se ergueram a partir do uso extensivo do mar, obtiveram o controle das Linhas de Comunicação Marítimas (LCM) e conquistaram a supremacia naval. A Marinha Mercante trazia prosperidade econômica por meio do comércio enquanto a Marinha de Guerra protegia o tráfego marítimo, garantindo a hegemonia militar e política. A Marinha Mercante gerava recursos que o Estado investia na Marinha de Guerra e essa, por sua vez, proporcionava segurança para atividade daquela. Assim, o mar pode ser tanto uma ameaça quanto uma oportunidade para um Estado, dependendo do grau de desenvolvimento de seu Poder Marítimo.

Poder Nacional é a “capacidade que tem um Estado para alcançar e manter os objetivos nacionais, em conformidade com a vontade nacional. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica.” (BRASIL, 2017, p. 1-1).

Ou seja, o Poder Nacional sintetiza a capacidade e a vontade de um Estado em defender os seus interesses, no Sistema Internacional. O Poder Marítimo representa a parcela do Poder Nacional responsável por empreender os interesses nacionais, no ambiente marítimo. Já o Poder Naval, irmão do Poder Terrestre e do Poder Aeroespacial, representa a interseção entre a expressão Militar do Poder Nacional com o Poder Marítimo de um Estado.

O Poder Naval de um Estado, para ser efetivo e contribuir com os interesses nacionais e com a formulação da política externa, deve possuir algumas características fundamentais e complementares que são a mobilidade, a permanência, a versatilidade e a flexibilidade.

Segundo a DMN, *mobilidade* é a capacidade de se deslocar prontamente e a

grandes distâncias, mantendo elevado nível de prontidão. *Permanência* é a vocação de operar, continuamente, com independência e por longos períodos, em áreas distantes e de grandes dimensões. *Versatilidade* permite alterar a postura militar, mantendo aptidão para executar um amplo espectro de tarefas. Isso inclui os diferentes níveis de prontidão exigidos pelos vários cenários, as faculdades de operar, ofensiva ou defensivamente, contra alvos nos ambientes aéreo, submarino, de superfície, terrestre e cibernético, além de poderem participar de operações singulares, conjuntas e multinacionais. *Flexibilidade* significa a competência de organizar grupamentos operativos de diferentes valores, em função da missão, possibilitando seu emprego gradativo (BRASIL, 2017).

Quando bem compreendidas e exploradas, essas quatro características fornecem poderosas ferramentas aos tomadores de decisões no gerenciamento de crises e na implementação de políticas externas. Mesmo antes do início de uma crise, Forças Navais são capazes de se deslocarem para posições estratégicas e lá permanecerem, pois usufruem do princípio da liberdade de navegação, possuem elevada autonomia e podem receber apoio logístico para garantir o reabastecimento no mar ou em portos estrangeiros. Estamos falando da mobilidade e da permanência.

Por meio de Comando e Controle (C²) adequados, Forças Navais normalmente atuam em Grupamentos Operativos que podem se incorporar a outros Grupamentos, aumentando a percepção do Poder Naval. Podem também se fracionar em Unidades-Tarefas para a realização de missões específicas, tudo isso mantendo elevado nível de prontidão e resguardando a capacidade de alterar a postura defensiva para ofensiva rapidamente, de acordo com a evolução do cenário. Estamos nos referindo à flexibilidade e à versatilidade.

2.2 ESTRATÉGIA, GERENCIAMENTO DE CRISE E MANOBRA DE CRISE

De acordo com Yarger (2006), estratégia é o disciplinado cálculo de como (método) a liderança usará o poder (meios) para atingir os objetivos (fins), dentro de limites aceitáveis de riscos, à medida que se move pelo complexo ambiente do futuro. Uma boa estratégia visa a orientar o uso coercitivo ou persuasivo desse poder para alcançar objetivos específicos. A estratégia é proativa e antecipatória, já que busca influenciar e moldar a realidade futura ao invés de meramente reagir a ela. Estratégia é a antítese do gerenciamento de crise, o qual somente ocorre quando não há estratégia ou quando a estratégia falhou em se antecipar à crise.

O gerenciamento de crise requer alta capacidade de adquirir, administrar e processar dados racionalmente, de acordo com teorias eficazes sobre como o mundo funciona. Esse processo também exige o controle efetivo sobre os atores envolvidos (PIOUS, 2001).

Dessa forma, não há sentido em se falar em estratégia para solucionar uma crise, já que uma boa estratégia deveria evitar-lhe o surgimento. Todavia, *pensamento estratégico* é fundamental no gerenciamento de crises, pois tomadores de decisões no nível político-estratégico devem avaliar a situação de forma minuciosa e holística para entender como as partes interagem em um contexto volátil. A análise do ambiente estratégico permitirá a formulação do estado final desejado e a implementação da manobra de crise³ adequada para alcançá-lo.

Nas duas seções anteriores, analisamos a visão específica de como o Estado brasileiro

³ A manobra de crise consiste no processo de condução da crise pela expressão política do Poder Nacional e tem por finalidade básica conseguir uma paz vantajosa, evitando que ela evolua para o conflito armado. Compreende um conjunto de ações desencadeadas para distender, estabilizar ou escalar em relação à situação de crise. Normalmente se faz, por período restrito, para a tomada de decisões e a preparação da eventual aplicação da força (BRASIL, 2017, p. 2-1 e 2-2).

aborda as questões dos Poderes Marítimo e Naval na construção do Poder Nacional e relacionamos as características fundamentais do Poder Naval na formulação de estratégias e em apoio à política externa do País. Traçamos a diferença entre estratégia e gerenciamento de crise e destacamos a importância do pensamento estratégico na condução de uma manobra de crise. Definidos esses conceitos basilares, passaremos a expor a teoria de Ken Booth.

2.3 O PODER NAVAL E A POLÍTICA EXTERNA À LUZ DO PENSAMENTO OCIDENTAL

O vínculo entre as Marinhas e a política externa é o uso do mar. Os Estados se interessam por esse uso com três propósitos: (1) para passagem de bens e pessoas; (2) para passagem de forças militares com objetivos diplomáticos ou para uso contra objetivos em terra ou no mar; e (3) para exploração de recursos no ambiente marinho. Assim, as Marinhas são os *meios* para atingir esses *fins* (BOOTH, 1977).

Segundo Booth (1977), as Marinhas contribuem significativamente com a política externa de um país. Considerando-se o uso do mar e o modo com que o Poder Naval atua para cumprir suas tarefas, as Marinhas podem desempenhar três funções, que fazem alusão aos lados de um triângulo, quais sejam: Papel Militar, Papel Diplomático e Papel de Polícia. Os estrategistas do emprego do Poder Naval têm a responsabilidade de traduzir os objetivos do nível político e preparar uma Força Naval com composição e tamanho suficientes para alcançá-los, utilizando-a efetivamente e com as táticas adequadas. Nesse diapasão, as Marinhas atendem a uma ampla variedade de funções subordinadas em cada um desses três papéis, cujos principais objetivos e política subsidiária são os seguintes:

- **Papel de Polícia**⁴: Responsabilidades da Guarda Costeira e Construção da Nação;
- **Papel Diplomático**: Negociação pela Força; Manipulação e Prestígio; e
- **Papel Militar**⁵: Funções de Equilíbrio de Poder e Funções Projeção de Força.

Ressaltamos que essa apresentação esquemática das funções das Marinhas como um triângulo não significa que os três papéis possuem igual importância (BOOTH, 1977). Cada Estado, à luz de seus interesses e dilemas em relação ao domínio marítimo e às possibilidades econômicas, tem o considerável desafio de desenvolver sua política e sua estratégia marítimas e, assim, ponderar quais setores devem receber maior ou menor investimento.

A teoria ora apresentada tem o propósito de fortalecer a análise da atuação do Poder Naval norte-americano empregado durante a Crise dos Mísseis de Cuba. Por essa razão, optamos por nos deter aos aspectos políticos, estratégicos, operacionais e táticos relativos ao bloqueio naval imposto pelos EUA a Cuba. Assim, exploraremos com maior profundidade o conceito de Negociação pela Força, dentro do Papel Diplomático, que trata da gestão da política externa, sem o emprego real da força, apoiando um Estado em situações de negociações particulares ou em relações internacionais em geral.

2.3.1 O Papel Diplomático: Negociação pela Força

De acordo com Booth (1977), o Papel Diplomático engloba muitas tarefas operacionais, o que lhe garante importância destacada entre as Marinhas de maior porte. A política naval de Demonstração de Força, ou Negociação pela Força, tem se mostrado eficaz

⁴ Diante da importância que a Autoridade Marítima vem ganhando no Brasil em razão do aumento das atividades ligadas à Segurança do Tráfego Aquaviário, esse seria um bom tema para outro estudo inscrito na realidade brasileira.

⁵ Com a perspectiva da incorporação à Armada Brasileira de um submarino com propulsão nuclear e armamento convencional, é fundamental que o Brasil aprimore sua doutrina e defina como esse meio será empregado no contexto da Estratégia Nacional de Defesa. A Função de Equilíbrio de Poder trata dos diversos tipos de Dissuasão (*Deterrence*) e constitui um tema bastante pertinente para uma outra pesquisa.

empregando manobras de navios de guerra para convencer seus opositores a se comportarem favoravelmente, sem a necessidade de uso da força, porém com um grau implícito ou explícito de coerção.

Desde os dias do Imperialismo, os navios de guerra têm sido instrumento da Diplomacia Naval e têm contribuído para a Negociação pela Força, principalmente em situações de paz ou crise. A simples presença desses meios influencia o pensamento de governos estrangeiros, já que qualquer movimento de unidades navais se reveste de um significado político. Internamente, essa Demonstração de Força proporcionada pelas Esquadras transmite à sua população e aos aliados daquele Estado que seu Poder Naval está atento aos interesses nacionais. Já externamente, a presença de uma Força Naval, mesmo com uma postura defensiva e pacífica, representa um perigo latente e potencial, já que contribui para a manipulação do risco da guerra (BOOTH, 1977).

