

3- Intervenção na Tchecoslováquia – a decisão soviética

“A weak man has doubts before a decision, a strong man has them afterwards.”

Karl Kraus

3.1.Introdução

Neste capítulo, procuro analisar o processo de decisão que levou à intervenção das forças do Pacto de Varsóvia na Tchecoslováquia em 1968. As evidências disponíveis, como veremos, corroboram a ideia de que, mesmo em um Estado onde há um governo autoritário, como na União Soviética, as diferentes percepções e os diversos interesses presentes no jogo político doméstico influenciam no processo de decisão. Considerando as palavras do jornalista e escritor austríaco Karl Kraus, este estudo de caso nos permite perceber até mesmo a fraqueza do líder soviético em meio a esse jogo, dado que Brejnev oscilou entre a defesa das negociações e da intervenção militar, temendo perder apoio político e, com isso, seu cargo. Podemos perceber que, embora haja diferenças, que não devem ser de forma alguma negligenciadas, entre os processos decisórios de diferentes regimes, o impacto da política doméstica perpassa todos esses processos.

Portanto, analisarei o processo de decisão soviético procurando identificar as diferentes posições entre os grupos de interesse que participaram desse processo e suas motivações, mas o mais importante será identificar o que determinou que um grupo – aquele que defendia a intervenção militar na Tchecoslováquia – vencesse o debate.

Afinal, utilizo este estudo de caso para avaliar o poder explicativo da linha realista neoclássica como teoria de política externa, e a característica fundamental dessa corrente realista neoclássica, que a distingue do paradigma liberal, como vimos no primeiro capítulo, diz respeito à variável independente que explica a

adoção de uma determinada política externa. De acordo com os realistas neoclássicos, a decisão final se fundamentaria principalmente nas considerações sobre o poder relativo do Estado. Enquanto isso, de acordo com o paradigma liberal, o interesse de um determinado grupo se imporia ao dos demais em função dos jogos políticos domésticos.

Antes de começar a análise sobre a resposta soviética à questão tcheca, é necessário explicar brevemente o que foi a Primavera de Praga. Apesar de o movimento reformista na Tchecoslováquia não ser o foco deste trabalho, devemos compreender o que ele significava a fim de estudar a reação soviética.

Em seguida, analisarei a estrutura política doméstica da União Soviética. Então, veremos quais eram os interesses e as percepções de cada um dos grupos envolvidos no processo de decisão de política externa, a fim de compreender a postura dos mesmos com relação ao “problema tcheco”. Por fim, veremos como foi sendo construído um consenso em torno da intervenção militar. Assim poderemos verificar qual foi o fator essencial para que outras opções fossem abandonadas e a intervenção fosse realizada.

3.2.Primavera de Praga

A URSS consolidou seu controle sobre a Tchecoslováquia em 1948, quando se verificava que o governo comunista local estava se tornando impopular e tudo indicava que perderia as eleições seguintes. Segundo Wesson, “[s]uch a loss would confirm Stalin’s belief that he could not count on any country’s loyalty unless it were run in Soviet fashion”¹. Este controle pareceu seguro enquanto o leste europeu se recuperava da Segunda Guerra Mundial, mas começou a se deteriorar após a morte de Stalin.

Assim, a onda reformista tchecoslovaca teve raízes no processo de desestalinização do bloco comunista liderado pela URSS. Na Tchecoslováquia, este processo foi retardado pelas elites políticas que temiam levantes ainda maiores do que os que já haviam acontecido na Hungria e na Polônia. Afinal,

¹ WESSON, Robert. Historical overview and comparative analysis. In TRISKA, Jan F. *Dominant powers and subordinate states: the United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, p.70.

segundo Judt, a sociedade tchecoslovaca era a mais desenvolvida entre aquelas submetidas ao controle soviético, e era de se esperar que a flexibilização política, a admissão das injustiças e dos crimes cometidos pelo regime no passado e a reabilitação daqueles que tinham sido atingidos pelo stalinismo gerassem um forte movimento reformista. Por isso, “o primeiro-secretário Antonin Novotný esperou vários anos para se certificar da direção do vento, antes de seguir o exemplo de Krushev e denunciar o ditador soviético”².

Embora seja importante destacar a liderança da classe média tcheca no movimento reformista, até porque “as principais vítimas do terror stalinista na Tchecoslováquia tinham sido intelectuais, geralmente originários da classe média”³, é essencial lembrar que esse movimento teve apoio até mesmo dos eslovacos que anteriormente haviam sido beneficiados pelo regime stalinista. A maioria dos eslovacos era pobre e trabalhava no campo, e por isso tinha se beneficiado com a rápida urbanização e industrialização promovida na primeira década do pós-guerra. Por outro lado, a nova Constituição dos anos 60 reduzia ainda mais o grau de autonomia da Eslováquia, e a crise econômica agora neutralizava os benefícios até então obtidos pelos eslovacos com o regime comunista.

De acordo com Judt, “no início dos anos 60, a distribuição de renda na Tchecoslováquia era a mais igualitária de toda a Europa soviética”⁴, mas essa ‘conquista da igualdade’ teria sido alcançada nivelando a sociedade por baixo, ou seja, pela mobilidade social descendente de todas as demais classes, e não pela ascensão da classe trabalhadora. Desde 1964, a Tchecoslováquia tinha o menor índice de crescimento de todo o bloco soviético e a indústria pesada da Eslováquia foi a que mais sofreu com a estagnação econômica.

A proposta de reforma econômica defendida por economistas tchecos continha medidas pouco ou nada compatíveis com os ideais comunistas, como “a fixação de incentivos aos trabalhadores com base na participação nos lucros das fábricas, e não no cumprimento de planos oficiais ou normas”⁵. Segundo Korbonski,

² JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*, p. 441

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid., p.441.

“the shortages of labor and other inputs forced the decision makers to switch from the extensive to the intensive model of economic growth. This, in turn, necessitated introduction of greater rationality and efficiency into the economic system, the former through the reduction of the central planning mechanism and the latter through the modernization of the industrial plant and management methods, supplemented by increasing imports of technology from the West”⁶.

Ou seja, os problemas econômicos só poderiam ser superados mediante a adoção de reformas que tornassem a produção mais eficiente, e essas reformas teriam que incluir uma redução no planejamento central.

Mas esse distanciamento do ideal comunista, como veremos em seguida, não refletia a intenção de abandonar o campo comunista. Ao contrário, a flexibilização era uma estratégia para legitimar o regime. Para se manter no poder, os governos precisam de apoio popular, ou seja, formação de um consenso em torno das políticas por eles adotadas. A formação de uma hegemonia, combinação de coerção e consenso, era fundamental à manutenção do próprio comunismo.

No que se refere às diferentes estratégias para angariar apoio popular por parte dos governos comunistas, como explica Andrzej Korbonski,

“[i]t is a well-known fact that the acquisition of some degree of legitimacy has been one of the major objectives of the East European regimes ever since the Communist takeover of the area in the early postwar period. It is also clear that the combination of coercive measures and massive indoctrination and resocialization campaigns that characterized the first decade or so of Communist rule did not result in legitimacy for the established political systems. Consequently, in the mid-1960s a decision was made to reduce the role played by coercion in favor of a significant improvement in the level of welfare enjoyed by the respective populations”⁷.

Assim, a estratégia utilizada na Tchecoslováquia foi a promoção de reformas que aumentassem o bem-estar da população. A idéia era de que a economia servisse à política, e que o bem-estar gerado pelas reformas econômicas legitimasse o governo e o regime comunista.

“It is not surprising that the changes in policies took place above all in the economic realm. The decision to undertake major reforms of the economic systems was intended to accomplish several tasks at once. The major objective has been

⁶ KORBONSKI, Andrzej. Eastern Europe as an internal determinant of Soviet foreign policy. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy*, p.317.

⁷ Ibid., p. 317

*alluded to earlier: it was an attempt by the regimes to acquire some degree of legitimacy and popular acceptance through a significant improvement in the living standards of the respective populations. This goal could be achieved only through an increase in the rate of growth of the economy, which showed signs of lagging in the early and mid-1960s*⁸.

Mas as reformas não se limitaram, no caso da Tchecoslováquia, à economia. Como lembra Korbonski, “*economic liberalization more often than not has been accompanied by some political relaxation*”⁹. Mesmo porque as demandas populares em tempos de crise nunca se limitam a uma área específica, e é difícil para o governo assegurar que as reformas não se estendam à política. Enquanto ainda era primeiro-secretário, Novotný procurou limitar as reformas ao campo econômico sabotando, através de emendas, as propostas que incluíam maior autonomia local e descentralização dos processos decisórios, o que levou os eslovacos a reagir defendendo ainda mais as reformas e a federalização.

Com o fortalecimento da oposição e sem o apoio firme da URSS, em 5 de janeiro de 1968 Novotný perdeu o posto de primeiro-secretário para Alexander Dubcek, permanecendo, no entanto, como presidente da Tchecoslováquia. O novo líder do partido (e, portanto, do país), Dubcek, era eslovaco e participava do movimento reformista. Assim que chegou ao poder, relaxou a censura e deu início, respondendo aos pedidos da população, ao expurgo dos seguidores de Novotný no partido e no exército. Novotný finalmente renunciou ao cargo de presidente em março de 68.

