

Política Externa, Desenvolvimento e Intercâmbio Comercial: um balanço das Relações entre o Brasil e Cuba no século XXI

Marcos Antônio da Silva¹

Resumo

Este trabalho procura compreender as relações Brasil-Cuba, considerando a sua inserção na política externa de cada país. Para tanto, assinala que está em curso um processo de reaproximação, minado em outros momentos pelo contexto internacional e doméstico, que revela certa convergência de interesses e impulsionado pelo incremento das relações comerciais e parcerias técnicas em diversas áreas. Desta forma, pode-se considerar que, para a liderança política brasileira, as relações com Cuba fazem parte do processo de inserção na América Latina e a tentativa do exercício de uma liderança regional, como forma de impulsionar seu papel de potência emergente. No caso cubano inscreve-se na necessidade de reconfiguração de suas relações internacionais e no desenvolvimento de novas parcerias.

Palavras-chave: Política Externa; Parceria; Brasil; Cuba.

Resumen

Este artículo trata de comprender las relaciones entre Brasil y Cuba, teniendo en cuenta su inserción en la política exterior de cada país. Para ello, señala que esta en curso un proceso de acercamiento, que se extrae en otras ocasiones por el contexto internacional y nacional, que revela una convergencia de intereses e impulsada por el aumento de las relaciones comerciales y técnicas en diversas áreas. Por lo tanto, se puede considerar que, para el liderazgo político de Brasil, las relaciones con Cuba son parte del proceso de integración en América Latina y el intento de llevar a cabo un liderazgo regional como una forma de aumentar su papel como potencia emergente. En el caso cubano está inscrito en la reconfiguración de las relaciones internacionales y el desarrollo de nuevas asociaciones.

Palabras clave: Política Exterior; Alianza; Brasil; Cuba.

¹ Doutor em Integração da América Latina pelo PROLAM/USP. Professor de Ciência Política do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Membro do Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre América Latina (LIAL/UFGD).

Introdução

Ao longo do século passado, as relações entre Brasil e Cuba foram marcadas pela oscilação e pela geração de muitas expectativas e poucas realizações. Isto decorreu, em grande medida, dos contextos interno e externo que marcaram a trajetória destas nações.

No caso brasileiro, a consolidação de uma política externa independente somente se inicia na década de 50 e se consolida, depois de um intervalo nos anos 60, com o regime militar sob o princípio da universalização das relações brasileiras, fundamentais para o processo de desenvolvimento econômico promovido naquele momento. No caso cubano, depois de anos de tutela americana e, obviamente, da priorização de relações com a potência do norte, a ascensão de um regime revolucionário de caráter socialista fará com que suas relações se intensificassem com a superpotência comunista e seus aliados. Tais aspectos foram, ainda, determinados pelo contexto internacional da Guerra Fria que, entre os anos 40 e 90, dificultaram o desenvolvimento de uma relação normal, quiçá intensa, pelo modelo político e econômico adotado em cada país. Desta forma, apesar da relativa proximidade geográfica e cultural, o distanciamento, mais do que a aproximação, parece ser a marca das relações entre ambos.

Mas desde o final do século passado, uma nova oportunidade parece emergir para a consolidação das relações entre Brasil e Cuba. Isto porque o novo contexto internacional, marcado pela globalização e sem forte distinção ideológica, bem como os desafios, no caso cubano, ou pretensões, no caso brasileiro, parecem propiciar um novo horizonte de oportunidades, para ambos, embora as tensões continuem existindo.

Neste sentido, este trabalho procura analisar as relações entre Brasil e Cuba neste novo século, enfatizando, na medida do possível, diversas dimensões. Para tanto, este trabalho está estruturado da seguinte forma. Na primeira seção, discutimos os princípios gerais da política externa de cada país nas últimas duas décadas. Em seguida, analisamos tal relação sob a égide dos objetivos da política externa desenvolvida por cada país neste novo século, considerando a natureza, a intensidade e os desafios ou tensões que marcam tal relação, apontando possíveis desdobramentos.

Política Externa, Interesse Nacional e desenvolvimento: as políticas externas de Brasil e Cuba no limiar do século XXI.

A política externa constitui-se numa área complexa, pois, em grande medida, suas características são determinadas pela difícil interação entre a política interna e o contexto internacional. Desta forma, pode-se perceber que tal perspectiva se

reflete na tensa relação entre ruptura e continuidade, presente nas políticas externas de Brasil e Cuba.

Considerando a trajetória da política externa de cada país, ao longo do século, consideramos fundamental assinalar que, apesar das continuidades, os eventos, internos e externos, dos anos 80 e 90 serão determinantes para a reconfiguração de suas relações. No caso cubano, como demonstraremos a seguir, o colapso do bloco soviético conduziu a uma grave crise interna e a necessidade de reconfiguração dos laços internacionais; no caso brasileiro, a crise do modelo desenvolvimentista e as mudanças no sistema internacional também conduziram a alterações importantes em sua política externa.

