

A Política Externa Brasileira Para a Cuba Sob o Governo Lula (2003-2010): Uma Perspectiva a Partir do Estado Logístico

Igor Vieira de Almeida Araújo¹

Resumo: Este artigo propõe analisar a evolução das relações bilaterais entre Brasil e Cuba no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, compreendido entre 2003 e 2011. Sob a perspectiva da política externa do Brasil, o trabalho parte da hipótese de que o interesse brasileiro em estreitar essas relações é reflexo principalmente da consolidação de que Cervo (2009) denominou “Paradigma do Estado Logístico”. A metodologia deste artigo é fundamentada em dados qualitativos, baseando-se na análise de materiais técnicos como artigos e livros científicos. A partir dessa análise, conclui-se, portanto, a clara intenção brasileira de construir uma política frente à ilha de caráter estratégico, tanto em âmbito regional, quanto global.

Palavras-chave: Política Externa; Luiz Inácio Lula da Silva; Cuba; Estado Logístico.

1 Introdução

A política externa de um país, segundo Vigevani & Cepaluni (2007, p.322), “é um mecanismo para o desenvolvimento econômico e para a consequente preservação e ampliação da autonomia do país”. Aplicado ao caso brasileiro, a administração Lula buscou sua “autonomia pela diversificação”, ou seja, a integração das

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Curitiba, PR.
E-mail: mariane.silverio@outlook.com

práticas internacionais através de alianças Sul-Sul e de cooperação com aliados não tradicionais. Assim, considera-se que estas alianças amenizam a assimetria nas relações internacionais com o centro desenvolvido e intensificam o poder de barganha dos países latino-americanos.

Tendo isso em vista, a proposta deste artigo é analisar a evolução das relações bilaterais entre Brasil e Cuba no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, compreendido entre 2003 e 2011, e as dimensões que esse relacionamento atinge. Para tal, esse texto encontra-se calcado na seguinte pergunta: por que o governo Lula se afastou do modelo tímido e paulatino de aproximação que regia o compasso das relações bilaterais entre Brasil e Cuba e passou a conduzir esse relacionamento em um nível inusitado de cooperação e integração com a ilha? A hipótese dessa questão parte de que o interesse brasileiro em estreitar essas relações é reflexo principalmente da consolidação do que Cervo (2009) denominou “Paradigma do Estado Logístico”, onde um novo modelo de desenvolvimento com aspectos de soberania e cooperação substitui o legado defensivo da política externa brasileira desde a redemocratização e proporciona ao Brasil arcar com crescentes responsabilidades perante os países subdesenvolvidos (Cervo; Bueno, 2011).

Nesse sentido, o artigo encontra-se dividido em quatro seções para além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, é apresentado os fundamentos do Estado Logístico para então analisarmos como os ideais que o compõem se relacionam com a PEB do governo Lula. Na seção a seguir, abordamos os quadros conceituais que nortearam e regiram a política externa nacional frente à América Latina e ao Caribe em geral. Por fim, na terceira e quarta seção, é tratado especificamente do desenvolvimento das relações bilaterais com Cuba, em que o governo petista, astutamente, instrumentalizou conjunturas domésticas e internacionais para um maior enriquecimento da cooperação Sul-Sul.

2 O Paradigma do Estado Logístico (2003-2016)

Notoriamente, na década dos anos 1990, o continente latino-americano teria servido como laboratório de experiências neoliberais e que, na virada do século, já era possível identificar considerável pressão pública pelo banimento desse obsoleto modelo. Nesse sentido, em diversos países do continente - inclusive

no Brasil - notou-se o advento de uma tendência de líderes democráticos que, se distanciando da tradição histórica na região, não eram oriundos de elites econômicas e intelectuais de seus países (Cervo, 2000).

Assim, incluindo em suas agendas de governo medidas como responsabilidade na gestão fiscal, abertura de mercados e políticas que promovessem estabilidade monetária, foi marcada a ruptura desses governos com o paradigma anterior, o que buscava avançar ideais para reconfigurar a funcionalidade estatal. Dessa forma, contrariando modelos formulados por credores das grandes potências, os dirigentes, diante da noção do paradigma logístico, procuravam praticar o liberalismo de maneira a obedecer as fases do desenvolvimento industrial, agrícola, tecnológico, social e econômico de suas nações. Em coerência com esses líderes, adotar as práticas neoliberais dos grandes polos capitalistas sem um projeto de reajuste estatal que reconheça a complexidade de sua sociedade seria apenas ratificar a “lição de quem subiu e chutou a escada” (Cervo, 2009, p.83).