Em situações de Negociação por Confronto, uma tática naval bem estabelecida é a *interposição*. Ser o primeiro a chegar à área em disputa com navios de guerra superiores pode restringir as ações de qualquer inimigo, causando-lhe preocupação, aumentando o seu esforço e levantando dúvidas sobre sua própria capacidade de alcançar os objetivos. Destacamos que uma operação de bloqueio naval é especialmente útil em manobras de crise porque transfere o ônus de uma eventual escalada para o opositor (BOOTH, 1977).

A Negociação pela Força também pode atuar de uma maneira mais ampla na geopolítica, como demonstrou a Diplomacia Naval da Ex-URSS ao empregar seu Poder Naval em determinadas regiões para criar “balcões de negócios” em outras. Por exemplo, ao longo da década de 1960, a Ex-URSS construiu uma campanha diplomática em torno de sua Marinha para legitimar seus “direitos naturais” reivindicados como um Estado mediterrâneo, bem como para expulsar as Marinhas de potências não mediterrâneas dessa área (BOOTH, 1977).

Empregar seus meios navais era uma forma legal e relativamente barata de conseguir espaço para negociar com os EUA e defender os interesses nacionais soviéticos. A materialização dessa estratégia foi a presença naval soviética no Caribe, que tinha o propósito de alavancar a saída da Sexta Esquadra norte-americana do Mediterrâneo, baseando-se na contrapartida da retirada da Esquadra soviética do Caribe, ou seja, uma retirada mútua das duas Esquadras (BOOTH, 1977).

Esse movimento dos Poderes Navais das duas superpotências, aliado à possibilidade de escalada de agressões nucleares, causavam elevado grau de preocupação na comunidade internacional. O cálculo político dessas manobras, além de nem sempre ser claro, muitas vezes era superestimado pelos observadores mais próximos, que clamavam pela retirada das ameaças representadas pelo Poder Naval das duas superpotências.

Embora a Diplomacia Naval se empenhasse em alcançar objetivos políticos sem efetivamente entrar em combate, a tensão nessas situações e o risco de emprego real da violência eram crescentes. Como ações no nível tático provocam repercussões no nível político, na era do confronto com possibilidades de desdobramento nuclear não havia espaço para erros, precipitações ou hesitações. Dessa forma, tornou-se mandatório o desenvolvimento, a implementação e o rigoroso cumprimento de *regras de engajamento* (RE) (BOOTH, 1977). Um Poder Militar crível, projetado para possuir significado político e causar impacto psicológico, certamente exerce um grande peso nas negociações e deve ser meticulosamente dosado para não escalar crises desnecessárias.

É inegável a importância de navios de guerra como meios para a implementação da Diplomacia Naval. Há situações em que eles são exclusivamente apropriados para tal, como foi demonstrado no caso da Crise dos Mísseis de Cuba. Esse episódio deixou a lição de que Esquadras são importantes não só quando consideramos o seu uso propriamente dito, mas

também, principalmente, quando avaliamos o risco potencial de não as possuir quando elas forem necessárias. O alto investimento requerido na manutenção de uma Esquadra, mesmo em tempos de paz, compensa o custo incalculável de sua falta quando as circunstâncias políticas a demandarem.

2.4 A EX-URSS E O EMPREGO DO PODER NAVAL

Entender a questão do Poder Naval sob a perspectiva da Ex-URSS, na década de 1960, é fundamental por pelo menos dois motivos: buscar equidistância nas análises e compreender o ambiente político existente na potência socialista, no referido período.

De maneira geral, brasileiros têm uma tendência natural de perceber o mundo através de uma lente atlântica-ocidental e são influenciados socioculturalmente pelos EUA. Dessa forma, basear uma pesquisa sobre emprego do Poder Naval, no auge da Guerra Fria, apenas no pensamento de um autor europeu ou norte-americano pode introduzir vieses ou ocultar detalhes em seu resultado.

Segundo Booth (1977), no nível político, Nikita Sergeevich Khrushchev (1894-1971)⁶ considerava que a capacidade em Dissuasão Nuclear, que a então URSS possuía, era o pilar de sua estratégia de defesa e não via sentido em competir em áreas em que os seus inimigos estivessem em clara vantagem, como era o caso do Poder Naval dos EUA.

Nesse contexto, analisaremos o pensamento do Almirante Gorshkov para estabelecermos um contraponto teórico sobre o emprego do Poder Naval na Crise dos Mísseis de Cuba, de acordo com a visão da Ex-URSS.

⁶ Foi o Primeiro Secretário do Partido Comunista da Ex-URSS entre 1953 e 1964 e *Chairman* do Conselho de Ministros da Ex-URSS de 1958 a 1964.

2.4.1 O Poder Marítimo e o Poder Naval sob a perspectiva da Ex-URSS

A despeito da realidade imposta pela geografia peculiar da Ex-URSS, que é pouco favorável ao desenvolvimento de uma Marinha consistente, o Almirante Gorshkov buscou uma definição para Poder Marítimo, da mesma forma que os autores ocidentais.

Segundo Gorshkov (1979), a essência do Poder Marítimo do Estado reside em utilizar da forma mais efetiva possível o Oceano Mundial, ou a *hidrosfera da terra*, em prol dos interesses nacionais. Essa definição engloba as principais capacidades que o Estado deve possuir em estudar e explorar o oceano e suas riquezas; empregar o potencial das frotas mercante e pesqueira para atender às necessidades estatais; e garantir a presença da Marinha de Guerra defendendo os objetivos políticos, em razão da existência de um sistema social antagônico no mundo. Destacou também que o nível de progresso econômico e social alcançados pela política determina o modo de uso dos oceanos e o grau de desenvolvimento das capacidades listadas acima.

O Poder Naval representa a capacidade real de combate de um Estado no mar e os Imperialistas se aproveitaram do progresso tecnológico e econômico para expandirem seus arsenais. Essa demonstração de força das Esquadras visava a atingir objetivos comerciais, manter alianças militares e intimidar potenciais inimigos pela simples presença e pela influência de sua superioridade bélica, desde os tempos de paz. O propósito era alcançar *fins* políticos, sem recorrer à violência armada, utilizando as Esquadras como *meio* e explorando suas propriedades peculiares de constante nível de prontidão, de mobilidade, de concentração de forças e de liberdade de locomoção sem violar os princípios do direito internacional e sem fornecer ao oponente motivos para protestos ou contrarreações (GORSHKOV, 1979).

Ainda segundo Gorshkov (1979), diferentemente da visão Soviética, os Estados Imperialistas, como por exemplo os EUA, utilizavam o Poder Marítimo para ameaçar o socialismo, para coagir seus aliados a participarem de blocos militares agressivos e para assegurar os monopólios estadunidenses. Dessa forma, para esses Estados, o Poder Marítimo é classificado como uma categoria a parte, como o Poder Naval. Isso ajuda a explicar o motivo pelo qual estrategistas ocidentais muitas vezes atribuem ao Poder Marítimo um significado injustificadamente hipertrofiado.

Como resultado da política do “*Big Stick*”, os capitalistas desencadearam mais de 30 conflitos envolvendo Marinhas desde a II Guerra Mundial (1939-1945), sendo a maioria contra movimentos de libertação nacional de Estados do Terceiro Mundo (GORSHKOV, 1979).

Mesmo em um Estado francamente orientado para o continente, o Poder Marítimo possui destacada importância. No caso da Ex-URSS, Gorshkov realçou a responsabilidade do componente militar do Poder Marítimo na defesa do Estado, em caso de agressões vindas do oceano. Por outro lado, o Almirante Soviético criticou a coação que os “Imperialistas”⁷, por meio do Poder Marítimo, exerciam de forma diferente sobre os países socialistas e sobre seus aliados.

Enquanto os socialistas sofriam intimidações, os aliados eram coagidos a participarem de alianças militares que visavam a ampliar a hegemonia norte-americana. Em muitos casos, membros mais fracos dessas alianças recebiam tarefas específicas dentro de uma estratégia mais ampla formulada pelos EUA. Por exemplo, no pós-II Guerra Mundial, o Brasil foi incentivado a preparar sua Marinha para ser empregada em Operações Antissubmarino, contribuindo com a *United States Navy* (USN) nessa dimensão da guerra, no

⁷ Ao longo do texto, esse termo será utilizado entre aspas para caracterizar os comentários deste autor. Quando se tratar de citações indiretas do Almirante Gorshkov, o termo será grafado sem aspas.

Atlântico.

De acordo com Gorshkov (1979), sob os argumentos falsos de "defesa da democracia e regimes anticomunistas", o Poder Marítimo dos Imperialistas se utilizava de novas formas de expansão colonial — na verdade velhos métodos coloniais — tais como terror, chantagem e intervenções econômicas para buscar legitimidade no que chamavam de “ajuda” e “assistência”.

A expansão desse Poder Marítimo foi sustentada pelo complexo industrial militar capitalista. A integração entre os oceanos e os continentes resultou em uma indústria da guerra que reorientou a estratégia de emprego do Poder Naval, do mar contra a terra, em três claves: mísseis balísticos lançados a partir de submarinos atômicos, Porta-Aviões e Fuzileiros Navais (GORSHKOV, 1979).

Os mísseis balísticos lançados a partir de submarinos com propulsão nuclear fazia parte de uma força estratégica ofensiva norte-americana. A ocultação dos submarinos, além de não revelar o posicionamento do armamento, cercava a Ex-URSS com mísseis nucleares que podiam ser lançados de qualquer ponto dos oceanos, criando um sistema de armas disperso e capaz de realizar ataques nucleares a partir de qualquer direção contra os Estados socialistas.