Devido ao colapso do bloco soviético duas estratégias predominaram na política cubana nos anos 90: a sobrevivência e a reinserção internacional. Tais estratégias orientaram a política interna e externa do país nos anos 90 e geraram um processo de reestruturação econômica e política no âmbito doméstico, alterando relativamente sua estrutura social e, principalmente, determinaram uma redefinição da inserção internacional do país, buscando novas parcerias para abastecer as necessidades da ilha e novos mercados para a venda dos produtos cubanos. Este processo, apesar de complexo, ambíguo e, certamente, marcado por avanços e recuos, foi parcialmente eficaz.

A política exterior de Cuba, desde a afirmação da Revolução Cubana, impulsionou a projeção externa do país (Pisani, 2002; Salazar, 2000; Alzugaray Treto, 2003; Ayerbe, 2004). Desde então, em consonância com os ideais revolucionários, alguns traços a caracterizaram. Em primeiro lugar, uma visão globalista que implicava uma presença ativa e um protagonismo na esfera internacional que procurava “exportar a revolução” com um forte nacionalismo, marcado pelo enfrentamento do poder hegemônico e do bloqueio americano. Em segundo, que a formulação e a efetivação de tal política eram desenvolvidas por um ator racional unificado que, devido ao sistema político centralizado, tinha à frente o Ministério de Relações Exteriores (MINREX). Terceiro, diante do exposto, tal política propiciou o desenvolvimento e capital acumulado com alto nível de profissionalismo e de experiência diplomática cubana. Isto permitiu que, como aponta Serbin (2011):

Los tres elementos contribuyen para que, a partir de las dificultades impuestas por la desaparición de la Unión Soviética y por el “período especial” consiguiente, Cuba persistiera en la actual etapa, pese a las presiones de los Estados Unidos, en el hábil y pragmático manejo de un espectro muy amplio de vínculos y relaciones internacionales, tanto en ámbitos multilaterales como a nivel bilateral, recomponiendo progresivamente un entramado de vínculos y de alianzas que permitiera la supervivencia de su sistema político sin el apoyo que previamente prestaban su relación con el bloque soviético y su pertenencia a la Came” (SERBIN, 2011: 234).

Para que isto fosse alcançado ocorreu conforme mostra, sob outra perspectiva, Alzugaray Treto (2003), uma *redefinição do interesse nacional cubano*. Tal interesse nacional havia sido orientado até então pela manutenção da segurança e o desenvolvimento do país, como apontamos anteriormente, ao analisar o processo de consolidação da Revolução, daí a importância fundamental da aliança com a URSS. Tal política, apesar de promover o rompimento do isolamento diplomático e contribuir para o estabelecimento de laços em todos os continentes, inclusive com países próximos aos EUA e garantir um papel ativo nas lutas do Terceiro Mundo, manteve o país vulnerável e dependente, o que se mostrou extremamente problemático com o fim da ordem em que foi gerada. Desse modo, o interesse nacional, definido no contexto da guerra fria, já não era possível e eficaz.

Sendo assim, Alzugaray Treto (2003) observa que ocorreu uma redefinição do interesse nacional. Considerando os fundamentos políticos e ideológicos que, segundo ele, propiciaram a sedimentação de um pensamento radical, progressista e emancipador em Cuba, cuja figura maior foi José Martí, que antecede e são apropriados pela Revolução Cubana e sua liderança, o interesse nacional foi redefinido por:

Mantener la independencia, soberanía, autodeterminación y seguridad de la nación cubana, su capacidad de darse un gobierno popular, democrático y participativo propio basado en sus tradiciones, con un sistema económico-social próspero y justo, y que, a su vez, le permita proteger su identidad cultural y sus valores socio-políticos y proyectarlos en la arena mundial con un nivel de protagonismo acorde a sus posibilidades reales como miembro efectivo de la sociedad internacional (Alzugaray Treto, 2003: 17).

Ou seja, trata-se de afirmar os mecanismos internos de construção e consolidação do regime, assim como desenvolver uma política externa que contribua com tal objetivo, procurando superar os problemas impostos pelo conflito com os EUA e o questionamento de seu modelo político. Desta forma, como afirma Serbin (2011):

En función de estos lineamientos y objetivos de la política exterior cubana para la época fue necesario aprovechar la nueva coyuntura de la post-guerra fría, bajo impacto de la desaparición del bloque soviético, para buscar fortalecer y profundizar espacios de participación en el ámbito internacional y para impulsar el estrechamiento de vínculos con diversos organismos regionales y multilaterales, con el propósito de lograr una inserción más efectiva de Cuba en la dinámica mundial y para romper su eventual aislamiento, a la par promover y renovar, en el ámbito bilateral, el desarrollo de relaciones con nuevos aliados y socios estratégicos. En este marco, desde principios de la década del noventa, Cuba enfrentó el reto de romper con el aislamiento regional y de reinsertarse pragmáticamente en la economía internacional de

un modo tal que sus nuevos socios e interlocutores no pusieran en cuestión la defensa y preservación de un modelo distintivo, conformado a lo largo de las décadas precedentes (SERBIN, 2011: 231).