Dubcek, então, aprovou de maneira irrestrita¹⁰ o programa de reformas, chamado Programa de Ação, que foi aceito e considerado a Magna Carta da nova liderança¹¹. O programa compreendia um esforço de liberalização tanto no campo econômico quanto no político, com um processo de democratização e a afirmação do status paritário e da autonomia da Eslováquia. As reformas incluíam:

“the restoration of civil rights (e.g., freedom of assembly and association) and more vigorous continuation of political rehabilitation; the restoration of the national rights of ethnic minorities within a federally organized state; and

⁸ KORBONSKI, Andrzej. Eastern Europe as an internal determinant of Soviet foreign policy. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy.*, p. 326 et. seq.

⁹ Ibid., p. 318

¹⁰ JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*, p. 444.

¹¹ VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.12.

*economic reform. In addition, Dubcek permitted the establishment of several new political clubs, and later on during the crisis, abolished censorship*¹².

Como veremos na análise da reação soviética a essas reformas, parece ter sido principalmente esse esforço de democratização o que mais incomodou a liderança soviética. Isso porque parecia impossível isolar este processo de democratização, mantendo-o restrito à Tchecoslováquia. As idéias, que agora podiam se disseminar livremente naquele país, acabariam alcançando as sociedades dos demais Estados comunistas, incluindo a URSS.

*“In the past, expressions of dissent and discontent were largely confined to individual countries and the more orthodox and conservative regimes were usually quite successful in closing off potential channels of influence transmission and isolating their countries from outside pressures. The policy of isolation broke down partially in 1968 when the East German, Polish, and Soviet regimes were powerless to stop or neutralize the “demonstration effect” of the Prague Spring as it began to have an impact on their respective societies*¹³.

Korbonski procura identificar os grupos de ligação (“*linkage groups*”) que serviam, de maneira intencional ou não, como as linhas de transmissão (“*transmission belts*”) através das quais as políticas do leste europeu influenciavam as políticas doméstica e externa da União Soviética. São, em outras palavras, grupos que ligavam as duas sociedades de diversas formas, fazendo com que elas se influenciassem mutuamente.

O primeiro grupo é o de líderes do partido tcheco, que se reuniam com os seus pares soviéticos em conferências bilaterais e multilaterais. Reuniões de comitês (como o do COMECON e o Comitê de Consulta do Tratado de Varsóvia) também eram canais para trocas de influências entre os Estados comunistas. Outros níveis burocráticos igualmente promoviam encontros regulares. Além desses contatos formais entre burocratas, havia “[*o*]ther channels of communication and influence”, compreendendo contatos entre diversos grupos

¹²VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.12.

¹³ KORBONSKI, Andrzej. Eastern Europe as an internal determinant of Soviet foreign policy. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy*, p.316 et. seq.

profissionais e culturais, “*exchange of books and publications, showing of films and plays, and other conventional instruments of influence penetration*”¹⁴

Estes “canais de transmissão” formais e informais parecem ter sido cruciais para que a URSS decidisse pela intervenção militar, a fim de evitar que o movimento reformista tchecoslovaco tivesse influência maior na sociedade soviética e nas de seus demais satélites. Não era possível isolar os eventos da Tchecoslováquia porque as sociedades dentro do bloco soviético se influenciavam mutuamente mediante esses canais.

*“The Soviet Union seems to have been afraid most of all of the bad example, not only on East Europeans but on peoples of the western part of the Soviet Union. There were echoes in several East European countries, even some sympathetic movements in Moscow and Ukraine”*¹⁵.

Embora muitos estudos atribuam a intervenção soviética a um temor de que os tchecoslovacos abandonassem o Pacto de Varsóvia e se voltassem para o ocidente, na verdade o Programa de Ação pregava a manutenção da fidelidade ao bloco comunista liderado pelos soviéticos, pois “[i]n foreign affairs, the Dubcek leadership pledged in the Action Program to pursue more independent policies – but only policies that followed the interests of the Warsaw Pact in general and those of the USSR in particular”¹⁶.

Poderíamos pensar que os soviéticos tivessem uma percepção equivocada a esse respeito e estivessem realmente preocupados com a saída da Tchecoslováquia do Pacto, mas este não parece ser o caso, já que “*most of the negotiations [entre soviéticos e os líderes tchecos] focused on Czechoslovak domestic developments; questions regarding Czechoslovak foreign policy and the security of the Warsaw Pact alliance were not discussed in great detail*”¹⁷.

Um documento recentemente traduzido para a língua inglesa e tornado público deixa claro que os líderes dos intervencionistas tinham consciência de que

¹⁴ KORBONSKI, Andrzej. Eastern Europe as an internal determinant of Soviet foreign policy. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy*, p. 328

¹⁵ WESSON, Robert. Historical overview and comparative analysis. In TRISKA, Jan F. *Dominant powers and subordinate states: the United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, p.73

¹⁶ VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.12.

o movimento reformista de Praga não visava ao abandono do Pacto de Varsóvia. Neste documento, o líder do Partido ucraniano, Petro Shelest, afirma ter sido assegurado pelos tchecoslovacos que a *"Czechoslovakia is not turning away from the socialist path and will maintain a policy of friendship with the Soviet Union and other socialist countries. It also will uphold its obligations to the Warsaw Pact"*¹⁸.

Com essas reformas, que não procuravam romper com o comunismo, e sim promover o desenvolvimento econômico e estabelecer um “comunismo democrático” ou “socialismo com semblante humano”¹⁹, começou a chamada Primavera de Praga. As reformas seriam postas em prática de forma gradual, mas a população começou a pressionar pela rápida liberalização; especialmente por eleições democráticas e pela liberdade de imprensa, pois a mídia ainda estava nas mãos do Estado.

Em 18 de abril, Oldrich Cerník tornou-se primeiro-ministro da Tchecoslováquia, e no mês seguinte aboliu completamente a censura no país, além de anunciar a formação de um Estado federado compreendendo a República Socialista Tcheca e a República Socialista Eslovaca.

No entanto, mesmo com essas reformas, a população não aceitava que o Partido Comunista ainda desse as cartas, e em manifesto intitulado “Duas Mil Palavras” publicado no jornal *Literární Listy*, o escritor e jornalista tchecoslovaco Ludvík Vaculík criticou o controle do partido sobre as mudanças políticas e econômicas²⁰. Dubcek repudiou o manifesto de Vaculík por acreditar que as mudanças deveriam ocorrer, mas sob controle do Partido a fim de garantir a manutenção do comunismo e da aliança com os soviéticos. Mas o que ficou claro com “Duas Mil Palavras”, como bem analisa Judt, é que as reformas geravam mais e mais demandas da população e ameaçavam o monopólio do Partido Comunista. Nas palavras do autor, “a popularidade e a credibilidade do partido

¹⁷ VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.73.

¹⁸[http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034CA53-96B6-175C-90A414002520D78B&sort=Collection&item=Soviet Invasion of Czechoslovakia](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034CA53-96B6-175C-90A414002520D78B&sort=Collection&item=Soviet%20Invasion%20of%20Czechoslovakia)

¹⁹ JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*, p.445

²⁰ *Ibid.*, p.446

haveriam de depender, cada vez mais, da disposição que ele tivesse de implementar mudanças que, em última instância, talvez o afastassem do poder”²¹.

3.3.O sistema político soviético

Embora o senso comum sugira que os governos de regimes autoritários tenham maior autonomia nas escolhas de suas políticas por serem capazes de impô-las pela força, cada vez mais estudos de caso sobre a política soviética demonstram que essa visão convencional é equivocada²². Veremos neste estudo de caso que Brejnev, por exemplo, gozava de menor autonomia do que seus pares em regimes democráticos, pois sua instabilidade no cargo também era maior. Veremos que o autoritarismo soviético não poderia se sustentar apenas no uso da força e que sempre foi considerada necessária a formação de consenso político, ou seja, um processo de convencimento não só das elites (com seus interesses mais diversos) como da opinião pública em geral.

Michel Lesage trata das diferentes representações oficiais do sistema político soviético, entre as quais: (i) a de “sistema da ditadura do proletariado”, dos períodos de Lênin e Stalin; (ii) a de “Estado e Partido de todo o povo”²³, datada do período de liderança de Krushev. São representações formais diferenciadas, ou seja, o sistema político soviético, nesses diferentes momentos, definia suas atribuições, formas de funcionamento e objetivos finais de acordo com o contexto histórico. Em todos esses períodos, como veremos, decisões eram impostas à população, mas a opinião pública e certa descentralização do processo decisório eram fundamentais à estrutura do sistema político.

No período da auto-denominação de “ditadura do proletariado”, iniciado sob a liderança de Lênin e descrito por Stalin em sua obra intitulada “Sobre os fundamentos do Leninismo”, o sistema político soviético deveria funcionar sendo o Partido responsável pela direção do Estado, mediante as seguintes instituições: os sindicatos, que representavam a massa do proletariado; os soviets, organizações de massa dos trabalhadores; as cooperativas, organizações

²¹ JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*, p. 446

²² HAGAN, Joe D. *Political opposition and foreign policy in comparative perspective*, p. 37

²³ LESAGE, Michel. *Le système politique de l'URSS*, p. 25-26

essencialmente camponesas; a União dos Jovens. Na definição dada por Stalin, governar é convencer a população a apoiar as políticas do governo. Em suas próprias palavras,

*“c’est savoir convaincre les masses de la justesse de la politique du Parti; c’est formuler et appliquer des mots d’ordre qui amènent les masses vers les positions du Parti et les aident à reconnaître par leur propre expérience la justesse de sa politique; c’est élever les masses au niveau de la conscience du Parti, et s’assurer ainsi leur appui et leur volonté résolument”*²⁴.