Essa estratégia retirava de solo norte-americano os lançadores de mísseis intercontinentais, o que reduzia a lista de alvos potenciais a defender. Um submarino combina mobilidade tridimensional, ocultação e poder de destruição. Esse vetor poderia ser empregado para obter a iniciativa das ações e para, principalmente, revidar em caso de um ataque realizado contra algum alvo em terra, o “*Second Strike*”. Essa é uma considerável vantagem em relação aos meios de superfície.

Os Porta-Aviões, considerados como a “espinha dorsal da esquadra”, junto com a

aviação tática formavam a base de grupos de batalha. Esses meios permanecem como importante mecanismo de condução da política externa do “Imperialismo” norte-americano, na medida em que visam à garantia do *domínio do mar*, no desenrolar de uma crise.

2.4.2 A Construção do Poder Naval da Ex-URSS a partir da Década de 1960

O fato de não possuir saída para as “águas quentes” aliado ao *ethos*⁸ do povo russo tornaram a Ex-URSS um Poder Terrestre por excelência, com um Exército numeroso e com uma Marinha coadjuvante nas conquistas em terra. O panorama político no início da década de 1960 também contribuía para a preponderância do então Exército Vermelho sobre a Marinha Soviética. Segundo Ranft (1984), Khrushchev tentou se desvincular do legado de Josef Stalin (1878-1953) colocando-se contrário à Marinha grandiosa anteriormente planejada pelo Almirante Kuznetsov (1904-1974) e priorizando o Exército e a Dissuasão Nuclear.

Nessa conjuntura, em 1956, Khrushchev promoveu Gorshkov a Comandante em Chefe da Marinha Soviética, acreditando que os propósitos de ambos, em relação ao futuro da Marinha, eram alinhados (RANFT, 1984). Contudo, a Crise dos Mísseis de Cuba evidenciou a inexistência de um Poder Naval capaz de competir com a USN, o que levou Khrushchev a reavaliar sua posição.

Mesmo entendendo que a Ex-URSS era voltada para o Poder Terrestre e para Operações Conjuntas, Gorshkov foi o grande arquiteto que redesenhou o papel da Marinha Soviética a ponto de desafiar o *domínio do mar* da USN, nas décadas de 1970 e 1980. De acordo com Ranft (1984), durante a II Guerra Mundial, Gorshkov construiu um bom

⁸ *Ethos* é uma palavra com origem grega, que significa caráter moral. É usada para descrever o conjunto de hábitos ou crenças que definem uma comunidade. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/ethos/>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

relacionamento com os homens que se tornariam as principais lideranças do Partido Comunista da Ex-URSS, o que lhe proporcionou sustentação política e contribuiu para o seu sucesso em preparar a Marinha para missões de alcance global e incluí-la na estratégia nuclear soviética.

Outro fator fundamental que possibilitou a ascensão da Marinha Soviética foi a descoberta de vastas reservas de hidrocarbonetos no noroeste da Sibéria, na década de 1960 (KAPLAN, 2013). A Ex-URSS se tornou uma hiperpotência energética, o que impulsionou a economia e gerou recursos para investir em defesa. Nos dias atuais, a Rússia tem empregado seu poderoso setor energético como instrumento de condução de política externa e como medida de influência geopolítica.

Assim, a década de 1960 testemunhou a inflexão ocorrida na estratégia marítima da Ex-URSS, que transformou a Marinha Soviética em uma marinha de águas azuis e inserida na estratégia nuclear do bloco socialista. Os seguintes acontecimentos pavimentaram essa reorientação: a mudança de pensamento da alta cúpula do Partido Comunista da Ex-URSS, depois do insucesso na Crise Caribenha de 1962; a habilidade política de Gorshkov em comprovar a necessidade de um Poder Naval comparável ao norte-americano; e a descoberta das reservas de hidrocarbonetos na Sibéria, que carregaram recursos para financiar a indústria de defesa da Ex-URSS.

2.4.3 A Diplomacia Naval à Luz do Pensamento do Almirante Gorshkov

Na visão de Gorshkov (1979), as Esquadras atuam como instrumento da política externa dos Estados e como mecanismo importante da diplomacia em tempos de paz. Apesar disso, os Imperialistas exerciam a Diplomacia Naval de maneira muito diferente dos soviéticos. Enquanto os capitalistas empregavam seu Poder Naval para alcançar seus objetivos políticos

por meio de ações coercitivas, chantagens e intimidações, recorrendo frequentemente à chamada “Diplomacia das Canhoneiras”⁹; os soviéticos utilizavam sua Diplomacia Naval para estreitar os laços de paz e amizade entre os povos e para difundir os princípios socialistas e a alta cultura russa, por meio de visita dos navios soviéticos a portos de Estados amigos.

A argumentação idealista do Almirante soviético contrasta com o realismo das ações propostas pelos estrategistas ocidentais, no campo da Diplomacia Naval. Esse discurso se encaixava na realidade da Ex-URSS do início da década de 1960: um Estado que não possuía um Poder Naval capaz de se contrapor aos EUA e, em razão disso, subdimensionava sua Diplomacia Naval ao que chamamos atualmente de “mostrar bandeira”.

Segundo Gorshkov (1979), os Imperialistas empregaram amplamente o *bloqueio* em manobras de crises. O objetivo dessa operação invariavelmente era criar e manter superioridade esmagadora de forças sobre seus inimigos; isolar a vítima da agressão, privando-a do apoio de Estados aliados; e suprimir sua capacidade de resistir aos intervencionistas.

No caso da operação de bloqueio executada durante a crise Caribenha, em outubro de 1962, os EUA empregaram Porta-aviões, grande número de navios de superfície e considerável contingente de Fuzileiros Navais. Além disso, o governo norte-americano se preparou para empregar armas nucleares e encenou um grande desembarque anfíbio na “Ilha de Liberdade”. No plano político, orquestraram um movimento global para pressionar outros Estados a se absterem de apoiar a Cuba revolucionária.

⁹ De acordo com a definição clássica de James Cable (1920-2001), “Diplomacia das Canhoneiras” ou *gunboat diplomacy* é o uso ou a ameaça do uso limitado da força naval, de forma diferente do que em um ato de guerra, a fim de garantir vantagem ou evitar perdas, seja em prol de uma disputa internacional ou contra cidadãos estrangeiros dentro da jurisdição de seu próprio Estado (CABLE, 1999. p. 133, tradução nossa).

2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Selecionamos os autores Ken Booth e Gorshkov em razão da contemporaneidade de suas publicações, que datam do final da década de 1970, e da proximidade do evento histórico selecionado: a Crise dos Mísseis de Cuba. Como ambos compartilhavam o mesmo *zeitgeist*¹⁰, não havia um hiato em termos de avanço tecnológico nas duas teorias, em que pese as agudas diferenças culturais e ideológicas.

As distintas visões de mundo dos dois autores nos fornecerão um mecanismo de freio e contrapeso que resultará em uma análise equilibrada do objeto da pesquisa. Dessa forma, no capítulo 4, seremos capazes de verificar se o emprego do Poder Naval norte-americano na Crise dos Mísseis de Cuba foi aderente à teoria proposta por Booth, sem ignorarmos o pensamento de Gorshkov.

A dialética estratégica entre a Diplomacia Naval dos blocos capitalista e socialista, no auge da Guerra Fria, nos revela que ambos consideravam as Esquadras como atores fundamentais na implementação da política externa e em manobras de crise. Porém, enquanto os EUA desenvolveram uma Marinha Mahaniana¹¹, a Ex-URSS precisou experimentar um fracasso nas Crise dos Mísseis de Cuba para priorizar o desenvolvimento de seu Poder Naval, que até então era voltado para defesa do continente contra eventuais ataques vindos do mar e para a *negação do uso do mar* ao inimigo.

Concluída a apresentação das teorias, passaremos a investigar o objeto da pesquisa.

¹⁰ *Zeitgeist* é o conjunto do clima intelectual e cultural do mundo, numa certa época, ou as características genéricas de um determinado período. O espírito do tempo. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/zeitgeist/>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

¹¹ Refere-se a Alfred Thayer Mahan (1840-1914), o “Evangelista do Poder Naval”. Ele foi pioneiro na Teoria do Poder Marítimo e contribuiu para consolidação da preponderância da USN na geopolítica mundial.

3 A CRISE DOS MÍSSEIS DE CUBA

A Crise dos Mísseis de Cuba está entre os episódios mais estudados da história moderna. Apesar disso, respostas parcialmente satisfatórias circundam perguntas centrais, tais como a questão desta pesquisa: Por que os EUA responderam com uma Operação de Bloqueio Naval (quarentena) à ameaça dos mísseis soviéticos em Cuba?

Neste capítulo, buscaremos responder à pergunta acima detalhando o processo decisório do governo norte-americano, desde o recebimento da notícia da possível existência de mísseis soviéticos em Cuba até o desfecho da crise. Enfatizaremos as razões da opção pelo bloqueio à ilha caribenha e avaliaremos aspectos relevantes dessa negociação com a Ex-URSS.