Sendo assim, ocorreu um processo de redefinição de seus laços externos que, como aponta a Cepal (2000), pode ser compreendido a partir da análise das seguintes variáveis: o acesso a capitais, mediante a renegociação de suas dívidas, da abertura de créditos e o incremento do turismo; o desenvolvimento do comércio internacional, por meio das importações e exportações do país; e, finalmente, a integração, por intermédio de acordos bi e multilaterais, ligando a economia do país a outras nações e blocos comerciais. Dentro destes marcos, pode-se compreender a intensificação dos laços entre Cuba e Brasil.

No caso brasileiro, considerando a persistência de linhas de continuidade entre um governo ou outro, pois a política externa brasileira tem sido compreendida, desde os anos 50, como um instrumento para a promoção do desenvolvimento nacional e por possuir, em grande medida, uma formulação que pode ser considerada relativamente autônoma, possibilitando ao Itamaraty um amplo controle e a manutenção de objetivos e ações, muitas vezes a mercê dos governos. Desta forma, pode-se constatar que a PEB mantém ao longo um forte traço de continuidade indicando que nesta área as mudanças se processam de forma lenta e gradual e as distinções entre os governos devem ser compreendidas através de ênfase que, em maior ou menor medida, promovem certas diferenças entre os mesmos. Considerando os últimos governos brasileiros, pode-se apontar, como indicam Vigevani e Cepaluni (2007) que: “Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços das ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente á política externa brasileira” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007: 275).

Apesar disto, como aponta Cervo (2003), o paradigma da PEI que havia orientado a inserção internacional do Brasil entra em crise no final dos anos 80, derivado da crise mais ampla do Estado Desenvolvimentista e das mudanças no cenário internacional surgindo três modelos diferentes em disputa: *O Estado Desenvolvimentista*, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e autonomia de segurança. *O Estado Normal*, invenção latino-americana dos anos noventa, (...) envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se as coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere rendas ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva

para a nação as funções da infância social. O terceiro é o paradigma do *Estado Logístico* que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades e ajudando os empreendedores a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado (CERVO, 2003: 6-7). A forma como cada paradigma foi apropriado pelos governos brasileiros recentes permite compreender a inserção internacional do Brasil e, especificamente, o formato das relações Brasil e Cuba.

Sendo assim, a política externa de FHC poderia ser definida pela noção de “*Autonomia pela Participação*”. Nesta, a inserção internacional do país estaria relacionada ao potencial (relativo) que o país possuía e a aproximação com o centro hegemônico, adaptando-se ao novo sistema internacional, através da incorporação de novos temas na agenda do país (como direitos humanos, meio ambiente, transição democrática, reformas, ...), expressando os novos valores, compromissos e práticas internacionais. Neste sentido, Cervo (2003), tece uma forte crítica a política externa implementada pelo governo FHC, considerando que ela foi orientada pelos princípios de democracia, estabilidade monetária e abertura econômica, demonstrando o predomínio de um *Estado Normal*.

O governo Lula teria promovido uma gradual mudança estratégica para uma busca de “*Autonomia pela Diversificação*”, segundo Vigevani e Cepaluni (2007). Neste sentido, o que estaria ocorrendo são ajustes na formulação da decisão burocrática e potenciais mudanças nas metas. Ou seja, “há mudanças de idéias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas e objetivos que estão colocados pela história, pela posição e pelo destino, mas não essencialmente diferentes dos existentes há muito para o Brasil” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007: 322). Ainda, comparando as semelhanças e diferenças entre os dois governos, seria possível identificar uma convergência sobre os diversos temas da agenda de política externa brasileira (ALCA, Conselho de Segurança, Cooperação Sul-Sul, EUA, Integração, OMC ...), no entanto, pode-se observar que:

Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) com representantes de tradições diplomática brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências, e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007: 275).

Em suma, para os autores, embora não tenha se desenvolvido um novo paradigma da política externa brasileira ocorreu uma mudança parcial de rumos.

Neste sentido, a política externa implementada pelo governo Lula desenvolveu, pelo menos, três inovações importantes, como apontam Villa e Vianna (2007). Primeiro, no estabelecimento de um grupo neodesenvolvimentista no Itamaraty, em que se destacam as figuras de Celso Amorim e Samuel P. Guimarães.

Em segundo lugar, uma inovação metodológica e institucional com a criação do assessor para assuntos externos da presidência da República (o Conselheiro Presidencial), ocupado por um quadro histórico do PT Marco Aurélio Garcia e que teve atuação em crises políticas na região (Venezuela, Bolívia e Equador) e um maior aproveitamento do presidente como símbolo, por sua trajetória e uma comunicação mais intensa das ações nesta área. Finalmente, uma releitura da noção de “pouca margem de manobra no sistema internacional” que conduziu a uma maior autonomia e ativismo diante dos países centrais e dos órgãos internacionais e o reconhecimento das diferenças, embora sem rompimento, com os EUA (Villa e Vianna, 2007: 50-53).