Em concordância com Cervo (2009), há três motivos principais que explicam a origem do novo paradigma do Estado Logístico e sua ascensão aos quadros conceituais brasileiros. Em primeiro lugar, o fracasso do experimento neoliberal no continente latino-americano corroborou para a procura de um novo modelo – que se adaptasse de fato às necessidades e às estruturas socioculturais da região – bem mais profundo e complexo do que os métodos neoliberais foram qualificados a fazer. Comprovando o exposto acima, em 2003 a Cepal divulgou informações que atestavam que quase 45% da população do continente, em torno de 280 milhões de pessoas, estavam em condições de pobreza, evidenciando a inadequação do modelo neoliberal às diferentes conjunturas latino-americanas (Cepal, 2003).

Segundamente, os líderes brasileiros passaram a notar que os próprios governantes das grandes potências capitalistas não adotavam os métodos e fórmulas que tão ativamente eram prescritos à periferia. Essa postura levantava dúvidas em relação à aplicação das práticas neoliberais e o quão fundamentais de fato seriam para a reestruturação e recuperação do continente frente a crises econômicas. Nesse sentido, notava-se uma disparidade sobre o que era pregado pelos grandes centros e o que de fato era posto em prática. Os dirigentes dos grandes centros propagavam a abertura, a austeridade e o liberalismo como solução para a crise, mas, no âmbito

doméstico, assumiam posturas protecionistas e, muitas das vezes, procuravam fomentar a economia por intermédio de gastos públicos. Ficou evidente, assim, que os moldes dessa corrente econômica foram pensados estrategicamente para satisfazer e saciar uma pequena elite ávida pelo recolhimento de seus empréstimos. Outrossim, um modelo generalizado construído para todo o continente latino-americano, sem abordar as diferentes complexidades sociais ali existentes, raramente lograria êxito na maioria dos países (Cervo, 2000).

Por fim, o terceiro fator que explicita a gênese do paradigma logístico aos quadros conceituais brasileiros é a dedicação e a consistência do pensamento crítico no Brasil, assim como em outros países da América Latina. Em território nacional, dois grandes grupos principais se tornaram viabilizadores das expressões mais delicadas do pensamento crítico à introdução internacional do Brasil sob um modelo neoliberal: membros do Itamaraty, denominados “autonomistas”, e membros da academia, chamados de “Escola de Brasília” por Bernal-Meza. Desenvolve-se, portanto, dentro do paradigma, um conceito denominado por Vigevani & Cepaluni (2007) de “autonomia pela diversificação”. Por meio dessa compreensão, sublinha-se a cooperação Sul-Sul, com o intuito de ganhar maior alavanca de poder e equilíbrio em relação aos grandes polos capitalistas. Nesse sentido, foram feitos ajustes para aumentar o protagonismo internacional dos países e solidificar novas noções em suas políticas externas, como um mundo cada vez mais interdependente. Assim, a proposta foi conduzida, sobretudo, para superar as discrepâncias entre o Norte desenvolvido e o Sul global, elevando, dessa maneira, o patamar latino-americano ao nível dos grandes centros.

3 Preâmbulos conceituais da política externa de Lula para América Latina e o Caribe

É possível afirmar que, até a última década do século XX, a política externa brasileira esteve fundamentalmente vinculada ao objetivo de conservação e seguimento em suas condutas gerais. Durante esse tempo, o baixíssimo grau de maleabilidade que o processo de elaboração dos quadros conceituais de política externa – caracterizados como um vasto conjunto de premissas envolvendo diagnósticos sobre a realidade nacional – e a abertura para novos ideais e atores se originava,

de acordo com Arbilla (2000), majoritariamente do elevado nível de influência, senso de identidade e capacidade do Itamaraty de coordenar múltiplos canais de entrada de atores e de ideias a esse processo. Esses fatores reunidos contribuíram para a centralização de boa parte do processo de criação e desenvolvimento de política externa nas mãos do Ministério das Relações Exteriores. Portanto, estabilidade e previsibilidade foram características apresentadas pelo Brasil e pelas suas relações internacionais, com o propósito de evitar que estas ficassem submetidas às mutações da política interna (Saraiva, 2010).

Nesse sentido, é de suma importância sublinhar que, durante esse período, prevaleceu no Itamaraty um complexo de crenças e concepções que vão moldar e retratar a forte propensão à uniformidade de pensamento no que concerne aos quadros diplomáticos brasileiros. De acordo com Arbilla (2000, p. 347), “a homogeneidade e conformidade promovidas pelas pautas organizacionais do Ministério desencorajam inovações conceituais radicalmente diferentes das sustentadas pela corporação”. Dessa forma, novas ideias tendiam a ser “esculpidas” de maneira compatível ao tradicional acervo diplomático do Ministério das Relações Exteriores. Em geral, a corrente institucionalista no Itamaraty aborda com mais energia o princípio pragmático como método de política externa, e julga de menor relevância os ideais de autonomia e de destino de grandeza do Brasil – ainda que estes permaneçam em seus quadros ideológicos.