Conquanto a opinião pública seja considerada crucial nesta representação formal do sistema soviético, podemos perceber que não se tratava do estabelecimento de um sistema inclusivo das demandas de toda a população, e sim de um sistema que dependia, assumidamente, do convencimento da opinião pública sobre as políticas adotadas pelo Partido. Em outras palavras, Stalin admitiu a importância de criar mecanismos não para responder aos anseios do povo, mas para manipular a opinião pública garantindo apoio às políticas de Estado. Assim,

*“Staline affirmait que le Parti devait prêter une ‘oreille attentive à la voix des masses’. Mais aucun mécanisme n’a été réellement mis en place pour cette fin et l’un des problèmes importants de l’évolution du système politique est précisément celui de la prise en compte des demandes et intérêts des citoyens par le Parti”*²⁵.

Já no período de liderança de Krushev, o do “Estado e Partido de todo o povo”, segundo Lesage, as demandas da população foram consideradas importantes ao menos no discurso formal, e *“l’accent est mis à la fois sur le développement de la participation des citoyens”*²⁶. Essa perspectiva de inclusão se dá em um contexto histórico no qual, de acordo com o discurso formal de Krushev, o comunismo já havia triunfado e as condições que até então faziam necessária a ditadura do proletariado já não existiam.

Portanto, o Estado agora poderia caminhar em direção à democracia socialista. Mas o que provavelmente serviu como real motivação para um discurso mais inclusivo foi o fato de Krushev não dispor do mesmo grau de popularidade

24 Stalin apud LESAGE, Michel. *Le système politique de l'URSS*, p. 26.

25 LESAGE, Michel. *Le système politique de l'URSS*, p. 26.

26 Ibid., p. 27.

e capacidade de centralização de poder de que dispunham as lideranças de Lênin e Stalin.

Cabe ressaltar que, como vemos no seguinte trecho da obra de Jiri Valenta, a importância da formação de coalizões perpassou todo o período de existência da União Soviética, incluindo as fases de liderança de Lênin e Stalin, ainda que à época de Stalin o grau de centralização tenha sido muito maior do que sob qualquer outra liderança.

“In a sense, despite repeated official insistence on unity, Soviet politics in the first decade after the Bolshevik revolution – as well as in the post-Stalin era, when collective leadership was restored – can be characterized as coalition politics. (...) With Stalin’s usurpation of absolute power, and his replacement of the collective leadership with a dictatorship in the 1930s, coalition politics lost some of its importance for two decades. Yet we have scraps of evidence indicating that, even during the Stalin era, coalition strategy had some importance in prepolicy dialogue”²⁷

Essa característica de política de coalizão leva Hagan a afirmar que a política soviética se assemelhava muito à dos regimes democráticos parlamentares²⁸. A autoridade era compartilhada pelos membros do Politburo e o Secretário Geral não era mais do que o “primeiro entre iguais”²⁹.

No período em que ocorreu a intervenção na Tchecoslováquia, o mais alto cargo na liderança soviética já era ocupado por Brejnev, que recuperou o título de Secretário Geral do Partido (após a morte de Stalin, Krushev havia se tornado o líder, mas com o título de Primeiro Secretário). Porém, governava de acordo com o princípio de liderança coletiva, restaurado desde a morte de Stalin, e, segundo Hagan, há claras evidências de que sua base de apoio na opinião pública vinha se deteriorando³⁰.

“To prevent erosion of the authority of the collective leadership following Krushev’s forced resignation, the functions of the Politburo were formalized and institutionalized into a system providing for redistribution of power, mutual control, and maintenance of countervailing power among senior decisionmakers (mainly by separating the posts of First Secretary [now Secretary General] of the

27 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision.*, p.17 et. seq.

28 HAGAN, Joe D. *Political opposition and foreign policy in comparative perspective*, p.41

29 Ibid.

30 Ibid., p.163

*Central Committee and Chairman of the Council of Ministers. That is, decisions are now made by the oligarchy of the Soviet Politburo*³¹

De fato, o poder de decisão final era partilhado entre os membros do Politburo, que deveriam chegar a um consenso, mas o processo de definição da política externa era ainda mais descentralizado do que poderíamos pensar analisando apenas as posições dos membros do Politburo. Participavam do processo, ainda que não da decisão final, as várias burocracias “menores” do Estado. No período pós-Stalin esses grupos se fortaleceram, desenvolvendo autonomia e até mesmo influência sobre os próprios líderes do Politburo, e “*within this context bureaucracies took on the character of interest groups*”³².

A referida descentralização do processo decisório torna necessária uma análise dos diferentes grupos envolvidos. É esse tipo de análise que Jiri Valenta faz, procurando explicar como se deu o processo de decisão no caso específico da Tchecoslováquia. Sua obra é sobremaneira útil para quem procura informações detalhadas sobre as posições de cada um dos grupos, mas as conclusões a que Valenta chega são vagas e questionáveis. Discutirei essas conclusões mais adiante. Por ora, seguiremos as informações contidas na obra de Valenta sobre como ocorreu o debate na URSS, a fim de compreendermos as motivações de cada grupo ao defender a intervenção militar ou negociações pacíficas.

Como explica Hannes Adomeit, o grau de centralização do processo decisório variava de acordo com o tema.

*“it could be argued that whereas Soviet foreign policy in general is almost invariably affected by domestic controversy and conflict, Soviet decisionmaking in international crises will typically demonstrate a “rallying around the flag,” the concentration of decisions in the hands of a select executive committee, the restoration of important elements of centralization, and a return to traditional reflexes and responses. (...) Therefore, when examining the relative importance of consensus or conflict in Soviet foreign policy decisionmaking, it is necessary to make careful distinctions as to the level and type of decisions at issue”*³³.

Antes de entrarmos no debate, portanto, devo enfatizar que analiso o processo decisório soviético e a influência dos diversos grupos em um caso muito

31 VALENTA, Jiri, *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p. 9-10.

32 HAGAN, *Political opposition and foreign policy in comparative perspective*, p. 39

específico: na área de segurança e em um momento de crise. Neste ponto, é importante frisar que, embora Jiri Valenta enfatize a participação das diversas burocracias no processo de decisão e sua influência sobre os membros do Politburo, o mesmo autor admite que a política externa, em última instância, era decisão que cabia aos membros do Politburo, e que estes muitas vezes tinham interesses muito diversos daqueles das burocracias menores. Suas decisões poderiam ser caracterizadas, portanto, como resultantes de suas próprias idéias e percepções, ou seja, “*uncommitted thinking*”³⁴. É o que salienta Hagan, afirmando que

*“[t]he membership of this body [o Politburo] was not dominated by bureaucratic actors with narrow or organizational interests and perceptions (...) The policy positions of the senior political leaders, who again were typically generalists on most foreign policy issues and not committed to any bureaucratic interest, reflected their own political calculations of the costs of supporting or not supporting a policy initiative. Political self-interest is a primary motive in this setting”*³⁵.

Já que as percepções e os interesses dos líderes eram, como vimos, em última instância o que definia a política externa soviética, vale tecer algumas considerações a respeito. Parece-me realmente razoável imaginar que o maior objetivo dos líderes fosse se manter no cargo, até mesmo por ser esta a única forma de defender seus demais interesses políticos. Estes outros interesses e a forma como cada um acredita melhor defendê-los são fatores que variam de acordo com cada liderança, assim como a percepção de cada líder sobre as relações de poder internacionais e domésticas.

Pela importância da personalidade dos governantes no processo decisório, muitos estudos foram realizados a fim de comparar as lideranças de Krushev e Brejnev. O primeiro tinha um estilo de governar pelo confronto com grupos de interesse, enquanto o segundo governava pela formação de consenso entre as elites. Mas ambos, mesmo com estilos aparentemente tão contraditórios, tinham como objetivo obter o apoio da opinião pública.

33 ADOMEIT, Hannes. Consensus versus conflict: the dimension of foreign policy. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy*, p.49

34 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.8

35 HAGAN, Joe D. *Political opposition and foreign policy in comparative perspective*, p.41 et. seq.

Hagan se refere à obra de Breaslauer em que este autor analisa comparativamente os estilos dos dois líderes, afirmando que o líder consensual se apóia em sua habilidade de *“building consensus for policies that will appease the masses without threatening the prerogatives of established organized interests”*, enquanto o estilo do confronto é aquele do populista que é *“by definition anti-establishment, in that he confronts established interests by making common cause with masses”*³⁶.

O período em que Brejnev liderou a URSS foi de maior estabilidade para o governo do que o anterior, de Krushev. Brejnev tinha maior estabilidade no cargo exatamente por não tentar centralizar tanto a autoridade, procurando formar consenso antes de agir. *“While the monocratic role under Brezhnev has been structurally weaker, the collective role has been comparatively stronger in most important respects. As has often been noted, turnover in the Politburo membership has been much lower than under Khrushchev”*³⁷. Portanto, Brejnev tinha mais estabilidade, mas sua capacidade de ação era mais limitada do que a de Krushev. Brejnev dividia o poder com uma coalizão bastante complexa, como vemos no seguinte trecho:

*“Weakness in Brezhnev’s position has been accentuated by the continued presence in top ranks of the Soviet leadership of persons of independent political standing. It appears that at least Kirilenko, Kosygin, Suslov, and Podgorny (while he remained in the leadership) have had all-union reputation and strongholds within the Soviet elite. (...) Others probably have had strong regional bases (...) or renown in particular policy fields”*³⁸.