Além disto, a política externa brasileira promoveu a intensificação das relações com a América Latina, tendo em vista a tentativa de se colocar como ator emergente no cenário internacional. Tal intensificação pode ser observada em, pelo menos, três ações da diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, o país propôs ou impulsionou mecanismos de integração regional ao contribuir para a revitalização do MERCOSUL, a criação da UNASUL e, mais recentemente, da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e, através do BNDES, financiou projetos de infraestrutura na região. Em segundo lugar, durante o mandato de Lula, o exercício da diplomacia presidencial esteve voltado a América Latina que, até 2007, havia concentrado mais de 60% das viagens presidenciais (Villa e Vianna, 2007, p. 49). Finalmente, como aponta Dantas (2013), a América Latina, por diversas razões, tornou-se um dos principais polos do comércio exterior do Brasil, emergindo como o destino de entre 20% e 25% das exportações e cerca de 20% das importações brasileiras neste século, equilibrando-se, em certos momentos até superando, os demais principais parceiros comerciais como China, EUA e União Europeia. Desta forma: “A América Latina e o Caribe são, explicitamente, alvos da política externa brasileira, sobretudo como extensão dos laços criados e solidificados a partir do MERCOSUL; nesse contexto, a inserção de Cuba ocupa também uma posição a se destacar. Dessa forma, não só declarações oficiais da chancelaria brasileira, mas a própria verificação dos números que marcam a evolução comercial brasileira recente reforçam a avaliação da região como uma das metas prioritárias nas relações externas do Brasil” (DANTAS, 2013: 36). Neste contexto que podem ser compreendidas as relações Brasil e Cuba determinando uma nova dinâmica nas relações Brasil-Cuba, apesar de tensões conjunturais.

Já no governo de Dilma Rouseff (2011-2014), apesar da inexistência de um balanço global, parece ocorrer um retraimento da política externa brasileira. Desta forma, o novo governo promoveu uma redefinição de rumos e, apesar de grande continuidade em relação ao anterior, pode-se afirmar que tal política não se desenvolveu com a mesma intensidade e dinamismo, adquirindo um pragmatismo de contornos mais nítidos. Apesar disto, em relação a América Latina pode-se

afirmar que tal governo não abandonou as pretensões de exercício da liderança regional e de inserção econômica na região, como demonstramos adiante.

As relações contemporâneas entre Brasil e Cuba: a superação da equidistância?

O restabelecimento das relações diplomáticas com Cuba somente ocorrerá no primeiro governo civil, o governo Sarney, em 1986. Tal reatamento pode ser considerado obra dos civis, destacadamente da ação presidencial e do Ministério das Relações Exteriores, no caso brasileiro e da liderança cubana, considerando o novo contexto, no caso cubano. Isto só foi possível porque, apesar da resistência de certos círculos militares brasileiros que ainda consideravam Cuba sob a ótica geopolítica da Guerra Fria, predominou a percepção de que a atuação cubana já não era uma ameaça, pelo menos na região, e que o país já não constituía uma ameaça a segurança nacional (VASCONCELOS, 1991; BEZERRA, 2012)². No caso cubano, tratava-se de dar continuidade ao processo de reinserção regional, após duas décadas de relativo isolamento, adaptando-se ao novo contexto de democratização e retomar os laços com um país que desenvolvera um parque tecnológico complexo, que atuava com mais autonomia no cenário internacional e com o qual ainda havia interesses comuns, como no caso do açúcar que era o principal produto de exportação da ilha. Desta forma, combinando com o novo cenário político doméstico e internacional, a retomada das relações parecia confirmar uma convergência, ainda que parcial, de interesses.

Tal restabelecimento também parece indicar um padrão para o aprofundamento das relações, calcados em duas dimensões. Em primeiro lugar, a questão comercial se torna um elemento primordial, o que motivou a assinatura de um acordo, em 1989, diminuindo restrições e ampliando o leque de oportunidades³. Além deste, um acordo de caráter científico-tecnológico, firmado em maio de 1990, já no governo Collor, considerando o intercâmbio de especialistas, de informações científicas e de tecnologia, determinaram a dinâmica das relações posteriores em que tais questões aparecem em primeiro plano (VASCONCELOS, 1991).

No entanto, ainda nos anos 80, tornou-se evidente as dificuldades para o aprofundamento de tais relações, pois como assinala Vasconcelos:

² Como afirma Bezerra sobre a retomada das relações na perspectiva brasileira: “Uma página da história brasileira fora virada. O Brasil fechara o mosaico de seus interesses” (BEZERRA, 2012: 327).

³ Como afirma Ferreira: “En los plazos establecidos, Brasil designa el diplomático Italo Zappa como embajador en Cuba (antes era el representante de Brasil en Beijing, China). Cuba nombra el viceministro de Comercio Exterior, Jorge Bolaños embajador en Brasil. El nombramiento de Zappa y Bolaños se vio como una convergencia de los países en el aspecto económico de las relaciones, ya que ambos diplomáticos tenían una trayectoria predominantemente comercial” (FERREIRA, 2011: 203-204).