Em contraproposta, a corrente de pensamento autônoma se depara com um grande senso de identificação com grupos de caráter nacionalista e desenvolvimentista. Nesse sentido, é fundamentado um relevante vínculo com os quadros conceituais do Partido dos Trabalhadores (PT) – sobretudo pela administração Lula da Silva – uma vez que os autonomistas se consolidam como grupo e começam a exercerem cargos de destaque na diplomacia brasileira, como, por exemplo, o Ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (Saraiva, 2010). O pensamento autônomo direciona importância às crenças do universalismo, maior autonomia brasileira no que concerne às grandes potências no Sistema Internacional e, especialmente, no alargamento do papel brasileiro como ator internacional a partir de uma conduta proativa, com o intuito de alterar os polos de poder em favor nacional e do continente latino-americano (Lima, 2005).

No que diz respeito à América Latina e ao Caribe, essa escola de pensamento determina um projeto nitidamente organizado de liderança na região, tendo o Brasil como ator central na tomada de decisões e nas iniciativas que visam a integração regional dentro desse subsistema. Os ideais autonomistas para o continente demonstram, assim, reflexo de um pensamento cada vez mais nacionalista, que caracteriza o Brasil como um agente apto a liderar os demais por apresentar elementos essenciais, como densidade demográfica, capacidade econômica e, territorialmente, não apresentar conflitos com os seus vizinhos (Lima, 2005). Assim, o projeto de expansão de sua liderança sob uma ótica latino-americana pode ser considerada como prioridade na agenda política do país e paralelo ao seu plano de transição de potencial regional para potência global (Saraiva, 2010).

De acordo com Saraiva (2010), o processo de integração e cooperação em setores de outros países só foi possível a partir da crença na presença de uma identidade propriamente latino-americana, onde existe aceitação das diferentes opções políticas e iniciativas de aproximação agora são vistas como instrumento de política externa. Em suma, a política externa Lulista, sob uma ótica autonomista, logrou desempenho considerável em semear a presença brasileira no Sistema Internacional. A “Política Externa Altiwa e Atiwa” do presidente e seu ex-chanceler Celso Amorim direcionou-se para uma dilatação da integração latino-americana e caribenha onde, diante dessa nova estratégia, Cuba representava peça crucial.

4 O “engajamento construtivo” do governo Lula e suas relações com Cuba (2003-2011)

Logo depois da queda do paradigma e modelo neoliberal dos anos 1990, a vitória de Lula nas urnas em 2002 como chefe do Executivo brasileiro, representou o nascimento de um jovem paradigma de política externa nacional. Nesse sentido, o conjunto de práticas e conceitos partilhados e fundamentados nesse recém paradigma deu início – apesar do legado neoliberal – a um processo de reformas e reajustes na política externa lulista (Santos; Silva, 2016).

No campo regional, juntamente com a corrente de pensamento autonomista e ideais históricos do PT, a PEB retoma considerável foco ao objetivo de integração agora não mais se limitando somente ao perímetro sul-americano. Dessa forma, é

aberta a possibilidade de uma ampliação e internacionalização de empresas brasileiras e de um projeto que firme a cooperação Sul-Sul como um ator internacional relevante. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma “Política Externa Ativa e Ativa” que Lula e seu chanceler Celso Amorim propunham era de suma importância para expandir o leque de integração a toda América Latina e Caribe, processo esse que, evidentemente, serviria como instrumento de consolidação de sua presença internacional e de seu papel como potência regional (Gonçalves, 2010).

Nessa nova política exterior, a ilha caribenha exerce papel fundamental. Em poucos dias de presidência, Lula, em discurso no Fórum Social Mundial, no Rio Grande do Sul, repudiou o bloqueio econômico cubano e sublinhou que procurava novos parceiros:

O nosso país, durante 500 anos, ficou olhando para a Europa. Está na hora de olhar para a África e para a América do Sul. Está na hora de se estabelecerem novas parcerias, para que a gente possa ser mais independente, fortalecer o Mercosul e estabelecer uma força política para negociar. Não podemos aceitar o que está acontecendo durante 40 anos, o bloqueio em Cuba (Silva, 2003, p. 9).

Nesse sentido, como uma das principais práticas da política externa lulista, as relações passaram a ser norteadas, notoriamente, por uma perspectiva designada por Celso Amorim de “doutrina do engajamento construtivo”. Para o chanceler, essa estratégia significava:

A necessidade de seguir trabalhando com um país irmão que sofreu 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 de 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, p.33).