3.1 BREVE PANORAMA DA CRISE E A ATIVAÇÃO DO *EXECUTIVE COMMITTEE OF THE NATIONAL SECURITY COUNCIL* (EXCOMM)¹²

A Crise dos Mísseis de Cuba, ocorrida entre os dias 16 e 28 de outubro de 1962, foi um evento emblemático da Guerra Fria em que os EUA e a Ex-URSS conduziram o mundo à beira de um precipício nuclear, em razão da instalação de mísseis soviéticos na ilha caribenha de Cuba (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Em 16 de outubro de 1962, o intérprete-chefe de fotografias da *Central Intelligence Agency* (CIA)¹³, Arthur Lundahl (1915-1992) se reuniu com o Presidente John Fitzgerald Kennedy (1917-1963) para tratar de fotos obtidas por aeronaves *Lockheed U-217*

¹² O EXCOMM incluía como principais integrantes o Presidente Kennedy; o Vice-presidente, Lyndon B. Johnson (1908-1973); o Secretário de Justiça, Robert Francis Kennedy (1925-1968); o Secretário de Estado, David Dean Rusk (1909-1994); o Secretário de Defesa, Robert Strange McNamara (1916-2009); o Secretário do Tesouro, Clarence Douglas Dillon (1909-2003); o Assistente Especial para Assuntos de Segurança Nacional, McGeorge Bundy (1919-1996); e o Chefe do Estado-Maior conjunto dos EUA, general Maxwell D. Taylor (1901-1987), sendo este o único militar profissional que comparecia às reuniões (JORDAN; TAYLOR JUNIOR, 1982).

¹³ A CIA é uma agência de inteligência civil do governo dos Estados Unidos da América responsável por investigar e fornecer informações de segurança nacional.

(U-2), que indicavam evidências de canteiros de obras em solo cubano para a instalação de mísseis balísticos de médio alcance (DOBBS, 2009). Se a interpretação da CIA sobre as fotografias estivesse correta, significava que armas nucleares capazes de alcançar alvos no território dos EUA logo estariam nas mãos do declarado inimigo Fidel Castro (1926-2016).

Assim, diante da possível presença de mísseis nucleares soviéticos em Cuba, Kennedy reuniu seus conselheiros mais confiáveis e ativou o ExComm (JORDAN; TAYLOR JUNIOR, 1982). Com base nas informações incompletas de que dispunha, o ExComm examinou todas as alternativas possíveis para se contrapor à ameaça, avaliando cada uma delas em termos de custos reais e/ou potenciais. Importância destacada foi atribuída ao caráter político envolvido na adoção de cada alternativa, bem como os prováveis benefícios que elas trariam para os EUA (MCMASTER, 1997).

O trabalho do ExComm resultou em seis possibilidades de ação, quais sejam: (1) fazer nada; (2) pressão diplomática; (3) aproximação secreta de Fidel Castro; (4) invasão a Cuba; (5) ataque aéreo; e (6) o bloqueio naval (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Analisaremos cada uma delas, ponderando os seus pontos fortes e fracos até chegarmos à linha de ação selecionada.

(1) Fazer nada

De acordo com Allison e Zelikow (1999), os mísseis baseados no território da Ex-URSS tinham alcance suficiente para atingir cidades norte-americanas. Dessa forma, a instalação desses artefatos em Cuba não representava significativa diferença, uma vez que os EUA já conviviam com essa vulnerabilidade. Sob essa perspectiva, *fazer nada* poderia ser racional. Entretanto, essa alternativa foi considerada demasiadamente passiva e perdeu a pouca sustentação que tinha, ficando claro que alguma ação era necessária. Kennedy tinha percebido que estava enfrentando um problema político e não militar.

(2) Pressão diplomática

Duas formas básicas de pressão diplomática foram cogitadas: um ultimato secreto a Khrushchev exigindo a remoção dos mísseis e dando-lhe a oportunidade de retroceder sem um confronto público ou uma ação militar; ou um apelo à Organização das Nações Unidas (ONU) ou à Organização dos Estados Americanos (OEA) para inspecionar Cuba e neutralizar a ameaça dos mísseis, o que implicaria em negociações internacionais com a Ex-URSS. Provavelmente as contrapartidas exigidas aos EUA seriam a retirada da sua base de Guantánamo ou a retirada dos seus mísseis Júpiter da Turquia e da Itália, ou mesmo ambas (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

As duas abordagens diplomáticas possuíam inconvenientes. Apresentar um ultimato secreto a Khrushchev exigindo a retirada dos mísseis, sem uma contraproposta, poderia levá-lo a tomar a iniciativa diplomática, o que conduziria a barganha a resultados incertos. Por outro lado, confrontar Khrushchev em uma arena intergovernamental, por intermédio da ONU ou da OEA, traria à tona a questão dos mísseis Júpiter na Turquia e na Itália. Qualquer negociação que envolvesse a retirada desses mísseis poderia enfraquecer a coesão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ao transmitir a mensagem de que os EUA sacrificariam a segurança da Europa para proteger seus próprios interesses em uma região de pouca relevância para os europeus (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Dessa forma, concluiu-se que a via diplomática, por si só, não garantiria o atingimento do estado final desejado, que era a retirada dos mísseis de Cuba. Além disso, poderia comprometer a base de confiança do bloco capitalista ao reduzir, na Europa, o poder de dissuasão que os mísseis Júpiter representavam. Assim, essa linha de ação foi colocada de lado.

(3) Aproximação secreta de Fidel Castro

O ExComm vislumbrou uma remota possibilidade de colocar uma cunha entre

Cuba e a Ex-URSS e persuadir Fidel Castro a romper com Moscou, sob a ameaça de deposição ou de morte. Entretanto, como os mísseis soviéticos em Cuba estavam firmemente sob controle da Ex-URSS, Castro não ficaria propenso a aceitar a oferta. Além disso, as intenções norte-americanas estariam claras para o seu opositor (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Assim, essa linha de ação se mostrou inadequada.

(4) Invasão a Cuba

O ExComm também aventou a possibilidade de neutralizar os mísseis por meio de uma invasão a Cuba, aproveitando a ocasião para depor Castro. Contudo, um ano antes ocorreu o embaraçoso episódio da Baía dos Porcos (1961)¹⁴, que resultou em grande desgaste político para o governo norte-americano. Caso os EUA optassem por uma nova invasão, suas tropas confrontariam as tropas da Ex-URSS em solo cubano. Esse seria o primeiro caso de combate direto entre as forças terrestres das duas superpotências, o que poderia desencadear um movimento soviético equivalente contra Berlim ou, até mesmo, um conflito nuclear (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Diante da imprevisibilidade dos resultados, essa ideia foi afastada.

(5) Ataque aéreo

Um ataque aéreo, no lugar de uma invasão, destruiria os mísseis antes que eles se tornassem operacionais e pudessem lançar ogivas nucleares contra os EUA. Se realizado imediatamente, garantiria a surpresa e a iniciativa das ações norte-americanas e eliminaria o risco de que a Ex-URSS tomasse medidas para proteger os mísseis. Entretanto, quatro aspectos relativos a esse ataque careciam de mais elaboração, como veremos a seguir (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

¹⁴ Foi uma ação militar malsucedida, financiada e executada pelos EUA, em 1961, para derrubar o governo de Cuba (PLOKHY, 2021).

Primeiro, para garantir que esse ataque fosse eficiente e eficaz, seria necessário destruir os mísseis, a aviação da Ex-URSS desdobrada em Cuba e a defesa antiaérea local, o que implicaria em uma ação de vulto, cuja consequência seria arrastar os EUA para uma guerra. Por outro lado, um ataque cirúrgico somente aos mísseis poderia ensejar a retaliação da Ex-URSS por meio de bombardeios no sudeste dos EUA, região que possuía defesas antiaéreas deficientes (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Segundo, um ataque aéreo surpresa poderia matar militares da Ex-URSS em solo cubano, o que legitimaria ações soviéticas contra os EUA, Berlim ou Turquia (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Essa escalada poderia ascender até mesmo ao emprego de armas nucleares, descortinando um cenário de *Mutual Assured Destruction*¹⁵ (MAD).

Terceiro, um ataque surpresa, sem aviso prévio, seria semelhante ao ataque japonês a Pearl Harbor, em dezembro de 1941 (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Tal conduta seria incompatível com os princípios de uma democracia liberal.

Em quarto lugar, o ataque poderia não destruir todos os mísseis e não impediria futuras instalações de mísseis por parte da Ex-URSS em Cuba. Dessa forma, o general Maxwell D. Taylor (1901- 1987), Chefe do Estado-Maior conjunto dos EUA, advogou a ideia de um ataque seguido de uma invasão rápida para eliminar de vez a ameaça da Ex-URSS. Porém, essa ação conduziria inevitavelmente a uma guerra contra Cuba em que os aliados dos EUA dificilmente se posicionariam a seu favor, ainda mais se a Ex-URSS retaliasse por exemplo a Turquia, a Itália ou Berlim (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Nesse cenário, a perspectiva de uma guerra mundial era tangível.

¹⁵ Princípio de dissuasão baseado na hipótese de que um ataque nuclear realizado por uma superpotência seria respondido com um contra-ataque nuclear esmagador de tal forma que tanto o atacante quanto o defensor seriam aniquilados. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/mutual-assured-destruction>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

Em razão dos prováveis resultados catastróficos e do enorme desgaste político gerados por um eventual ataque aéreo a Cuba, essa linha de ação não foi escolhida.

(6) O Bloqueio

Segundo Allison e Zelikow (1999), à medida em que as demais alternativas se mostravam menos aceitáveis, a opção pelo bloqueio se tornava mais atraente. A avaliação criteriosa das vantagens e dos inconvenientes dessa linha de ação conduziu à uma solução composta por um bloqueio acompanhado de uma abordagem diplomática. Passaremos a analisar os benefícios encontrados nessa linha de ação:

(I) O bloqueio seria uma opção assertiva o suficiente para transmitir claramente a Moscou a intenção de Washington, com a vantagem de não ser precipitado como um ataque;

(II) O bloqueio transferiria para Khrushchev o ônus da decisão de escalar a crise, já que o líder socialista poderia retroceder com seus navios e evitar um confronto militar direto;

(III) Os EUA estariam em franca vantagem em caso de uma batalha naval no Caribe e seu bloqueio seria inexpugnável; e

(IV) A coerção exercida pelo Poder Naval dos EUA na operação de bloqueio lhe permitiria explorar a gradação de ameaças convencionais, sendo que a USN possuía significativa superioridade local em todos os aspectos.