Cair nas graças da opinião pública, considerando-a em todos os seus estratos (massa, público interessado e formadores de opinião), ou seja, considerando como parte da opinião pública também os demais líderes políticos e burocratas, era uma forma de se estabilizar no cargo. Tendo em vista a institucionalização da autoridade descentralizada, uma forma de acumular um poder maior era aumentar o grau de sua própria legitimidade como líder aos olhos da população. As disputas

36 BRESLAUER apud HAGAN, Joe D. *Political opposition and foreign policy in comparative perspective*, p. 43

37 HODNETT, Grey. The pattern of leadership politics. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy*, p. 95

38 Ibid., p. 95

por prestígio eram grandes entre os membros do Partido. E muito provavelmente influenciaram nas posições de cada um sobre assuntos de política externa.

A separação dos cargos de Secretário Geral, ocupado por Brejnev, e de presidente do Conselho de Ministros, ocupado por Kosygin, por exemplo, talvez tenha influenciado a posição do primeiro com relação à distensão com os Estados Unidos, defendida pelo segundo. De acordo com Valenta, a disputa por prestígio entre os dois poderia explicar a aparente contradição entre os avanços na *détente* com os americanos, promovida pelo Premier Kosygin, e os ataques do Secretário Geral Brejnev aos Estados Unidos. Enquanto as superpotências avançavam nas negociações do SALT e TNP, Brejnev se referia aos americanos, em seus discursos, como uma sociedade podre, degradante e em estado de decomposição³⁹. Segundo a análise de Valenta,

“[a]lthough Kosygin showed little political ambition, Brezhnev might have considered the image of Kosygin as a successful statesman, the one who would negotiate on Soviet soil with the American president, as a personal threat to his position of primus inter pares in the Politburo. This may have been one reason why Brezhnev took a position opposing that of Kosygin. In attacking the United States at a time when Kosygin apparently had a personal stake in continuing negotiations with the U.S. president, Brezhnev behaved as Khrushchev had when, for some time in the mid-1950s, he had opposed Premier Malenkov’s policy of peaceful coexistence”⁴⁰.

Neste trecho Valenta apresenta apenas argumentos, e não evidências, sobre quais seriam as motivações de Brejnev. Oferece apenas uma interpretação possível sobre a aparente contradição na política externa soviética: distensão na prática e agressividade no discurso com relação aos americanos. Certamente havia disputas por prestígio entre os políticos soviéticos, e essas disputas podem ter impactado ou não na política externa da URSS. Buscaremos em seguida evidências dessas disputas políticas e de seu impacto no caso específico do debate sobre a necessidade de intervenção na Tchecoslováquia.

39VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: anatomy of a decision*, p.47.

40 Ibid., p.48.

3.4.O debate na URSS

Apesar das diversas nuances que podemos encontrar nas opiniões de ambos os campos, é possível afirmar, de maneira simplificada, que havia entre os tomadores de decisão soviéticos dois grupos com opiniões contrárias sobre a intervenção militar como reação à Primavera de Praga. Um grupo favorável à intervenção militar soviética na Tchecoslováquia, reunindo aqueles que não confiavam na liderança de Dubcek ou em sua capacidade de controlar as mudanças em seu país, e outro grupo contrário à intervenção, acreditando que ela traria mais custos que benefícios aos soviéticos e ao bloco comunista como um todo.

“A summary of the most serious arguments put forward in this context is that economic pressure groups (with Kosygin as their exponent), the trade union organization (with Shelepin as its chief), and the “internationalists” (i.e., Suslov and Boris Ponomarev as the CC secretaries in charge of relations with foreign communist parties) led their organizations’ opposition to the interventionist designs of the security apparatus (with Yuri Andropov as the chief of the KGB, but not yet a Politburo member), the military (with Greshko as defense minister, also not yet a Politburo member), and orthodox sections of the party apparatus, particularly those potentially most affected by the erosive virus of national Communism (e.g., Petr Shelest in the Ukraine and Arvid Pel’she in Latvia)”⁴¹.

O grupo que defendia a intervenção era composto pelas elites responsáveis pela estabilidade interna do regime comunista, como a KGB, o Comitê Central responsável pela supervisão ideológica e doutrinação, assim como os burocratas do Partido Comunista nas repúblicas não-russas soviéticas. Este grupo defendia a intervenção por acreditar que as reformas tchecoslovacas representavam um grave perigo para a política doméstica soviética. *“The decisionmakers responsible for domestic affairs were especially concerned with the possible effect of Prague reformism on the Soviet Union”⁴².* Ou seja, os defensores da intervenção temiam que as idéias de reformas e federalismo vindas de Praga fortalecessem movimentos nacionalistas nas repúblicas não-russas que compunham a URSS,

41 ADOMEIT, Hannes. Consensus versus conflict: the dimension of foreign policy. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy*, p.74

42 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.15.

além de fortalecer os membros do Partido Comunista soviético que tinham idéias mais liberais. Assim,

*“the Czechoslovak “revisionist disease” posed a threat to the containment of dissidence in domestic affairs, especially among the intellectual, scientific, and literary communities. Czechoslovak revisionism was also seen as reinforcing reformist ideas among liberal-minded members of the Soviet establishment”*⁴³.

O fim da censura na Tchecoslováquia fortaleceu a posição dos favoráveis à intervenção militar à medida que artigos de dissidentes soviéticos eram publicados pela imprensa tcheca e estavam ao alcance até mesmo da população soviética que visitava o país, como estudantes russos, por exemplo. Assim, “Praga se tornava uma janela para o Ocidente”⁴⁴.

Tratamos aqui das elites políticas soviéticas e suas percepções sobre a questão tcheca. É de extrema importância a posição das lideranças comunistas das repúblicas não-russas e dos satélites⁴⁵ da URSS. Os líderes de alguns destes países também eram favoráveis a uma intervenção militar. Seus argumentos fortaleciam o grupo soviético pró-intervenção, pois deixavam claro que a propagação das idéias reformistas tchecas ameaçava a estabilidade do comunismo, ou ao menos da liderança soviética no bloco comunista, tanto na Tchecoslováquia quanto em seus países vizinhos e até mesmo na própria URSS. De acordo com Judt,

“Já em 21 de março, numa reunião do Politburo soviético, o líder do partido ucraniano, Petro Shelest, queixava-se de contaminação em consequência do exemplo tcheco: boatos provenientes de Praga causavam um impacto negativo no estado de espírito dos jovens ucranianos, Shelest informava. Naquele mesmo mês, durante um encontro em Dresden, líderes poloneses e alemães orientais apresentaram queixas semelhantes aos companheiros soviéticos (Gomulka, cheio de problemas internos, mostrou-se particularmente indignado com as críticas, correntes em Praga, à guinada polonesa em direção ao anti-semitismo). Sem que Praga soubesse, o chefe da KGB, Iuri Andropov, já começava a falar da necessidade de “medidas militares concretas”; e, em abril, O ministro da Defesa soviético, Andrei Greshko, foi discretamente autorizado a elaborar um plano contingencial para a realização de operações militares na Tchecoslováquia – um esboço do que seria a “Operação Danúbio”⁴⁶.

43 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.16

44 JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*, p. 447

45 Bulgária, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental, Hungria, Polónia e Romênia.

46 JUDT, Tony. loc.cit.

No campo oposto, formando o grupo contrário à intervenção militar, estavam aqueles responsáveis pela política externa soviética, como o responsável pela coordenação das políticas soviéticas no movimento comunista internacional, o Departamento Internacional, o responsável pela diplomacia do governo (Kosygin, membro do Politburo e presidente do Conselho de Ministros), além de burocratas do Ministério das Relações Exteriores. De acordo com Valenta, “*some decisionmakers with responsibilities for foreign affairs appeared to read the Czechoslovak issue somewhat differently, concluding that intervention would be too costly*”⁴⁷.

Entre os custos de uma eventual intervenção estariam os efeitos na própria Tchecoslováquia, onde os soviéticos perderiam prestígio; afinal, ficaria claro que o regime comunista tchecoslovaco associado à URSS só se sustentava pela força, sem legitimidade. A imagem da URSS e do comunismo em geral também se deterioraria em outras partes do mundo, dificultando as relações soviéticas com partidos comunistas e outras organizações ocidentais, como as de comércio, além de distanciar as chamadas “forças progressistas” do Terceiro Mundo⁴⁸.

A intervenção teria efeitos negativos, ainda, nas relações com os social-democratas ocidentais, dos quais a URSS se aproximava à época, portanto os responsáveis por essa aproximação criam que a melhor relação custo-benefício para a URSS estava em evitar a intervenção militar, pois “*nonintervention would pay off through uninterrupted Soviet Westpolitik (including rapprochement with West Germany) and, in particular, in the success of the anti-Chinese World Communist Conference scheduled for November 1968*”⁴⁹. Como previam estes políticos, de fato a intervenção provocou uma ruptura no diálogo diplomático entre soviéticos e alemães ocidentais⁵⁰.

Burocratas soviéticos responsáveis pelas negociações do TNP e do SALT com os americanos também temiam que se reduzisse seu poder de barganha, pois a intervenção

47 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.16.