Entre os aspectos mais relevantes do contraste entre Brasil e Cuba contrastam, desde logo, pela natureza dos regimes políticos vigorantes, sendo diferentes os aliados e os parceiros principais de cada um deles. Assim também pelas dimensões do produto bruto e a orientação de consumo. (VASCONCELOS, 1991: 188).

Além disto, apesar das expectativas, outros problemas emergiram (alguns persistem até hoje) dificultando o aprofundamento das relações como a limitação de créditos, o embargo dos EUA á Cuba, a baixa aceitação de produtos cubanos e os obstáculos burocráticos de parte a parte. Por fim, deve-se destacar que, como assinala Hoffman (1999), em 1986, ambos enfrentavam uma profunda crise econômica que irá se estender até meados dos anos 90 no Brasil e se tornará cada vez mais aguda no caso cubano, ganhando contornos dramáticos no período seguinte.

Durante o governo Collor alguns incidentes causaram certo mal-estar na relação entre os países⁴, apesar de serem rapidamente superados, acabam demonstrando que, apesar do acentuado interesse cubano para o aprofundamento das relações bilaterais, o governo brasileiro esteve orientado pelos desafios internos e pela tentativa de abertura comercial, o que colocava em segundo plano as relações com Cuba. Já no governo Itamar as relações ganharam um novo impulso, pois o governo brasileiro perdoou uma dívida de, aproximadamente, U\$ 40 milhões, votou pela condenação do embargo norte-americano na ONU e fez um discurso contra o mesmo na Cúpula Ibero-americana em Cartagena, em 1994. Além disto, instauraram “um diálogo construtivo”, que seria retomado posteriormente, inclusive na questão dos direitos humanos e realizou acordos complementares nas áreas de mineração, geologia, biotecnologia e novos materiais. Desta forma, construíram-se canais para ampliar as perspectivas de cooperação, que se materializaram, com intensidades diferentes, nos governos posteriores e que nos permite compreender como a questão cubana foi adquirindo certa relevância na diplomacia brasileira (FERREIRA, 2011).

Durante a gestão FHC (1995-2002), as relações entre os países mantiveram a tônica da reaproximação, embora com a ocorrência de divergências esporádicas. Desta forma, o país manteve sua oposição ao embargo norte-americano e realizou gestões para o reingresso de Cuba no seio da comunidade interamericana; o comércio exterior cresceu lentamente, tendo em vista os desafios econômicos enfrentados na década por ambos, novos acordos científicos e tecnológicos foram firmados, nos setores aduaneiros, tributários e de serviços aéreos e uma linha de crédito de U\$ 15 mi foi aprovada pelo governo brasileiro. No entanto, em 1998, por ocasião da Cúpula Iberoamericana, a diplomacia brasileira passa a destacar a necessidade de mudanças políticas no país, em relação à democracia e aos presos políticos. No mesmo ano, o chanceler brasileiro, Luis Felipe Lampréia, dentro desta

⁴ Um destes incidentes foi o cancelamento da visita do então ministro das relações exteriores do Brasil, Francisco Rezek, a Havana em 1991 (FERREIRA, 2011).

nova perspectiva, em visita a Havana se reúne com um dos líderes dissidentes, Elizardo Sánchez e também com funcionários norte-americanos e membros cubano-americanos, o que aumenta as tensões (HOFFMANN, 1999)⁵.

De qualquer forma, a partir de 1999, as relações voltaram a certo grau de normalidade, com a visita do ministro de saúde do Brasil, José Serra, e com o discurso de FHC, numa cerimônia na Espanha, em que enfatizou que “Cuba é um país com o qual o Brasil mantém laços de confiança e diálogo (...) e minha esperança é que se possa alcançar a plena normalização das relações de Cuba no sistema interamericano, com o fim total do embargo e a reafirmação dos direitos humanos, o bem-estar e a prosperidade do povo cubano” (CARDOSO, 2000). Da mesma forma, na Cúpula das Américas em 2003, o presidente brasileiro reiterou os laços e apoio a certas demandas cubanas, contribuindo para a normalização dos laços. Da parte cubana, o apoio ao embaixador brasileiro na Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), além das reiteradas visitas e declarações de sua liderança, também confirmaram a reaproximação.

No governo Lula, dentro do contexto mencionado anteriormente, tal relação irá se intensificar e fundamentar-se, pela primeira vez, numa perspectiva denominada de “doutrina do compromisso construtivo”, que nas palavras do então chanceler Celso Amorim significava:

Eu vejo a necessidade de seguir trabalhando com um país irmão, que sofreu um isolamento muito grande, apesar de ter alguns procedimentos com os quais não estamos de acordo. Esta linha de *compromisso construtivo* é mais positiva e pode trazer mais resultados que uma mera linha de isolamento que reforça um aspecto da psicologia de sítio, que com razão ou sem ela é a que prevalece hoje em dia em Cuba, o que leva o país a adotar certas atitudes que contribuem a adoção de posturas que o condenam. (AMORIM, 2003).