Dessa forma, em termos táticos, operacionais, estratégicos e políticos, o bloqueio naval estadunidense a Cuba apresentava alto grau de *praticabilidade* e de *aceitabilidade*, pois seria capaz de impedir que novos equipamentos militares chegassem a Cuba. Porém, não se mostrou *adequado* já que, por si só, não teria efeito sobre os mísseis que já estavam posicionados na ilha. Assim, o bloqueio precisaria de mais componentes para se tornar uma solução completa para crise.

Prosseguiremos com a análise dos inconvenientes relativos ao bloqueio. Segundo

Allison e Zelikow (1999), essa linha de ação apresentava as seguintes vulnerabilidades:

(a) O bloqueio é um ato hostil e deveria vir acompanhado de uma declaração de guerra a Cuba. Entretanto, essa formalidade foi contornada por juristas norte-americanos que vislumbraram uma justificativa legal, baseada no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)¹⁶, que poderia ser obtida por intermédio da aprovação de uma resolução no âmbito da OEA. Por razões legais e políticas os EUA denominaram o bloqueio como uma *Quarantine*.

Esse esforço no âmbito da OEA foi fundamental para buscar legitimidade para o bloqueio e para angariar apoio diplomático dos países aliados, que foram unânimes em endossar a “quarentena”.

(b) Um bloqueio a Cuba poderia desencadear represálias em Berlim e proporcionar mais tempo para a Ex-URSS operacionalizar os mísseis já existentes na ilha Caribenha;

(c) Caso os navios da Ex-URSS não respeitassem o bloqueio, os EUA seriam forçados a aumentar o nível de violência, criando espaço para retaliações. Além disso, as Forças Armadas de Cuba poderiam atacar os navios norte-americanos empregados no bloqueio. Dessa forma, o risco de os EUA entrarem em guerra era alto e real; e

(d) Um bloqueio poderia impedir que mais mísseis chegassem a Cuba, porém seria ineficaz contra os artefatos que já se encontravam na ilha, o que permitiria a prontificação

¹⁶ Assinado pelas repúblicas americanas na Conferência do Rio de Janeiro (1947), esse tratado de defesa hemisférica estabelecia basicamente que “um ataque armado por qualquer Estado contra um Estado americano será considerado como um ataque contra todos os Estados americanos”, ao mesmo tempo que definia os princípios, obrigações e mecanismos que deveriam ser postos em ação em caso de necessidade. O tratado procurava dar um formato permanente às afirmações de solidariedade hemisférica estabelecidas em encontros interamericanos anteriores, especialmente na Conferência do México, dois anos antes (1945). Disponível em: <<https://www.fgv.br/cpdac/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tratado-interamericano-de-assistencia-reciproca-tiar#>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

operacional desses armamentos.

Assim, o ExComm concluiu que para solucionar a crise em definitivo, além do bloqueio, seria necessária também uma abordagem diplomática, porém não existia consenso de como seria essa abordagem. Por um lado, havia aqueles que defendiam a diplomacia em termos de ultimato à Ex-URSS, exigindo a remoção dos mísseis e ameaçando com novas ações militares em Cuba. Por outro lado, havia os partidários da ideia de que o bloqueio abriria espaço para negociações e que a retirada dos mísseis de Cuba se daria mediante concessões norte-americanas, tais como a desativação da base em Guantánamo ou a retirada de seus mísseis Júpiter da Turquia e da Itália (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Em 20 de outubro de 1962, as duas variantes do bloqueio foram apresentadas a Kennedy. No dia 21, ele escolheu a opção que empregava o bloqueio e a abordagem diplomática em tom de ultimato. Isso significava que o bloqueio seria acompanhado da exigência da remoção dos mísseis, sem espaço para negociações de qualquer nível, assim como a possibilidade de ação militar direta contra Cuba. Definiu-se também que o bloqueio seria estritamente focado em interceptar armas oriundas da Ex-URSS, permitindo a passagem de itens vitais para a economia cubana, como por exemplo combustível (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Essa concessão tinha o objetivo de evitar um bloqueio semelhante em Berlim Ocidental. Como os EUA não estavam enviando armamentos para aquela capital, esperava-se que a Ex-URSS, de forma recíproca, não bloqueasse materiais de primeira necessidade transportados para lá (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Kennedy tinha o firme propósito de deixar claro que não aceitaria nada menos que a total remoção dos mísseis instalados em Cuba, bem como qualquer tentativa futura de reativar essa capacidade (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Sob esse ponto de vista, não fazia sentido

abrir espaço para negociações com Khrushchev, o que poderia denotar fraqueza dos EUA. Essa argumentação fundamenta a decisão política do Presidente norte-americano em optar pelo bloqueio naval acompanhado da abordagem diplomática impositiva e inflexível.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO BLOQUEIO NAVAL (*QUARANTINE*)

Às 19:00 do dia 22 de outubro de 1962, o Presidente Kennedy realizou o discurso de política externa mais importante de sua carreira. Ele tornou público que os EUA confirmaram a existência de mísseis estratégicos da Ex-URSS em Cuba e que o governo norte-americano responderia a essa afronta com a declaração de uma "quarentena" rigorosa sobre todos os equipamentos militares ofensivos enviados a Cuba. Esse bloqueio naval entraria em vigor a partir da manhã do dia 24 de outubro. Na ocasião, ele exigiu que Khrushchev eliminasse essa ameaça clandestina, imprudente e provocativa à paz mundial (PLOKHY, 2021).

A área de quarentena perfazia quase 1.000.000 km² no Atlântico Norte. O planejamento da operação militar ficou a cargo da USN, que empregou cerca de 180 navios. Aviões de reconhecimento naval compilaram o quadro tático com todos os navios mercantes arrendados pela Ex-URSS na área. Essa operação demonstrou o elevado grau de preparo e prontidão da Marinha norte-americana (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

O avanço nas telecomunicações introduziu uma variável a mais nessa operação: possibilitou que os tomadores de decisões no nível político se comunicassem diretamente com o nível tático, no caso, os Comandantes dos navios em patrulha ao longo da linha de quarentena. O poder de destruição do armamento disponível no nível tático, se empregado em desacordo com as orientações do nível político, seria capaz de escalar a crise de forma indesejável. Assim, Kennedy adquiriu maior comando e controle sobre as unidades navais, o que lhe permitiu dirigir pessoalmente a operação (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

O estabelecimento de um bloqueio requer *regras de engajamento* muito bem definidas, aprovadas pelo nível político e treinadas. Segundo Allison e Zelikow (1999), o Almirante George Whelan Anderson Jr (1906-1992), *Chief of Naval Operation*¹⁷ (CNO) no período de 1961 a 1963, descreveu para o Presidente Kennedy os procedimentos internacionalmente aceitos para realizar uma interceptação. Ao navio seria solicitado parar. Caso ele se recusasse, tiros seriam disparados para imobilizar o navio e permitir a abordagem. Se necessário, o navio seria rebocado para um porto nos EUA. Anderson sugeriu conceder um período de graça depois que o bloqueio fosse anunciado para que Moscou tivesse tempo de instruir os Capitães dos navios mercantes sobre como eles deveriam proceder.

O Presidente Kennedy demonstrou preocupação com a possibilidade de se iniciarem hostilidades no caso de algum navio resistir ao embarque dos grupos de inspeção norte-americanos (KENNEDY, 1968). Anderson respondeu que, se algum navio de guerra ou avião da Ex-URSS adotasse "medidas hostis" contra um navio norte-americano, o navio ou avião infrator poderia ser destruído. Se um submarino soviético tentasse escapar do bloqueio, prosseguindo em direção a Havana, Anderson solicitaria permissão para destruí-lo. McNamara concordou, apoiando *regras de engajamento* violentas contra ações hostis (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

O planejamento da USN definiu que o bloqueio seria estabelecido a 800 milhas náuticas de Cuba. Essa distância manteria a Força Naval norte-americana fora do alcance das aeronaves IL-28s e dos MIG-21s, desdobrados na ilha caribenha. Na noite de 23 de outubro, Kennedy revisou os planos com o Embaixador Britânico David Ormsby-Gore (1918-1985), que expressou preocupação em relação ao posicionamento da linha da quarentena, concluindo

¹⁷ Cargo análogo ao de Comandante da Marinha do Brasil (CM).

que haveria pouco tempo entre o estabelecimento do bloqueio e as primeiras prováveis interceptações dos navios da Ex-URSS, que ocorreriam à noite. Ormsby-Gore sugeriu oferecer mais tempo para que Khrushchev pudesse refletir melhor sobre suas alternativas. Kennedy concordou e decidiu reposicionar o bloqueio para 500 milhas náuticas a partir de Cuba (KENNEDY, 1968).

A decisão política do Presidente norte-americano não foi bem recebida por McNamara e nem pelo Comando da USN. Além de reduzir a segurança da Esquadra, ao posicioná-la dentro do raio de ação dos IL-28s e dos MIG-21s baseados em Cuba, essa alteração poderia causar dúvidas nos Comandantes dos navios em relação ao planejamento previamente aprovado. Entretanto, a aceitação norte-americana desse risco no nível tático resultou em mais tempo para que o nível político da Ex-URSS pudesse avaliar melhor a situação e evitar um possível enfretamento prematuro.