48 Ibid., p.16

49 Ibid., p.26

50 Ibid., p. 16

“would weaken American opponents of the MIRV and ABM systems, and would enhance the electoral prospects of the U.S. presidential candidate who was perceived at the time as particularly anti-Communist and as favoring U.S. “superiority” – Richard Nixon”⁵¹.

É de suma importância destacar aqui a posição do Secretário Geral no debate sobre a intervenção. Poderíamos imaginar que o processo de decisão em um Estado autoritário fosse mais centralizado e rápido do que em uma democracia. Mas ao menos no caso soviético não é esse o padrão que encontramos, e sim o exato oposto. Os líderes soviéticos, com exceção de Stalin, gozavam de menor autonomia do que seus pares em regimes democráticos.

“Compared with such chief executives in Western political systems as the American president, the Soviet secretary general probably has somewhat more limited decisionmaking power and enjoys fewer prerogatives. (...) While an American president may see a connection between his stand on foreign policy issues and the outcome of the next presidential election, the Soviet secretary general sees a possible link between his stand on domestic and foreign policy issues and the possibility of removal from office”⁵².

Um líder soviético na era pós-Stalin tinha que lidar com um alto grau de instabilidade no cargo. Em um país democrático, o afastamento de um chefe de Estado é possível, mas muito mais complexo, dado o grau muito mais elevado de institucionalização do cargo e a necessidade de seguir o protocolo para que a liderança seguinte tenha legitimidade no poder. Na União Soviética, a deposição de um chefe de Estado era um processo muito mais simples, como demonstrado no caso da queda de Krushev (promovida por Brejnev).

Por isso, Brejnev oscilou em sua posição no debate sobre a situação na Tchecoslováquia. No início era contra a intervenção militar, apoiando Dubcek por acreditar que ele seria capaz de controlar as reformas e manter a Tchecoslováquia na esfera de influência soviética. Logo, pressionado pelos intervencionistas da burocracia soviética e do partido ucraniano, começou a pressionar Dubcek e endureceu seu discurso. Ainda assim, oscilou. Chegou a pedir desculpas a um dos líderes reformistas tchecos, Smrkovský, *“for the Soviet “propaganda” against*

51 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p. 17

52 Ibid., p.27 et. seq.

*Smrkovský, explaining that this had happened “because of a lack of information”*⁵³.

O Secretário Geral participou da formação de uma primeira decisão contrária à intervenção que resultou nos acordos de Cierna-Bratislava⁵⁴ e, dias após essa tentativa de solução pacífica da questão tcheca, participou da decisão pela qual a negociação foi subitamente abandonada, apoiando a intervenção, que finalmente ocorreu. Mas não foi só Brejnev que mudou de posição diversas vezes. Este movimento pendular de vários líderes e burocratas é o que tentaremos compreender a seguir, com uma análise do processo de formação de consenso que culminou na invasão e ocupação da Tchecoslováquia.

3.5.A formação de consenso e a decisão final

Na tentativa de garantir que sua posição fosse a vencedora no debate, ambos os lados adotaram estratégias de manipulação dos processos de decisão e da opinião pública. Essas estratégias envolveram utilização da imprensa, informações forjadas, substituição de decisores, dramatização dos efeitos da Primavera de Praga e dos possíveis efeitos de uma intervenção militar. Procuraremos observar se esses jogos políticos domésticos foram decisivos para a vitória da coalizão intervencionista ou se essa vitória se deu em função de fatores externos.

Para reforçar sua posição, a linha-dura chamou novos participantes para as reuniões do Comitê Central, incluindo participantes que pudessem dramatizar o perigo que as reformas tchecoslovacas representavam para as repúblicas não-russas soviéticas, geograficamente tão próximas e passíveis de contágio reformista.

53 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.29

54 As negociações entre soviéticos e tchecos não são parte do escopo deste trabalho. Basta, para os fins deste estudo, sabermos que houve negociações e que estas culminaram no acordo de Cierna, quando Brejnev ainda acreditava que Dubcek fosse capaz de controlar o movimento reformista tcheco. E que o resultado deste acordo foi levado ao conhecimento dos demais membros do Pacto de Varsóvia (muitos dos quais ficaram insatisfeitos com a postura conciliatória soviética) na cúpula em Bratislava. Mais informações sobre as negociações podem ser obtidas na obra de Jiri Valenta, no capítulo 3, inteiramente dedicado ao assunto.

“For example, in April, Konstantin F. Katushev, a regional party official with no previous experience in foreign affairs, replaced an experienced but perhaps not “hard enough” foreign policy bureaucrat, Konstatin V. Rusakov, to the important post of party secretary in charge of the Department of Liaison with Communist and Workers Parties”⁵⁵.

Na mesma linha intervencionista, a KGB usou outro tipo de estratégia: a manipulação de informação *“aimed at dramatizing the situation in Czechoslovakia and building support among Soviet bureaucracies and the public for intervention”⁵⁶*. A Primavera de Praga, além de oferecer uma brecha para entrada de informações e idéias até então proibidas no bloco comunista, o que dificultaria o trabalho de monitoramento e controle ideológico pela KGB, afetava a organização diretamente na Tchecoslováquia, pois seus agentes estavam sendo demitidos e suas operações reveladas.

“Of all bureaucratic organizations, the Soviet secret police, particularly its services in East European countries, must have been the most frustrated by later developments in Czechoslovakia, for many of their most trusted men had begun to be dismissed or recalled by Czechoslovak Minister of Interior Josef Pavel. Thus, the KGB organizational mission in Czechoslovakia was gradually put on jeopardy. (...) It also feared the impact of Prague reformism on the efficiency of the Czechoslovak intelligence service – the second largest producer of disinformation among the Socialist countries”⁵⁷.

Um bom exemplo da forma como a KGB tentou manipular a opinião pública e o processo de decisão soviético foi sua participação em uma fraude envolvendo armas americanas “encontradas” na Tchecoslováquia, perto da fronteira com a Alemanha Ocidental. Na mesma edição do *Pravda* (principal jornal a circular na URSS e seus satélites, controlado pelo governo) que noticiou a “descoberta” das armas, havia também uma reportagem segundo a qual as autoridades soviéticas teriam obtido uma cópia de um plano secreto americano para derrubar o regime comunista de Praga.

Os americanos negaram qualquer envolvimento com o movimento reformista tchecoslovaco. A tentativa de relacionar a Primavera de Praga a uma suposta estratégia americana de se infiltrar e derrotar o bloco comunista não

55 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.30 et. seq.

56 Ibid., p.33.

57Ibid., p. 23

passou de uma farsa, como demonstrou uma investigação realizada por oficiais de segurança tchecos, apontando que as armas americanas foram “encontradas” em bolsas fabricadas na União Soviética. Assim,

*“Pravda’s evidence of July 19 regarding the discovery of arms in Czechoslovakia and the U.S. involvement in that country, fabricated by the KGB, exposed a new element of the Soviet decisionmaking game: psychological-political operations. Publication of these and similar materials at that time in the Soviet press could only be regarded as a form of political pressure on the Czechoslovak leadership, or possibly as preparation of Soviet public opinion for a military occupation of Czechoslovakia. (...) Dramatizing the situation in Czechoslovakia probably provided the needed evidence for persons at the highest political level who were seeking a pretext for intervention”*⁵⁸.

A notícia fabricada surtiu o efeito desejado. Logo em seguida, os discursos dos intervencionistas começaram a ficar carregados de alusões a “*hostile forces in and outside the country*”⁵⁹ que estariam tentando tirar a Tchecoslováquia do bloco comunista. Várias reuniões foram imediatamente realizadas pelos intervencionistas para reforçar a posição de que os tchecoslovacos deveriam observar o conteúdo da chamada “carta fraternal”, enviada pelos demais líderes dos Estados membros do Pacto de Varsóvia ao Partido Comunista da Tchecoslováquia “advertindo-o do risco de uma contra-revolução e arrolando as medidas a serem tomadas”⁶⁰.

O *Pravda* veiculou notícias, como essa forjada pela KGB, que fortaleciam a posição dos intervencionistas, mas também pareceu servir em alguns momentos ao grupo contrário à intervenção. Segundo Valenta, “*CPSU’s most important periodical, Pravda, had for several months of the crisis adopted a cautious stand on Czechoslovakia, presenting the critical events in Prague in a selective but more or less calm manner until mid-June 1968*”⁶¹. Pareceu oscilar como vários dos burocratas soviéticos, como o próprio Secretário Geral.

Já alguns outros jornais, como os publicados pela burocracia do Partido ucraniano (*Pravda Ukrainy, Radíans’ka Ukraina e Kommunist Ukrainy*) e os

58 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision.*, p.64. Ênfase minha.

59 Ibid.

60 JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*, p. 447

61 VALENTA, Jiri. opt.cit., p.35

periódicos *Sovetskaia Rossiia* e *Literaturnaia gazeta*⁶² que eram publicados por alguns responsáveis pelo controle ideológico, tiveram uma posição mais clara durante toda a crise, refletindo desconfiança na liderança tcheca e defendendo a intervenção.

*“These periodicals first publicly condemned the idea of “democratic and national forms of Marxism” and then began continuous attacks on “revisionist” and “nationalist” elements in Czechoslovakia. They did not cease their campaign even during the temporary truces in May and June, when the Soviet noninterventionists sought a compromise with the Czechoslovak leadership. Indeed, they registered their disapproval of any moderation of Soviet policy and advocated escalating the crisis”*⁶³.