Pode-se considerar tal postura tanto como continuidade das ações do governo anterior, principalmente em sua fase final, como ruptura em termos de uma maior assertividade no caso cubano. Além disto, procura demonstrar que o isolamento internacional dificulta, ou invés de propiciar, mudanças no país. Finalmente, deve-se considerar que tal aprofundamento também é resultado dos laços históricos do partido dos dois últimos presidentes e do desejo de afirmação

⁵ Segundo Lampréia tal atuação ocorreu, pois havia: “Uma total falta de vontade para o diálogo. Temos proposto, por exemplo, uma declaração específica sobre os direitos humanos, temos proposto um mecanismo similar ao estabelecido com a China, missões recíprocas que viajam ao outro país, falando com autoridades e examinando a legislação. José Gregori (secretário dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça) fez com a China, os chineses vieram aqui. Porém, os cubanos inclusive reduziram a prioridade a esta questão. Não queriam falar disto e ainda se sentiam ofendidos porque vi o presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos- o opositor Elizardo Sánchez” (LAMPREIA, 1998, citado por FERREIRA, 2012). Ainda apesar da justificativa do chanceler tal atitude foi vista com estranheza, apesar de não ser possível concluir categoricamente que a mudança se deve aos diálogos com os norte-americanos (FERREIRA, 2012).

regional da parte brasileira, mas também das iniciativas e prioridades do governo cubano diante da necessidade de recuperação econômica e reconstrução dos laços e parcerias externas e, que certas tensões não estão superadas definitivamente⁶.

Neste sentido, tanto nas visitas do ex-presidente Lula (três ao longo de seu mandato) como da atual mandatária brasileira e de Raul Castro ao país, as relações tem se intensificado com base no incremento das relações político-diplomáticas, no intercâmbio comercial, no intercâmbio e desenvolvimento de projetos científicos e tecnológicos e no financiamento brasileiro a projetos de infraestrutura cubana. Em relação ao primeiro aspecto, a posição brasileira tem se mantido constante nas votações de condenação ao embargo e de não condenação de Cuba no caso de direitos humanos na ONU e, principalmente, faz as gestões necessárias para a incorporação de Cuba como membro-fundador da CELAC.

Em relação às questões econômicas e comerciais o dinamismo da relação tem se mostrado evidente, inserindo-se no quadro das relações com a América Latina. No quadro abaixo, podemos observar, nitidamente o incremento das relações comerciais que saltaram, considerando importações e exportações, de um volume de pouco mais de U\$ 110 mi em 2000 para, aproximadamente U\$ 630 mi em 2013. O desempenho no período foi:

Tabela 1. Comércio Exterior- BRASIL- CUBA (US\$ MILHÕES FOB):

ANO	Exportação	Importação	Saldo
2014 (até março)	113.439.480	5.984.420	107.455.060
2013	528.172.441	96.619.009	431.553.432
2012	568.126.174	95.662.079	472.464.095
2011	550.169.353	91.778.158	458.391.195
2010	414.871.651	73.417.244	341.454.407
2009	277.230.116	53.386.714	223.843.402
2008	526.848.434	45.364.051	481.484.383
2007	323.850.748	88.790.438	235.060.310
2006	343.824.663	31.595.636	312.229.027
2005	245.726.571	38.876.528	206.850.043

⁶ Como aponta Ferreira (2011), entre outros, diversos governos e, mais recentemente, a própria União Europeia tem procurado adotar tal postura nas suas relações com Cuba.

2004	132.061.869	45.308.841	86.753.028
2003	69.607.616	22.384.614	47.223.002
2002	73.980.371	14.117.059	59.863.312
2001	112.025.635	10.602.864	101.422.771
2000	94.596.367 (2000)	20.740.658	73.855.709

Fonte: MDIC (Elaboração do autor).

Desta forma, o comércio total entre os países cresceu mais de 500%, entre 2000 e 2013, apesar da queda em 2009 devido aos efeitos da crise mundial, fazendo com que, segundo Rezende (2010), “Atualmente, o Brasil é o oitavo maior fornecedor de produtos para Cuba, especialmente alimentos, e as exportações brasileiras para o país caribenho têm crescido a largos passos desde o início dos anos 2000, aumentando mais de 60% de 2007 para 2008. A carne bovina, a soja e o chocolate ocupam posição de destaque nas exportações brasileiras para o país (REZENDE, 2010).

Ainda, em 2003, os governos firmaram 12 instrumentos de cooperação em diferentes áreas, totalizando U\$ 200 mi com financiamento parcial do BNDES e com outros recursos privados brasileiros um acordo para construção de quatro resorts em Cuba (BANDEIRA, 2004). Desta forma, houve o incremento gradual, assim como em outras regiões da América Latina e África, de empresas multinacionais brasileiras como a Odebrecht, a Vale e Marcopolo. Em 2008, também se firmou um acordo entre a Petrobrás e a Cupet (estatal cubana do petróleo). Finalmente, em 2010, o governo brasileiro firmou um acordo, para infra-estrutura, de aproximadamente U\$1 bi, aplicados principalmente na reforma do Porto de Mariel que tende a se transformar no principal porto do país (FERREIRA, 2011).