Aumentando a complexidade e os riscos associados à quarentena, a Inteligência norte-americana informou a presença de pelo menos seis submarinos soviéticos no Teatro de Operações (TO), o que levou o Presidente Kennedy a ordenar prioridade máxima nas Operações Antissubmarino, com o fito de proteger a Esquadra (KENNEDY, 1968). McNamara recomendou que os Comandantes tivessem um pouco mais de autonomia, com o que Kennedy concordou fazendo apenas a ressalva de que o Secretário de Defesa deveria revisar pessoalmente as instruções emanadas para a Força Naval (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

No dia 22 de outubro, sem o conhecimento do Presidente Kennedy, um novo procedimento contra submarinos, elaborado sob supervisão de McNamara, foi entregue ao Ministério das Relações Exteriores da Ex-URSS. Esse novo procedimento consistia em lançar pequenas cargas de profundidade incapazes de causar danos estruturais a um submarino, mas suficientes para servir de aviso, forçando-o a vir à superfície. A preocupação de Kennedy sobre

como seria o encontro com os navios mercantes ficou ofuscada diante da possibilidade de um confronto real contra os submarinos da Ex-URSS que poderiam estar, e de fato estavam, armados com torpedos nucleares (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

McNamara garantiu a Kennedy que um submarino soviético só seria atacado se ele estivesse em posição de atacar um navio estadunidense, enquanto este interceptava algum navio mercante. Entretanto, ele também alertou que seria extremamente perigoso postergar o ataque a esse submarino, sob o risco de perder alguma unidade norte-americana. Mais uma vez McNamara insiste em permitir maior autonomia aos Comandantes na cena de ação, a que o Presidente Kennedy finalmente respondeu: "Vamos prosseguir" (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Segundo Polmar, Brooks e Federoff (2019), os planos iniciais da Ex-URSS para a instalação dos mísseis em Cuba incluíam o envio de navios de guerra de superfície, para escoltar os navios mercantes que transportariam os mísseis, e de submarinos com propulsão nuclear, que levariam as ogivas nucleares. Entretanto, a Marinha Soviética não possuía navios de guerra com capacidade transoceânica e os submarinos com propulsão nuclear enfrentavam sérios problemas em suas plantas de propulsão, o que tornava impossível enviá-los para Cuba em razão da baixa confiabilidade apresentada. Dessa forma, em termos de Poder Naval, Moscou só pode empregar submarinos diesel-elétricos no TO do Atlântico Norte.

De acordo com Speller (2019), a Força Antissubmarino dos EUA identificou pelo menos seis submarinos soviéticos diesel-elétricos da classe Foxtrot, no TO, e forçou três deles (B-36, B-59 e B-130) a virem à superfície. O novo procedimento — lançamento de cargas de profundidade de aviso — foi empregado na perseguição dos submarinos levando suas baterias à exaustão. Felizmente, os Comandantes escolheram vir à tona em vez de atacar seus opositores, especialmente quando cada submarino estava armado com torpedos nucleares.

Durante um período de quatro semanas, entre outubro e novembro de 1962, mais de cinquenta navios mercantes com destino a Cuba foram inspecionados. Os navios da Ex-URSS que transportavam equipamento militar optaram por retroceder ao invés de tentar ultrapassar o bloqueio. As negociações no nível político avançaram e Khrushchev recuou, concordando em remover os mísseis em troca de uma promessa de Kennedy de não atacar Cuba. Houve também um acordo secreto para remoção dos mísseis norte-americanos Júpiter da Turquia e da Itália (SPELLER, 2019).

3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O Presidente Kennedy tinha a percepção de que enfrentava uma questão política e não um problema militar. Daí sua constante preocupação em evitar que a crise fugisse do controle e alcançasse o potencial emprego de armamento nuclear. Dessa forma, em termos estratégicos, a condução da manobra de crise por intermédio da Diplomacia Naval foi coerente, pois representou uma escalada convencional com alta credibilidade e sem o recurso da violência.

Destacamos que a quarentena desempenhou duas funções chave na solução dessa crise: permitiu que os EUA demonstrassem sua determinação em ver os mísseis removidos e possibilitou que a Ex-URSS recuasse sem humilhação.

O desconhecimento do real objetivo político-estratégico de Moscou com a instalação dos mísseis em Cuba dificultou o processo decisório norte-americano. Em razão disso, as linhas de ação foram examinadas à luz dos possíveis interesses da Ex-URSS, em um contexto geopolítico amplo, como por exemplo a defesa de Cuba; uma barganha com os mísseis norte-americanos Júpiter na Turquia e na Itália; a presença dos EUA na Baía de Guantánamo; e a tensão em Berlim, que estava no epicentro de outra crise potencializada

com o início da construção do muro.

McNamara desempenhou um papel organizacional desgastante e espinhoso ao conciliar as demandas políticas do Presidente com os procedimentos operacionais e táticos da USN. Cabe ao nível estratégico a tradução dos objetivos políticos para os níveis operacional e tático. Porém, em razão da volatilidade do ambiente político, por vezes, as decisões emanadas do mais alto nível encontram resistência por parte dos executores que não as compreendem, porque são contrárias ao estabelecido em manuais e procedimentos operacionais.

Um exemplo do exposto, foi a decisão do Presidente norte-americano de encurtar a distância do bloqueio e posicionar sua Força Naval dentro do raio de ação da aviação soviética desdobrada em Cuba. Apesar de não fazer sentido do ponto de vista operacional-tático, essa medida tinha propósito quando analisada sob a perspectiva política-estratégica. O objetivo era proporcionar a Khrushchev mais tempo para decidir. De acordo com Gray (1999), o tempo, além de ser o fator que menos perdoa erros, é uma “dimensão panaceia” da estratégia e do pensamento estratégico.

Percebemos o cuidado constante de Kennedy em responder, na proporção correta, à provocação de Khrushchev, oferecendo-lhe tempo para recuar sem um confronto militar e sem humilhação. O Presidente norte-americano tinha convicção de que se tratava de uma negociação política ao invés de problema militar.

4 AS TEORIAS DE BOOTH E GORSHKOV APLICADAS NA CRISE DOS MÍSSEIS DE CUBA

Seguindo o desenho de pesquisa selecionado, passaremos a confrontar as perspectivas teóricas sobre Diplomacia Naval de Booth e de Gorshkov entre si e, logo após, verificaremos se houve aderência entre essas teorias e a operação de bloqueio realizada pelos EUA, durante a Crise dos Mísseis de Cuba.

Na seção 4.1, realizaremos uma breve síntese do conceito de Negociação pela Força, que é o recorte selecionado da teoria de Ken Booth, discutiremos as principais ideias do Almirante Gorshkov sobre Diplomacia Naval e avaliaremos as principais similaridades e diferenças entre as duas teorias.

Já na seção 4.2, prosseguiremos com a comparação de três eventos relevantes descritos no capítulo 3 com a teoria de Booth e contrastaremos com a visão do Almirante Gorshkov, buscando investigar os mesmos fatos sob ambas as perspectivas.

4.1 COMPARAÇÃO ENTRE AS TEORIAS DE KEN BOOTH E DO ALMIRANTE GORSHKOV

Negociação pela Força segundo Ken Booth

O Papel Diplomático das Marinhas proposto por Booth está em sintonia com o conceito de estratégia elaborado por Yager. Durante as Negociações pela Força, os Estados empregam suas Esquadras (*meios*) em apoio à diplomacia (*método*) para conquistar ou manter seus interesses políticos sem recorrer à violência (*fins*), endereçando uma mensagem clara e eficiente ao opositor que se deseja influenciar, buscando com isso evitar erros de interpretação (*gerenciamento dos riscos envolvidos*). Esse equilíbrio confere credibilidade e consistência à teoria de Booth e o posiciona entre os grandes pensadores de estratégia naval da atualidade, o que justifica a sua escolha para este trabalho.

A Diplomacia Naval de acordo com o Almirante Gorshkov

A obra do Almirante Gorshkov é uma das mais relevantes dentro do tema estratégia naval. Ele utilizou com propriedade a análise histórica, sem chegar a conclusões falaciosas resultantes de analogias que projetam o futuro baseando-se no que aconteceu no passado. Gorshkov obteve sucesso em conseguir apoio político para ampliar o Poder Naval e inserir a Marinha Soviética na estratégia de defesa nuclear da Ex-URSS, sobretudo na proteção dos interesses do Estado contra eventuais ataques vindos do mar. Essa postura estratégica defensiva é oposta ao pensamento de Mahan, que considerava a *batalha decisiva* como o propósito fundamental de uma Marinha de Guerra.

Como um alto membro do Partido Comunista da Ex-URSS, Gorshkov pautou seus escritos na doutrina Marxista-Leninista, deixando clara a dicotomia contrastante entre a Diplomacia Naval “boa” da Ex-URSS e a Diplomacia Naval “má” dos “Imperialistas”. Enquanto essa promovia o capitalismo e o neocolonialismo por meio de coerção e intimidação, aquela buscava construir o socialismo e apoiar a libertação nacional dos Estados do Terceiro Mundo. Apesar da boa estrutura argumentativa apresentada, avaliamos que o Almirante não explicou satisfatoriamente como as Forças Armadas soviéticas eram tão diferentes das Forças Armadas ocidentais (STOCKER, 2021).

Principais Similaridades

Tanto Booth quanto Gorshkov reconheceram que o Poder Naval desempenha um papel fundamental na implementação da política externa dos Estados e funciona como mecanismo de diplomacia em tempos de paz ou crise. Eles concordavam que empregar Forças Navais para alcançar objetivos políticos, sem recorrer à violência, tem sido uma prática comum e eficiente de governos estrategicamente orientados para o uso do mar.

Os autores ocidental e soviético enfatizaram que os Estados devem possuir

capacidade de explorar e explotar os recursos do ambiente marinho, o que demanda tecnologia avançada e uma Marinha de Guerra pronta para garantir os interesses nacionais.

Ambos consideravam que as Esquadras usufruem do princípio da liberdade de navegação e defenderam que Forças Navais podem ocupar posições estratégicas sem violar legislações internacionais. Destacamos que as duas obras são anteriores à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), ocorrida em 1982. Dessa forma, o conceito de liberdade de navegação que os autores tinham naquela época pode não ser exatamente o mesmo que temos na atualidade, apesar de a CNUDM ter feito um considerável esforço para garantir a manutenção desse direito.