Um exemplo, citado por Valenta, da tentativa de minar os esforços diplomáticos de Kosygin em Praga e fortalecer o lado intervencionista foi a publicação de matéria no jornal *Sovetskaia Rossiia* acusando o antigo presidente da Tchecoslováquia, Masaryk, de ter participado de uma conspiração para tentar matar Lênin em 1918. Como Masaryk, à época da Primavera de Praga, era tido como um herói pelos tchecos, essa acusação indisparou Praga com Moscou. Ataques às suscetibilidades tchecoslovacas, como esse, *“were obviously tailored to prejudice Soviet-Czechoslovak reconciliation and to undercut the noninterventionists”*⁶⁴.

Mas o lado anti-intervenção também tinha na imprensa um meio de propagar suas idéias, tentando formar um consenso em torno das mesmas. Vale notar que foram exatamente os periódicos publicados por grupos que participavam da formulação de política externa soviética que adotaram um discurso mais moderado com relação à questão tcheca, ou até mesmo ignoraram as reformas de Praga, dando destaque a outras questões, como a disputa ideológica com a China, por exemplo.

Entre estas publicações estavam: a revista *Kommunist*, do Partido e voltada para matérias sobre o comunismo internacional e a ideologia comunista; a revista, controlada pelo Departamento Internacional, *Problemy mira i Sotsializma*; e a

62 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.34

63 Ibid., p.34

64 Ibid., p.35.

Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia (MEMO), publicada pelo Instituto de Economia Mundial e Relações Internacionais⁶⁵.

Intelectuais contrários à intervenção também traduziram o Programa de Ação de Dubcek para a língua russa, provavelmente a fim de propagar as idéias contidas no texto e esclarecer as verdadeiras intenções dos reformistas de Praga. Mas a tradução teve pequeno alcance e seu maior efeito talvez tenha sido o de fortalecer o grupo intervencionista, que podia usar o caso como um exemplo do risco de contágio das idéias vindas de Praga⁶⁶.

Enfim, foram se formando coalizões cada vez mais polarizadas: uma a favor da intervenção militar e outra contrária. E cada uma dessas coalizões usou diversas estratégias a fim de ver seu ponto de vista prevalecer e ser traduzido na política externa soviética. Poderíamos esperar que fosse adotada a política defendida por aqueles departamentos formalmente responsáveis pela política externa no país. Mas vemos nesse estudo de caso que isso não ocorreu. Os responsáveis pelas relações exteriores soviéticas advogavam contra a intervenção e, ainda assim, acabou se formando um consenso a favor desta medida.

Vimos como ocorreu o debate e as armas usadas por cada grupo na tentativa de fazer valer seu ponto de vista. Mas a formação de consenso se deu em função de que, afinal? Essa é a resposta que pretendemos encontrar aqui, ou ao menos da qual pretendemos nos aproximar ao máximo. Colocando de forma mais clara, queremos responder à seguinte pergunta: Afinal, a decisão pela intervenção foi baseada no interesse de algum grupo específico ou em considerações sobre a melhor forma de maximizar o poder relativo do Estado, ou seja, no que realistas chamam de interesse nacional?

Até onde vimos, analisamos o debate como um processo de decisão. Mas não chegamos ainda ao fator determinante para que muitos adeptos da não-intervenção (como o próprio Secretário Geral, Brejnev) acabassem cedendo e se unindo aos intervencionistas. Valenta parece julgar impossível a tarefa de encontrar este fator:

65 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.35.

66 Ibid., p.31

“Needless to say, the limited evidence prevents a detailed or conclusive analysis of contradictions in Soviet statements and behavior. It can only be said with certainty that while Shelest and Brezhnev were making strong anti-Czechoslovak and anti-American statements, unmistakable signs appeared that the pressure from the interventionist coalition had succeeded in creating a consensus within the Politburo on a new hard-line policy toward Czechoslovakia”⁶⁷.

Mas apesar de afirmar a impossibilidade de definirmos qual teria sido o fator determinante para a adoção da política intervencionista, fica claro, com a defesa que o autor faz do modelo burocrático, que ele acredita que este fator está localizado no nível doméstico. Ou seja, nos interesses e no poder de barganha dos diversos grupos dentro da URSS. É o que vemos no seguinte trecho, em que o autor argumenta pela importância fundamental dos jogos políticos domésticos:

“the bureaucratic-politics paradigm provides a useful conceptual tool for the analysis of Soviet decisionmaking as a process of consensus-building in the Politburo and the Central Committee bureaucracies (...). It elucidates the importance of the players’ perceived payoffs, the coalition politics and organizational maneuvering, and the silent bargaining among top bureaucrats. The coalitions that emerge in this process are heterogeneous, temporary conglomerates of bureaucratic elements with differing interests. Because these interests, or payoffs, are not necessarily consistent and may vary from issue to issue, coalition politics can lead to a shifting of the players’ stands”⁶⁸.

Mas é interessante notar que, apesar de se referir, neste trecho, à mudança na posição de alguns jogadores como sendo resultado das manobras de outros políticos, no estudo de caso feito pelo autor sobre o processo de decisão soviético vemos que as mesmas manobras, ou estratégias de formação de consenso (pela propaganda, dramatização, uso da imprensa), foram usadas por ambas as coalizões. O que teria, afinal, feito com que a estratégia dos intervencionistas fosse mais eficiente? Em outras palavras, qual é a variável independente que nos permite explicar a decisão final de política externa?

67 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.48

68 Ibid., p.155.

3.6. Avaliando a capacidade explicativa realista

Adotando uma perspectiva realista neoclássica, podemos compreender que a política doméstica tem impacto na política externa no sentido de limitar as possibilidades de resposta eficiente do Estado aos estímulos (oportunidades e ameaças) sistêmicos. Vejamos como podemos aplicar a teoria neoclássica de Schweller no caso específico da decisão soviética pela intervenção na Tchecoslováquia.

A primeira variável doméstica que, segundo Schweller, tem forte impacto na capacidade do Estado de adotar políticas de balanço de poder é o consenso entre as elites sobre o que configura ameaça ou oportunidade para o Estado no sistema internacional e sobre quais os melhores meios para responder a esses estímulos sistêmicos. Lembramos, ainda, que Schweller procura enfatizar o papel da informação para que se definam as posições das elites e da população em geral.

Como a informação é crucial na formação de consenso e a falta de consenso limita as possibilidades de ação do Estado, fica clara a razão pela qual a utilização da imprensa foi uma estratégia importantíssima das elites soviéticas na tentativa de vencer o debate e garantir a adoção da política de sua preferência, com a manipulação de informação (como, por exemplo, os contrários à intervenção focando na disputa com a China e ignorando a questão tcheca, enquanto os intervencionistas enfatizavam os riscos do contágio reformista e nacionalista para a ideologia do comunismo) e até mesmo a fabricação de notícias falsas (como no caso em que a KGB forjou a notícia de envolvimento dos Estados Unidos com reformistas tchecos, plantando armas americanas no território da Tchecoslováquia).

Essa questão da informação ajuda a explicar, também, a primeira decisão, de negociar com os tchecoslovacos. Corroborando as previsões da teoria de Schweller, no primeiro momento em que as informações eram ambíguas e as elites estavam muito divididas em suas percepções e preferências, os membros do Politburo decidiram pela política externa mais branda. Afinal, *“elite consensus is the most necessary of necessary causes of balancing behavior. Thus, when there is*

no elite consensus, the prediction is either underbalancing or some other nonbalancing policy options”⁶⁹.

Após as negociações, ganharam força os argumentos intervencionistas, visto que as reformas na Tchecoslováquia não foram controladas pelo governo tcheco como apostaram os moderados, e que continuaram a surgir evidências de contágio das idéias liberalizantes. As informações sobre esses resultados, e não mais opiniões divergentes sobre quais seriam os efeitos dos acordos, não só fortaleceram os argumentos da coalizão defensora da intervenção militar como fizeram com que muitos, entre eles Brejnev, abandonassem o grupo dos moderados e defendessem a intervenção.

A segunda variável doméstica que, segundo Schweller, pode facilitar ou dificultar a adoção de políticas de balanço de poder é a vulnerabilidade do regime ou governo. Quanto ao regime, a URSS era “*by any measure a politically stable entity*”⁷⁰. Portanto, neste sentido não haveria maiores dificuldades na adoção da política de balanço de poder.

Já no que se refere ao governo de Brejnev, vimos que, de acordo com Hagan, enfrentava uma queda em sua popularidade. Ademais, segundo Gary Hodnett, Brejnev não era um líder carismático e sua estabilidade no poder dependia da descentralização de autoridade dentro do Politburo⁷¹. Assim, para garantir sua manutenção na liderança, Brejnev não liderava com muita autonomia. Podemos supor, também, que a percepção de legitimidade do governo não fosse tão forte, já que a ascensão de Brejnev se deu por um golpe que derrubou Krushev. Este mesmo golpe era a prova da facilidade com que Brejnev e qualquer outro líder pós-Stalin poderia ser derrubado na URSS.