Dando continuidade aos acordos técnico-científicos firmados ao longo dos anos 80 e 90, a cooperação Brasil-Cuba também foi impulsionada neste período em diferentes áreas que abrangem áreas como a agricultura, geologia, saúde, gestão bancária, vigilância sanitária, a administração pública e a metrologia, entre outras. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), neste período foram desenvolvidos cerca de 60 projetos e atividades de cooperação técnica entre Brasil e Cuba, envolvendo órgãos como a EMBRAPA, o Ministério da Saúde e o Banco Central, entre outros; sendo que destes pelo menos 13 foram de amplo alcance⁷. Tal cooperação também se desenvolve no campo educacional, com o financiamento de inúmeros projetos pela CAPES em conjunto com o Ministério da Educação de Cuba.

⁷ Para uma visualização dos projetos consultar: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Cuba>.

Recentemente, tal relação ganhou novo impulso com a criação do Programa Mais Médicos do governo brasileiro, que pretende abrigar um número expressivo de médicos cubanos para trabalhar em localidades de difícil acesso ou periféricas.

Desta forma, as relações Brasil e Cuba atingiram um nível sem precedentes, demonstrando uma convergência de interesses. No caso brasileiro, tais relações, para além de simpatias ideológicas dos dois últimos governos, são percebidas como demonstração de autonomia na atuação internacional, de reafirmação do princípio de autodeterminação e, principalmente, como afirmação de uma potência emergente, tanto em termos globais como regionais, como demonstramos anteriormente. Além disto, o princípio do compromisso construtivo é percebido tanto em termos políticos como econômicos, como uma garantia da presença brasileira neste momento singular da história cubana.

Já para a liderança cubana, as relações com o Brasil inserem-se nos marcos da recuperação econômica e da reinserção regional e internacional, adquirindo uma relevância política e econômica pois:

Para la política exterior de Cuba, sin embargo, las relaciones con estos três referentes regionales importantes- Venezuela, Brasil y México, son cruciales en el marco de su estrategia de inserción regional. Mientras que en el caso de Venezuela, la relación está signada por una alianza caracterizada por los estrechos vínculos económicos como por la similitud de objetivos políticos e ideológicos, en el caso de Brasil constituye una importante relación comercial y de inversiones, y un componente simbólico importante, como un vínculo fundamental en la relación con América del Sur, dado el carácter de liderazgo regional que assume este país (...). (SERBIN, 2011: 244).

Tal relação, no entanto, não está imune as críticas, principalmente do lado brasileiro. Neste caso tem havido questionamentos em relação ao conjunto da política externa, apontada por certos setores como ideológica e desproporcional as nossas capacidades, e em relação a Cuba, tais críticas, retomando o caráter ideológico, referem-se a necessidade de uma postura mais crítica em relação ao sistema político cubano e as questões de direitos humanos, bem como um questionamento dos benefícios econômico. Além disto, deve-se considerar os atritos com a diplomacia norte-americana que tal relação pode provocar. De qualquer forma, o aprofundamento desta parceria parece depender tanto da dinâmica da política interna como das estratégias internacionais de Brasil e Cuba neste novo século.

Considerações finais

As relações Brasil e Cuba não adquiriram certa relevância até a emergência da Revolução Cubana. No entanto, paradoxalmente, apesar de assumirem uma importância na política interna de cada nação, até os anos 80 predominou a

desconfiança e o distanciamento, como evidencia o rompimento das relações por parte do Brasil, fundamentado na doutrina de segurança nacional que orientava os governos militares, que se opunham ao modelo comunista que a ilha adotava.

Somente em 1986 tais relações foram restabelecidas e normalizadas, no entanto, desde então jamais foram lineares, sendo permeadas pelas crises econômicas e políticas que afetaram estas nações ao longo das últimas duas décadas do século passado. Apesar disto, pode-se destacar que tal reatamento determinou um padrão, que se mantém até os dias atuais, marcado pelo intercâmbio comercial e tecnológico-científico.

Desta forma, como demonstramos ao longo deste trabalho, nas duas últimas décadas, apesar de alguns percalços, devido à convergência de interesses, motivados por razões diversas, é que a relação entre estes países tem adquirido certa normalidade e dinamismo, ainda que incipiente.

Tais relações parecem ter como fundamento o incremento das relações comerciais e o fortalecimento de laços políticos, convergindo com os objetivos da política externa desenvolvida por cada nação. Dos desdobramentos da política interna de cada nação, no caso cubano das reformas implementadas por Raul Castro, e no caso brasileiro da consolidação da doutrina do compromisso construtivo, da inserção internacional de cada país com a afirmação da importância de tal parceria e da percepção, de parte a parte, dos benefícios alcançados depende o aprofundamento da relação Brasil e Cuba.