Principais Diferenças

Em relação ao Papel Diplomático das Marinhas, Booth apresentou uma visão mais abrangente que Gorshkov. Enquanto o escritor ocidental subdividiu a Diplomacia Naval em Negociação pela Força, Prestígio e Manipulação (aprofundamos apenas o primeiro conceito nesta pesquisa); o Almirante Soviético limitou a Diplomacia Naval a visitas oficiais a portos de Estados amigos com o objetivo de estreitar os laços de paz e de prosperidade, bem como de fortalecer a influência internacional da Ex-URSS.

Booth considerou aceitável empregar a política naval de Demonstração de Força para persuadir seus opositores a agirem de maneira que eles não queriam agir (prevenção) ou para convencê-los a não realizarem ações que eles queriam realizar (dissuasão). Enquanto a prevenção visa a modificar um comportamento, a dissuasão tem o propósito de mantê-lo. De uma forma ou de outra, o Poder Naval era utilizado para moldar favoravelmente a postura dos opositores sem a necessidade de uso da força, porém com um algum nível de coerção. Desse modo, segundo Till (2018), a Diplomacia Naval se torna mais competitiva do que colaborativa.

Apesar de não termos desenvolvido o conceito de Prestígio, percebemos que esse é o traço do Papel Diplomático das Marinhas de Booth que mais se assemelha à teoria da Diplomacia Naval de Gorshkov, na medida em que ambos tratam da ação de “mostrar bandeira”.

Por sua vez, Gorshkov era crítico da “Diplomacia das Canhoneiras”, pois considerava um método colonial de dominação “Imperialista” baseado em coerção, chantagem e intimidação. Essa opinião nos parece coerente com a visão de um Estado possuidor de uma Marinha costeira que não seria capaz de realizar uma ação semelhante ou enfrentaria dificuldades em se contrapor a esse tipo de diplomacia.

Esse foi mais um argumento que convenceu o governo da Ex-URSS da necessidade de construir um Poder Naval de alcance global. Entretanto, após o atingimento dessa capacidade, observamos que a Ex-URSS empregou extensivamente sua Marinha para alavancar negociações diplomáticas ao redor do mundo. Citamos como exemplo a presença da Esquadra Soviética no Caribe tentando criar condições para remover a Sexta Esquadra norte-americana do Mediterrâneo.

4.2 TRÊS ASPECTOS DA CRISE DOS MÍSSEIS DE CUBA ANALISADOS À LUZ DAS TEORIAS DE BOOTH E GORSHKOV

(1) A imposição do Bloqueio Naval e a legitimidade da Quarentena

De acordo com a teoria de Booth, o bloqueio naval imposto pelos EUA a Cuba alcançou o propósito da Demonstração de Força. A USN, sem recorrer à violência, persuadiu a Ex-URSS a ordenar o regresso de seus navios antes que eles pudessem entregar suas cargas nos portos Cubanos.

A ação coercitiva planejada pelo governo estadunidense, além de abrir espaço

para negociações, que culminaram com a remoção dos mísseis de Cuba, endereçou à sua população e à comunidade internacional a mensagem clara de que os EUA não aceitariam a expansão do socialismo no Caribe. Destacamos também que o bloqueio foi especialmente útil aos EUA, pois transferiu o ônus de uma eventual escalada para o governo da Ex-URSS, que tinha a alternativa de recuar com seus navios ao invés de enfrentar a quarentena.

Já na visão de Gorshkov, os “Imperialistas” empregavam o bloqueio em manobras de crises com o propósito de eliminar a vontade de resistir dos seus oponentes e isolá-los politicamente, o que de fato ocorreu no gerenciamento da Crise dos Mísseis.

Os EUA recorreram à OEA para conseguir apoio internacional e uma camada de legalidade para sua ação, contornando questões jurídicas. Entretanto, o estabelecimento de um bloqueio naval é um ato hostil e deveria vir acompanhado de uma declaração de guerra à Cuba, o que não aconteceu.

Para ser considerado legítimo, um bloqueio deve atender aos seguintes critérios previstos no Direito Internacional (DI): ser declarado pelo governo do Estado beligerante (Estabelecimento); notificar todos os Estados afetados (Notificação); ser eficaz e mantido continuamente (Eficácia); ser aplicado imparcialmente a navios e aeronaves de todos os Estados (Imparcialidade); e não bloquear áreas de países neutros (Limitações) (SPELLER, 2019). Considerando-se que os EUA não declararam guerra à Cuba e que o bloqueio não foi imparcial, já que focou exclusivamente nos navios da Ex-URSS suspeitos de transportarem armamento, não podemos afirmar que a quarentena foi uma operação legítima. Nesse sentido, denominar um bloqueio como uma “*Quarantine*” não muda a natureza da operação e nem a reveste de legitimidade.

(2) *A Negociação por Confronto*

Observamos que a manobra de crise formulada pelos EUA foi muito bem

implementada. Obedecendo ao conceito tático de *interposição* proposto por Booth, a USN explorou de forma precisa as características do Poder Naval e chegou à área do objetivo com antecedência suficiente para se estabelecer e se preparar para repelir as unidades da Ex-URSS, demonstrando alto nível de prontidão e credibilidade.

A presença antecipada da Esquadra norte-americana na área da quarentena causou dúvida e preocupação no governo da Ex-URSS quanto a sua capacidade de alcançar os objetivos, o que resultou na ordem de retorno para os navios que transportavam armamento ofensivo. É possível que essa decisão tivesse o propósito de impedir que esses navios mercantes fossem apresados e escoltados até algum porto nos EUA e o armamento destinado a Cuba ficasse sob a custódia dos norte-americanos.

Do ponto de vista de Gorshkov, essa ação se enquadra no conceito reprovável de “Diplomacia das Canhoneiras”, já que os EUA usaram sua superioridade esmagadora em termos de Poder Naval para alcançar seus objetivos políticos, coagindo a Ex-URSS e Cuba. A ressalva que podemos fazer é que, nesse caso específico, os EUA estavam reagindo a uma ameaça real implantada secretamente pela Ex-URSS próxima ao seu território e não impondo uma agenda neocolonial.

(3) *O estabelecimento de Regras de Engajamento (RE)*

Outro aspecto aderente à teoria de Booth é a questão das *regras de engajamento*. Diante da complexidade da crise, o Almirante Anderson apresentou as RE ao Presidente Kennedy para aprovação final. Percebemos a importância da ratificação das RE pelo nível político, que é quem decide sobre os critérios subjetivos e relativos da aceitabilidade.

A preocupação do Presidente Kennedy com a eventual escalada da crise era tanta que ele exerceu pessoalmente o comando e o controle da operação. A abordagem de cada navio foi praticamente individualizada e micro gerenciada por Kennedy. Essa ação política

algumas vezes resultou em ordens em desacordo com os procedimentos operacionais adotados pela USN. Esse detalhe contribuiu para aprofundar o desconforto organizacional existente entre o alto Comando da Marinha norte-americana e lideranças do governo. Felizmente, os navios sob bandeira soviética, que carregavam armamentos ofensivos, recuaram e não houve confrontos.

O assunto RE não foi abordado por Gorshkov dentro do tema Diplomacia Naval, possivelmente em razão da concepção do Almirante sobre a postura cordial e agregadora que a Marinha Soviética assumia nessa atividade, o que dispensaria o estabelecimento de RE.

4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A comparação entre as teorias de Booth e Gorshkov nos permitiu observar uma dualidade. O Poder Naval ocidental atuava como um *influenciador*, uma vez que era empregado ofensivamente e se utilizava da coerção e da persuasão para alcançar objetivos políticos; ao passo que o Poder Naval da Ex-URSS adotava uma postura defensiva e se colocava em um papel de *influenciado*, até o momento em que percebeu o valor de uma poderosa Esquadra no âmbito da Diplomacia Naval e se esforçou para construir de uma Marinha de Guerra com alcance global.

A análise da Crise dos Mísseis nos revelou uma extensa aderência entre o conceito de Negociação pela Força, proposto por Ken Booth, e os principais acontecimentos relativos à imposição da quarentena naval a Cuba. Podemos citar como exemplos de conformidade entre a teoria e a realidade: a Demonstração de Força, a transferência do ônus da escalada da crise para o opositor, a Negociação por Confronto (interposição), e o estabelecimento de regras de engajamento.

Contudo, avaliamos que o ponto de divergência entre objeto da pesquisa e a teoria

de Booth reside no Direito Internacional. Uma operação de bloqueio é um ato hostil e necessita, dentre outros critérios, de uma declaração formal de guerra para ser considerada legítima. Portanto, nos parece que esse tipo de operação não se enquadraria exatamente no campo da Diplomacia Naval, que é empregada com mais propriedade em tempos de paz ou crise.

Realizar o mesmo exame da Crise dos Mísseis de Cuba, porém agora com a lente de Gorshkov, também nos mostra elevada aderência entre a teoria do Almirante e a realidade, o que faz sentido já que sua teoria é apoiada na análise histórica. Podemos citar os seguintes pontos de confirmação entre a teoria e o ocorrido na crise: o isolamento político de Cuba conseguido pelos EUA por intermédio da OEA e o *modus operandi* característico do Poder Naval dos “Imperialistas”, materializado pela “Diplomacia das Canhoneiras”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha da Crise dos Mísseis de Cuba como objeto da pesquisa se deu em razão de sua relevância histórica visto que, neste episódio, o mundo esteve perto de testemunhar o possível emprego de armas nucleares. Entretanto, justificando a importância de meios convencionais, o Poder Naval norte-americano se mostrou fundamental na solução dessa crise.

No capítulo dois, a dialética estratégica entre as teorias de Booth e de Gorshkov nos revelou que, além dos autores pertencerem à mesma moldura temporal, eles concordavam que o Poder Naval é um elemento indissociável da política externa das *Talassocracias*, em que pese o diferente posicionamento estratégico das duas superpotências, no início da década de 1960. Enquanto os EUA atuavam ofensivamente visando ao *domínio do mar*, a Ex-URSS operava defensivamente buscando a *negação do uso do mar*.