Por tudo isso, Brejnev tinha consciência de sua instabilidade no cargo e, portanto, mudava de posição de acordo com sua percepção sobre qual política lhe traria mais prestígio e segurança. Sua posição inicial moderada se explicaria também porque “*vulnerable regimes will be more likely to search for allies than to build arms to counter external threats, because the former is a quick and*

69 SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.48

70 CONNOR, Walter D. Mass expectations and regime performance. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy*, p. 156

71 HODNETT, Grey. The pattern of leadership politics. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy*, p. 95

*relatively low-cost method to counterbalance a dangerous threat*⁷². Brejnev procurou aliados dentro da própria Tchecoslováquia, e na liderança mesma do movimento reformista, pressionando-a pela garantia de que a liberalização seria controlada e limitada.

O terceiro fator doméstico que pode impedir o Estado de reagir adequadamente aos imperativos sistêmicos é a coesão social, ou seja, o grau em que as instituições são vistas como legítimas pela população, e, portanto, em que suas decisões são acatadas como também legítimas. No caso soviético, Connor afirma que, embora houvesse uma minoria de dissidentes, instituições eram bastante estáveis e aceitas como legítimas pela maioria da população.

*“On the whole, workers, peasants, and much of the intelligentsia are adjusted to the system. (...) The dissidents, at least those of the “democratic movement”, are more demanding. The freedoms of the West are reference points and salient considerations to them. But they are few and they lack public support”*⁷³.

No entanto, como lembra Schweller, a coesão social é menor em Estados cujas fronteiras não correspondem a uma nação definida etnicamente⁷⁴, e a URSS era um exemplo deste tipo de Estado multiétnico. Sabe-se ainda que, instaurado o regime comunista, os movimentos nacionalistas foram massacrados. A frustração dessas diferentes nacionalidades certamente aumentava a fragmentação social na URSS. Uma evidência de que havia preocupação por parte do governo com esses sentimentos nacionais é o próprio temor de que as idéias da Primavera de Praga (com o reconhecimento da paridade dos eslovacos e a afirmação do direito das nações de encontrar seus próprios caminhos no comunismo) chegassem à URSS fomentando nacionalismos e ameaçando o governo, a integridade territorial do Estado e o próprio regime comunista.

A preocupação com o reformismo de Praga e o argumento de que ele representava uma ameaça à segurança nacional soviética, portanto, se justificavam. Afinal, movimentos nacionalistas poderiam se fortalecer com as idéias de autonomia vindas de Praga, e

72 SCHWELLER, Randall L. opt.cit., p.50

73 CONNOR, Walter D. Mass expectations and regime performance. In BIALER, Seweryn. (ed.) *The Domestic context of Soviet foreign policy*, p. 167

74 SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.53

“[W]hen subjugated minority groups oppose the state in principle and assume the role of disloyal opposition, the state and the general public confront a Trojan horse dilemma: will ethnic soldiers with kin in an enemy country turn their guns against their fellow soldiers and citizens or fight for their country?”⁷⁵.

Havia coesão social suficiente, como vimos no trecho de Connor supracitado, para que a URSS adotasse medidas eficientes de balanço de poder. E o fator coesão social era considerado tão importante pelos soviéticos que sua principal motivação era a manutenção dessa coesão, que o reformismo tcheco ameaçava. Maiores cisões internas trariam instabilidade e redução no poder relativo do Estado, que já não poderia contar com a lealdade de parte de sua população.

A quarta variável doméstica que influencia na definição da política externa é, segundo Schweller, a coesão entre as elites. Neste ponto, deve-se analisar se há disputas pelo poder do Estado entre esses grupos e qual é o nível dessas disputas, ou seja, até onde a oposição está disposta a chegar para derrubar um governo e tomar o poder. Não observamos nenhuma ameaça direta ao cargo de Brejnev no período aqui tratado, mas é claro que o líder sentia seu governo frequentemente ameaçado. A oposição, no caso, poderia estar ao seu lado, dentro do próprio Politburo, participando de seu governo. E como já vimos que a vulnerabilidade do governo na URSS era grande, Brejnev tinha que estar atento e procurar o apoio da população para garantir a manutenção do cargo.

Como vimos, no caso soviético não havia inicialmente consenso entre as elites, que a princípio estavam completamente divididas, tanto nas opiniões sobre a caracterização da Primavera de Praga como uma ameaça quanto na noção de qual seria a importância relativa da Tchecoslováquia para a política externa soviética.

Havia desde o início a percepção por parte dos intervencionistas de que a Primavera de Praga representava um risco de contágio das novas idéias reformistas, que em última instância poderiam minar o controle dos partidos comunistas sobre as sociedades de seus Estados, tanto nos satélites soviéticos quanto na própria URSS.

75 SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.53 et. seq.

Já os grupos que formaram a coalizão anti-intervenção priorizavam outras questões e acreditavam que as reformas tchecas não eram uma ameaça grave. Estes grupos, na verdade, consideravam a possibilidade de uma intervenção militar uma real ameaça para os interesses soviéticos no cenário internacional, pois priorizavam outros temas, os quais seriam prejudicados em caso de intervenção, como o movimento comunista internacional, a disputa com a China e as boas negociações de distensão com os norte-americanos.

Essas elites moderadas acreditavam que o futuro do movimento comunista internacional, ou ao menos a liderança soviética sobre o mesmo (pois vale lembrar que essa liderança era objeto de disputa com a China), se desgastaria profundamente com uma intervenção. Essa projeção sobre os potenciais efeitos negativos de uma iniciativa militar ficou ainda mais clara com as manifestações de apoio aos tchecos vindas de grupos comunistas europeus ao longo das negociações de Cierna.

Como exemplo dessas manifestações, podemos citar as cartas enviadas por Tito e Ceausescu, líderes dos partidos comunistas da Iugoslávia e da Romênia, respectivamente, condenando a interferência soviética na política doméstica de Praga⁷⁶. Outro exemplo foi a carta assinada por representantes de 18 partidos comunistas europeus, transmitida ao Politburo, exigindo que os soviéticos parassem de interferir nos assuntos internos da Tchecoslováquia “*otherwise, the parties threatened, they would convene a conference of Western European Communist parties that would deal with the issue and probably condemn the Soviet Union*”⁷⁷. Portanto, a decisão inicial pela negociação se deu fundamentalmente em função de considerações sobre a posição soviética, em termos de prestígio e influência, no sistema internacional.

*“External considerations – particularly those regarding the world communist movement and the unexpected internal developments in Czechoslovakia (especially the almost total defeat of the antireformist coalition) – apparently contributed to the shift in the balance of forces between the advocates of and the skeptics of military intervention, and, after several days of hesitation, to an eleventh-hour decision against intervention”*⁷⁸.

76 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.80

77 Ibid., p.81

78 Ibid., p.70.

Já o consenso pela intervenção acabou sendo fruto principalmente de considerações sobre os resultados dos acordos de Cierna e Bratislava, que, segundo Valenta, não foram satisfatórios, pois não resolviam o principal problema representado pela Primavera de Praga: a possibilidade de contágio reformista nos demais satélites soviéticos e na própria URSS⁷⁹. Assim, a coalizão intervencionista e seus aliados da Alemanha Oriental, Polônia e própria Tchecoslováquia pressionaram pela reversão da posição conciliadora,

“arguing that the deteriorating situation in Czechoslovakia threatened the political cohesion of Eastern Europe and stability in the Soviet West, and that the Politburo’s only option was military intervention. The interventionist’s arguments were presumably reinforced by logistic considerations and evidence that the Czechoslovak Army would not resist, and by indications that the United States would do nothing significant on behalf of Czechoslovakia”⁸⁰.

Mas esse era o argumento dos intervencionistas ao longo de todo o debate, e, portanto, não explica a decisão final. A questão é por que este argumento inicialmente perdeu a disputa e, poucos dias depois, tornou-se tão convincente ao ponto de formar-se um consenso a favor da intervenção.

As evidências até o momento disponíveis levam a crer que as disputas internas ao governo (Politburo) são extremamente importantes para explicar por que esse argumento intervencionista primeiramente foi descartado, mas acabou saindo vitorioso no debate. Vimos que havia um alto grau de descentralização da autoridade na URSS e que a instabilidade dos ocupantes de cargos-chave era grande, e que por isso havia disputa por poder e prestígio, como, por exemplo, entre Brejnev e Kosygin.

Com tantas disputas internas e com as diferentes percepções sobre ameaças entre as elites soviéticas, justifica-se a moderação inicial. Afinal,

“the political costs and policy risks of balancing increase when elites are fragmented. On the one hand, any firm decision will be publicly criticized by opposition elites as too costly and misguided. On the other hand, bargaining efforts

79 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.

80 Ibid. p.141 et. seq.

to appease opposition groups and thereby gain policy consensus will typically result in incoherent half measures”⁸¹.

Brejnev não tinha a autoridade centralizada que poderia desejar, mas era o Secretário Geral e, portanto, seria responsabilizado pelos custos de uma política externa mais agressiva. Principalmente naquele primeiro momento, em que havia uma polarização muito forte entre as duas coalizões domésticas. A intervenção militar oferecia o risco de altos custos políticos, e Brejnev não defenderia tal política sem o apoio das elites ou da população, pois, caso os custos excedessem os benefícios, ele seria responsabilizado e visto como um líder incapaz de defender os interesses do Estado.