Referências

- ABREU, Fernando José Marroni de. (2000). “Brasil e Cuba: a gangorra diplomática”. In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon de (org.). Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Vol. 3: O desafio geoestratégico. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP.
- AYERBE, Luis Fernando. (2004). A Revolução Cubana. São Paulo: Editora UNESP.
- ALMENDRA, C. C. (1998) A situação econômica cubana diante da queda do Leste Europeu. In: COGGIOLA, O. Revolução Cubana: história e problemas atuais. São Paulo: Ed. Xamã.
- ALTEMANI, Henrique. (2005) Política Externa Brasileira. São Paulo: Saraiva.
- ALZUGARAY, C. (2003). La política exterior de Cuba en la década de 90: intereses, objetivos y resultados. In: Política Internacional, La Habana, vol. I, n. 1, p. 14-32, enero-julio.
- ALZUGARAY TRETO, C. (2007). Reflexões sobre o presente e o futuro político de Cuba nos albores do século XXI – uma abordagem a partir da ilha. In: Relações Internacionais, Lisboa: IPRI, p. 89-104, março.

AMORIM, C. A. (2003) Audiência Pública do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Brasília, 23 de abril de 2003. Disponível em: www.mre.gov.br/portugues/politica_exterior/discursos (acesso em: 20/03/2014).

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (1994). As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (1998). De Martí a Fidel: a revolução cubana e a América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BEZERRA, Gustavo H. Marques. (2012). Da Revolução ao Reatamento: a política externa brasileira e a questão cubana (1959-1986). Brasília: FUNAG.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000). Discurso do senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao receber o prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional, Oviedo, 27 de outubro de 2000. Disponível em www.mre.gov.br/portugues/politica_exterior/discursos (acesso em: 10/04/2014).

CERVO, A.; BUENO, C. (2002) História da política exterior do Brasil. Brasília: UNB.

CERVO, Amado (2003). Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. In: Revista Brasileira de Política Externa, Brasília-IPRI, n. 47 (2), p. 5-25.

CEPAL. (2000). La economía cubana. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

DANTAS, Alexis Toríbio. (2013). Comércio Exterior do Brasil: o papel da América Latina. In: Revista Mural Internacional, vol. 4, nº 2, jul-dez.

FERREIRA, Marcos Alan S. (2011). "La política exterior de Brasil hacia Cuba: un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los días actuales". In: AYERBE, Luis Fernando (org.). Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos. Barcelona: Icaria.

FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). (1994). Temas de Política Externa Brasileira II. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

FONSECA JUNIOR, Gelson (Org.). (2001). Reflexões sobre a política externa brasileira. Brasília: FUNAG.

HOFFMANN, Bert. (1999). "Continuidad y cambio en la nueva política exterior de Brasil- el caso de Cuba". In: Síntesis- Revista de Ciências Sociales Iberoamericanas, Madrid, nº 31-32.

LULA DA SILVA, L. (2003). Discurso na sessão de posse do Congresso Nacional. A Política Externa do Brasil. Brasília: IPRI/FUNAG.

PECEQUILLO, Cristina S. (2004). Introdução as relações internacionais. Petrópolis: Vozes.

PEVIDA, Eduardo Klinger. (1995). Cuba y la integración de América Latina y el Caribe. Santo Domingo: Promlibro.

PISANI, Miguel Estéfano. (2002). Política exterior de la revolución cubana. La Habana: Ciências Sociales.

REZENDE, Bruno Pereira. (2010). "As relações Brasil-Cuba: liberalização, integração e desenvolvimento". In: Mundorama, 19/09/2010. Disponível em:

Revista de Geopolítica, Natal, v. 6, nº 2, p. 120 - 135, jul./dez. 2015.

<http://mundorama.net/2010/09/19/as-relacoes-brasil-cuba-liberalizacao-integracao-e-desenvolvimento-por-bruno-pereira-rezende/> (acesso em 21/03/2014).

RIDENTI, Marcelo. (1993). O fantasma da revolução brasileiro. São Paulo: Unesp.

ROLLEMBERG, Denise. (2001). O apoio de Cuba á luta armada no Brasil: o treinamento guerrilheiro. Rio de Janeiro: Mauad.

SALAZAR, Luiz Suares. (2000). El siglo XXI: posibilidades y desafios para la revolución cubana. La Habana: Ciências Sociales.

SEGRERA, Francisco López. (1988). Cuba: política exterior y revolución. La Habana: ISRI.

SERBIN, A. (2011). Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de “actualización”. In: AYERBE, L. F. (Org.). Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafios hemisféricos. Barcelona; Buenos Aires: Içaria; Cries.

VASCONCELOS, Luiz L. (1991). Um repasse sobre as relações Brasil-Cuba. In: Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 13, nº 2, julho a dezembro de 1991, pp. 187-203.

VIGEVANI & CEPALUNI, T. e G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro.

VILLA & VIANNA, R. e M. (2007). Política Externa do governo Lula: autonomia pela integração ou em busca de um novo paradigma. IN: ALBUQUERQUE, J.A. A Política Externa do Governo Lula (2003-2005). São Paulo: Marco.

VIZENTINI, Paulo. (2003). Relações Internacionais do Brasil- de Vargas a Lula. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Recebido em Janeiro de 2015.

Publicado em Julho de 2015.