No capítulo três, respondemos à questão desta pesquisa: Por que os EUA responderam com um bloqueio naval à ameaça dos mísseis soviéticos em Cuba? Após detalharmos o trabalho do ExComm, que avaliou a situação no nível político-estratégico e hierarquizou as vantagens e desvantagens de seis opções, concluímos que a administração Kennedy optou pela quarentena naval acompanhada de uma abordagem diplomática agressiva, pois esses elementos sintetizaram os aspectos positivos das demais linhas de ação.

A resposta completa que solucionou a crise considerou: a decisão inicial do Presidente de que algo contundente deveria ser feito; a resistência a um ataque aéreo surpresa, que macularia a história estadunidense; o dilema constante de que uma ação em Cuba poderia desencadear reações em Berlim; e a possibilidade de uso gradual da força.

No capítulo quatro, confirmamos extensa aderência entre as teorias selecionadas e três eventos relevantes da quarentena: a *imposição do Bloqueio Naval*, a *Negociação por*

Confronto e o estabelecimento de Regras de Engajamento. No entanto, no âmbito do DI, discordamos de Booth no que tange à *legalidade* dessa operação de bloqueio naval.

Mesmo com o apoio internacional que os EUA conseguiram, o bloqueio continua sendo um ato beligerante e, como tal, deveria vir acompanhado de uma declaração de guerra à Cuba. Os EUA também não observaram o critério da *imparcialidade*, interceptando apenas navios arrendados pela Ex-URSS, com suspeita de transportar armamentos. Apesar de entendermos as circunstâncias que levaram o Presidente Kennedy a tomar essas decisões, não podemos afirmar que a operação foi legal.

Dessa forma, alcançamos o propósito desta dissertação, pois discutimos as razões que levaram os EUA a impor uma operação de bloqueio naval, durante a Crise dos Mísseis de Cuba, a partir do debate equilibrado entre teorias representativas do pensamento estratégico ocidental e soviético, a respeito do emprego da Diplomacia Naval em manobras de crise.

Prossigamos com algumas reflexões sobre o tema. Decisões estratégicas são relevantes, envolvem considerável comprometimento de recursos e não são facilmente reversíveis. Nesse cenário, observamos que a Ex-URSS formulou uma estratégia que culminou em uma crise, mobilizando os EUA para uma negociação. Embora não saibamos exatamente quais eram os objetivos políticos de Khrushchev, ao final da barganha ele conseguiu a promessa de Kennedy de não agredir Cuba e um acordo secreto para a remoção dos mísseis Júpiter da Turquia e da Itália. Assim, não podemos afirmar que a estratégia soviética foi totalmente fracassada, em que pese o desgaste político internacional do líder socialista.

A estratégia de defesa norte-americana falhou ao evitar o surgimento de tamanha ameaça tão próxima de seu território, obrigando o governo de Kennedy a iniciar o gerenciamento de uma crise. Apesar disso, é inegável o valor de sua Inteligência Organizacional. O emprego sistemático da aerofotogrametria revelou uma atividade atípica

em Cuba que desencadeou a reação dos EUA para neutralizar aquele risco, antes que os mísseis se tornassem operacionais.

Em nível estratégico-operacional, ficou patente o desequilíbrio entre o Poder Naval das duas superpotências durante a Crise dos Mísseis. Na fase de *formulação* da estratégia, o planejamento da Ex-URSS contava com navios de guerra de superfície e submarinos com propulsão nuclear. Porém, na fase de *implementação* da estratégia, esses meios estavam indisponíveis e a Ex-URSS só pode enviar submarinos diesel-elétricos para proteger os navios mercantes que transportavam os mísseis.

Cabe lembrar que, como um escalador de crises, o submarino era inadequado para exercer a Diplomacia Naval em razão de sua principal característica: a ocultação. Além disso, caso Khrushchev tivesse submarinos com propulsão nuclear confiáveis à sua disposição, não podemos afirmar que o novo procedimento tático antissubmarino dos norte-americanos seria eficaz contra esses meios, uma vez que eles não precisariam de vir à superfície para carregar suas baterias. Essa possibilidade acrescentaria mais incerteza e tensão na solução dessa crise, sem a garantia de que o desfecho seria o mesmo.

Por sua vez, a USN demonstrou elevado grau de preparo e explorou com excelência a mobilidade, a permanência, a flexibilidade e a versatilidade na imposição da quarentena. O emprego da Diplomacia Naval na condução dessa manobra de crise permitiu aos EUA endereçar uma mensagem política clara e firme ao exterior de que não aceitaria aquela ameaça infame, à qual reagiu de forma gradual e crível por intermédio da quarentena naval. Internamente, o governo de Kennedy ganhou o prestígio de sua população ao garantir os interesses e a segurança nacionais. Todavia, se a retirada dos mísseis Júpiter da Itália e da Turquia não fosse fruto de um acordo secreto e ocorresse publicamente, talvez a vitória do Presidente estadunidense não fosse tão ampla.

A Ex-URSS sofreu as consequências de possuir um Poder Naval incompatível com suas ambições geopolíticas e incapaz de apoiar sua política externa. Khrushchev foi forçado, sem humilhação, a recuar com seus navios mercantes, mísseis, ogivas nucleares e submarinos diesel-elétricos. Os EUA possuíam superioridade em meios convencionais e em capacidade nuclear, mas optaram por empregar a Diplomacia Naval para gerenciar essa crise, mitigando o risco de sacrificar parte da humanidade em um holocausto nuclear.

A lição aprendida pela Ex-URSS foi que a estratégia de defesa pautada prioritariamente em Dissuasão Nuclear não é completa, pois ela não é gradual. Essa falha foi corrigida por meio da visão do Almirante Gorshkov, que se empenhou em aproximar o centro de gravidade da estratégia de defesa em direção à Marinha Soviética, nas décadas de 1970 e 1980. Esse esforço se justificou pelo fato de que os principais oponentes da Ex-URSS eram potências marítimas que exploravam posições estratégicas vantajosas.

Aproveitando os ensinamentos colhidos nesta pesquisa, nos parece fundamental que a MB continue atribuindo alta prioridade a seus projetos estratégicos, sobretudo o Programa Nuclear da Marinha (PNM), a Construção do Núcleo do Poder Naval e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), pois esses projetos capacitarão o Poder Naval brasileiro para enfrentar eventuais ameaças à soberania do Estado.

Por fim, como futura linha de pesquisa, sugerimos o aperfeiçoamento da doutrina de emprego do submarino convencional com propulsão nuclear, que o Brasil almeja incorporar à sua Armada em breve. Nesse sentido, dentro do Papel Militar proposto por Booth, a Função de Equilíbrio de Poder poderia fornecer o referencial teórico para atualizar a tarefa básica do Poder Naval brasileiro de *contribuir com a dissuasão*, uma vez que essa função aborda os diversos tipos de *deterrence*.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. 2nd ed. New York: Addison Wesley Longman, 1999. 416 p.
- BOOTH, Ken. *Navies and Foreign Policy*. London: Croom Helm, 1977. 294 p.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. EMA-305. *Doutrina Militar Naval (DMN)*. 1^a ed. Brasília, 2017.
- CABLE, J. *Gunboat Diplomacy 1919–1979: Political Applications of Limited Naval Force*. 3rd ed. Basingstoke: Macmillan, 1999. p. 133.
- DOBBS, Michael. *Um minuto para a meia-noite: Kennedy, Khrushchev e Castro à beira da guerra nuclear*. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. 447 p.
- FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 8.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 225 p.
- GRAY, Colin S. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press, 1999. 432 p.
- GORSHKOV, Sergei G. *The Sea power of the State*. 1sted. London: Pergamon Press, 1979. 290 p.
- JORDAN, Amos A.; TAYLOR JUNIOR, William J. *American national security: policy and process*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982. 604 p.
- KAPLAN, Robert D. *A vingança da Geografia: A construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 173.
- KENNEDY, Robert F. *Thirteen Days. A Memoir of the Cuban Missile Crisis*. New York, NY: W. W. Norton & Company, 1968. 192 p.
- MCMASTER, H. R. *Dereliction of duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the lies that led to Vietnam*. New York; Boston: HarperCollins, 1997. 446 p
- PIOUS, Richard M. *The Cuban Missile Crisis and the Limits of Crisis Management*. Academy of Political Science, Political Science Quarterly, Vol. 116, No. 1 (Spring. 2001). p. 81-105. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2657821>> Acesso em: 28 abr. 2022.
- PLOKHY, Serhii. *Nuclear folly: a history of the Cuban Missile Crisis*. 1st ed. New York: W. W. Norton & Company, 2021. 552 p.
- POLMAR, Norman; BROOKS, Thomas A. and FEDEROFF, George E. *Admiral Gorshkov: The Man Who Challenged the U.S. Navy*. Annapolis: Naval Institute Press, 2019. p. 127 e 128.
- RANFT, Bryan. Admiral of the Fleet S. G. Gorshkov. In: TILL, Geoffrey (org.). *Maritime Strategy and the Nuclear Age*. 2nd ed. London: MacMillan Academic and Professional LTD, 1984. p. 68-

74.

SPELLER, Ian. *Understanding Naval Warfare*. 2nd ed. New York: Taylor & Francis Group, 2019. 237 p.

STOCKER, Jeremy. *Architects of Continental Seapower: Comparing Tirpitz and Gorshkov*. New York, NY: Routledge, 2021. p. 91.

TILL, Geoffrey. *Seapower: a guide for the twenty-first century*. 4th ed. New York, NY: Routledge, 2018. p. 48.

YARGER, Harry R. *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2006. 83 p.