Já no segundo momento, pós-negociações e acordos de Cierna e Bratislava, ficou claro que a moderação havia passado uma imagem de fraqueza do governo soviético e de vitória tcheca. Brejnev passaria a ser visto como um líder fraco pela inação. A instabilidade do secretário geral no cargo pareceu significativa na reunião do Politburo de 17 de agosto, onde *“certain members of this body were said to have spoken critically of “hesitation and weakness” in dealing with the Czech question.*”⁸². Afinal, os acordos de Cierna e Bratislava eram vistos como uma vitória tcheca e uma derrota soviética⁸³.

Agora havia apoio das elites a uma política externa mais agressiva e, caso essa política falhasse, Brejnev não seria visto como o único responsável pelos seus custos. A omissão passou a ser mais ameaçadora para Brejnev do que uma intervenção mal sucedida. Portanto, o secretário geral mudou de posição, mas foi sem dúvida alguma coerente, já que nos dois momentos seu principal objetivo era o mesmo: manter o cargo. E percebia que a melhor maneira de fazê-lo era adotando a política que fosse percebida pela maioria como a mais eficiente na defesa do interesse nacional.

O próprio Brejnev, em conversa particular com um reformista tcheco após a intervenção, explicou: *“If I had not cast my vote in the Politburo in favor of the*

81 SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.55

82 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.144.

83 Ibid, p.157

*military intervention – what do you suppose would have happened? Certainly you would not be sitting here. And perhaps even I would not be sitting here either!”*⁸⁴.

Sobre o que levou à formação de um consenso final a favor da intervenção, Valenta afirma que “*it is clearer now than it was a decade ago that **the “old thinking” ultimately overshadowed any tactical differences among the decisionmakers and united them in their support of the invasion**”*⁸⁵. O uso do termo “tactical differences” é bastante preciso para explicar o que significou o debate na URSS sobre intervir ou não na Tchecoslováquia. Foi um debate sobre os meios mais apropriados para maximizar o poder do Estado no sistema internacional, e não um debate sobre os fins.

De um lado, os intervencionistas acreditavam que os custos do contágio reformista na coesão social dentro da URSS e em seus satélites seriam maiores do que os benefícios da aliança com grupos comunistas no terceiro mundo e nos demais países ocidentais. Do outro lado estavam os contrários à intervenção, que inicialmente criam que ela geraria mais custos políticos do que benefícios, pois pensavam ser possível limitar as reformas de Praga com negociação.

Como após os acordos de Cierna-Bratislava o reformismo pareceu se fortalecer, ao invés de ser controlado pela liderança de Dubcek, este segundo grupo acabou se convencendo da necessidade de intervir militarmente. No momento da decisão final, o que levou à vitória dos intervencionistas foi a percepção de que a postura moderada gerava perda de coesão social no bloco soviético e de prestígio no sistema internacional, ou seja, uma redução no poder relativo da URSS.

Portanto, ambos os lados, embora inicialmente defendessem políticas diferentes, tinham como objetivo a maximização do poder do Estado. É esse objetivo comum de defesa do interesse nacional que só uma abordagem realista é capaz de explicar, e que explica também a formação de consenso. Afinal, se cada grupo estivesse preocupado com seus interesses particulares, e não com o interesse nacional, não se explicaria a mudança de posição daqueles que inicialmente defendiam o esforço das negociações.

84 VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.144

85 Ibid., p.168

Resumidamente, as posições dos diversos grupos domésticos parecem se definir por considerações sobre o ambiente externo e sobre qual seria a política mais favorável ao Estado, em termos de poder relativo. Ao menos em questões de segurança, a tendência é a formação de consenso, pois o objetivo de todos é fundamentalmente o mesmo. Mesmo Valenta, que dedica sua obra à defesa do modelo burocrático para análise de política externa, acaba admitindo que:

“In the last phase of the crisis, however, the decisionmaking consisted of consensus-building among the members of the Politburo. In this phase, Secretary General Brezhnev tended to act not as a partisan of one or another view but as a consensus-builder. At this juncture, shared national security images of the Cold War era – the “old thinking” – began to outweigh the specific goals of the various bureaucracies, and the noninterventionists succumbed to the pressure to intervene”⁸⁶.

3.7. Conclusão

Iniciei este capítulo com uma explicação sobre o que foi a Primavera de Praga. Primeiro vimos quais foram seus antecedentes, como o estabelecimento do controle soviético no país em 1948 e a estagnação econômica da década de 60 que minou, aos olhos da população, a legitimidade deste controle. Em seguida, como se deu o desenvolvimento das reformas. Pudemos observar que, inicialmente, o objetivo era aumentar a eficiência da economia tchecoslovaca e, assim, o bem-estar da população. Não havia propostas de abandono do Pacto de Varsóvia ou do alinhamento ao bloco soviético. No entanto, observamos também que com cada movimento de liberalização vinham novas demandas, e a reforma acabou se estendendo até a democratização política. Neste ponto, o fim da censura foi crucial para que o movimento de Praga fosse visto como uma ameaça de contágio reformista por todo o bloco soviético.

Após este breve panorama histórico, passamos para o sistema político soviético. Alguns mitos foram revelados, como a idéia de que na URSS a opinião pública e a oposição política pudessem ter um papel menos significativo do que em países democráticos. Vimos que a persuasão era elemento fundamental da

⁸⁶ VALENTA, Jiri. *Soviet intervention in Czechoslovakia, 1968: Anatomy of a decision*, p.166. Ênfase minha.

política soviética e que Stalin enfatizava a necessidade de convencer a população de que as políticas adotadas pelo governo eram as mais adequadas. Estudamos, ainda, o modelo de decisão soviético, que era de liderança coletiva. Mesmo na época de Stalin, em que houve uma centralização muito maior de autoridade do que em qualquer outro momento da história soviética, ainda se pode verificar a existência de política de coalizão.

A descentralização do processo decisório, no entanto, é maior em certos temas e menor em outros. Em quaisquer assuntos, o Politburo era a última instância decisória, e em assuntos de segurança nacional suas considerações são muito menos afetadas pelas influências de grupos burocráticos, especialmente em momentos de crise como o da Primavera de Praga.

Abordamos, também, a importância da personalidade dos diversos líderes, dando especial atenção à análise comparativa, feita por outros autores, entre as lideranças de Krushev e Brejnev. Enquanto Krushev liderava pelo confronto, se apoiando na massa e tentando imitar, ainda que de forma mais limitada, o culto à personalidade da época de Stalin, Brejnev fazia o caminho oposto. Procurava formar consenso antes de agir. Embora isso limitasse seu poder de decisão, aumentava sua estabilidade no cargo. Essa análise facilita a compreensão da postura vacilante de Brejnev no que tange à questão tcheca.

Finalmente, procurei, especialmente na obra de Jiri Valenta, evidências sobre como se desenvolveu o debate sobre a intervenção e quais foram os instrumentos utilizados por cada grupo a fim de convencer o outro de que sua posição era a mais acertada. Mas foquei, especialmente, nas motivações de cada um desses grupos. Com este foco pudemos perceber que as divergências eram sobre meios, e não sobre fins. Cada grupo julgava um meio mais apropriado à defesa do interesse nacional definido em termos de poder relativo do Estado no sistema.

Os responsáveis por formulação de política externa eram inicialmente contrários à intervenção porque viam que as alianças com grupos comunistas em países de terceiro mundo e nas potências ocidentais seriam prejudicadas pela medida. Criam, portanto, que a intervenção dificultaria os esforços externos de balança de poder, no qual estavam empenhados.

Já os responsáveis pelo patrulhamento ideológico dentro do próprio bloco sempre foram a favor da intervenção, pois percebiam o contágio reformista como

uma grave ameaça à coesão social e, portanto, aos esforços internos de fortalecimento do Estado, que também são esforços de balança de poder.

A formação de consenso foi possível porque ambos os grupos tinham como objetivo maior o fortalecimento do Estado, divergindo apenas em relação à melhor tática: se pela formação de alianças externas e liderança do movimento comunista ou pela manutenção da coesão interna. Quando as informações sobre o resultado dos acordos de Cierna e Bratislava alcançaram estes grupos, os até então moderados perceberam que as reformas não se limitariam; ao contrário, se ampliariam com o apaziguamento. Passaram a aceitar como necessário, portanto, o uso da força para conter as reformas e seus efeitos nocivos nos demais satélites e na própria URSS.

O caso tchecoslovaco teria corroborado teorias liberais se tivéssemos observado disputa entre grupos domésticos motivados por interesses particulares. Mas a motivação de ambos os grupos era a defesa do interesse nacional. Alguns grupos políticos domésticos certamente se beneficiaram mais do que outros com a invasão da Tchecoslováquia, e é muito provável que alguns tenham sido afetados negativamente pela mesma, tanto em seus interesses pessoais quanto profissionais, mas essa distribuição desigual dos ganhos e das perdas associados à intervenção foi um **resultado** da adoção dessa política, e não a **causa**.

Portanto, o realismo neoclássico se revela, neste estudo de caso, mais adequado. Também oferece uma capacidade analítica maior do que a do realismo clássico, que não sistematiza a influência das diferentes percepções nos cálculos de custo/benefício de política externa e tampouco o impacto das variáveis domésticas como determinantes do poder do Estado.

Utilizando a teoria de balança de poder de Schweller como ferramenta de análise do processo de decisão soviético, somos capazes de explicar por que decidiu-se primeiramente pelas negociações com os tchecos, que resultaram nos acordos de Cierna e Bratislava, e tão poucos dias depois formou-se o consenso a favor da intervenção.