Assim, fica clara a defesa da política brasileira pelo “engajamento construtivo”. Essa estratégia se torna uma opção mais benéfica do que as de isolamento político-econômico, uma vez que constitui uma tentativa de unir os países do continente latino-americano à Cuba com maior intensidade. Dessa forma, desde o primórdio do governo Lula, o processo de aproximação entre a ilha e o Brasil finalmente superou seu ritmo paulatino e começou a apresentar elevados graus de trocas comerciais e aproximação política (Hirst, 2014). No final do ano de 2003,

o líder brasileiro visitou Cuba e ratificou a assinatura de acordos em 12 áreas de apoio estratégico entre os países. De acordo com Bandeira (2004), foram assinados:

[...] 12 instrumentos de cooperação em matéria financeira, turismo, saúde, agricultura, pesca, meio-ambiente, educação e indústria siderúrgica, e acordos comerciais no montante de US\$ 200 milhões, uma parte com financiamento aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outra com recursos privados de empresas brasileiras, tais como o Grupo BrasilInvest e a construtora Casa Forma (US\$ 112 milhões), para a construção de quatro resorts em Cuba (Bandeira, 2004, p. 351, tradução nossa)².

Nesse sentido, o governo Lula sublinhou a importância do desenvolvimento de uma rede de relações com a ilha e enxergou essa reaproximação como uma forma de enrijecer contextos comerciais e políticos. De acordo com Hirst (2014), para o Itamaraty, Cuba passou a ser caracterizada como uma “suportência diplomática, apreciada pela extensão e solidez de sua presença em diferentes partes dos continentes Africano e Asiático” (Hirst, 2014, p.2). Dessa forma, concluindo seu diagnóstico das relações Brasil-Cuba, Hirst afirma:

Já no campo da política externa, as boas relações cubanas com outros países em desenvolvimento, especialmente aqueles com ideologia orientada para a esquerda, têm ajudado o Brasil a garantir apoio na África, América Latina e Ásia para promover iniciativas diplomáticas em espaços de governança global (Hirst, 2013, p.5, tradução nossa)³.

Para Hirst (2013) e Gonçalves (2010), Cuba foi notoriamente significativa ao governo de Lula da Silva em uma instância na qual se torna um dos principais pontos da estratégia brasileira de integração e cooperação Sul-Sul, como parte da Política Externa Altiativa e Ativa estabelecida por Celso Amorim. De acordo com o ex-chanceler,

O fim do embargo dos Estados Unidos a Cuba ajudaria muito a abrir a discussão em torno da redemocratização daquele país. Uma política de cooperação, construtiva, é sempre melhor que uma de isolamento. Quanto mais se isola um país, mais se enrijecem as estruturas internas. Por isso temos uma política de solidariedade

2 versão original: (...) firmó con Fidel Castro 12 instrumentos de cooperación en los temas financieros, turismo, salud, agricultura, pesca, educación, industria de acero y medio ambiente, totalizando US\$ 200 millones, con financiación parcial aprobado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), con otros recursos privados de las empresas brasileñas, como la construcción de viviendas Brasil Invest y Casa Forma (US\$ 112 millones) para construir cuatro resorts en Cuba (Bandeira, 2004, p. 351).

3 versão original: [y]a en el campo de la política exterior, las buenas relaciones cubanas con otros países en desarrollo, particularmente los de ideología orientada a la izquierda, han ayudado a Brasil a asegurarse apoyo en África, América Latina y Asia para llevar adelante iniciativas diplomáticas en espacios de gobernanza global (Hirst, 2013, p. 5).

com uma nação latino-americana que há 40 anos sofre com um embargo com o qual não concordamos. Nós temos conversado sobre certos gestos. Por exemplo, somos contra a pena de morte, contra julgamentos sumários. Mas há certos limites a respeitar. Não podemos substituir o povo e os dirigentes cubanos, mas podemos contribuir para uma atmosfera mais positiva (Amorim, 2003).

Dessa forma, não bastaria apenas eliminar os resquícios herdados pela Guerra Fria, mas seria necessário, sob a perspectiva brasileira, abraçar com decisão e sem receios uma política de cooperação com Cuba que imprimisse êxito no caminho do progresso rumo à democracia. Diante das acusações sobre uma relativa tolerância do governo Lula em relação ao regime cubano, Amorim (2003) sublinhou a necessidade de adotar medidas eficazes, apontando também as contradições que a política europeia apresentou frente a ilha:

Não acho que seja tolerância. O que existe é a preocupação de agir de maneira eficaz. A política de isolamento não trouxe nenhum benefício, nem para o povo cubano, nem para aqueles que defendem os direitos humanos em Cuba. Sobre tudo, sacrifícios de ordem material. Só contribui para enrijecer o regime, porque, obviamente, cria uma situação defensiva cada vez mais arraigada. Como é que se modifica isso? Como é que se contribui para que haja uma transição, não só no plano político, mas também no plano econômico? É através da cooperação. Aliás, esse também era o entendimento da Europa até há pouco tempo. Então, como é que se contribui de maneira mais efetiva para o exercício dos direitos humanos em Cuba, como em outros lugares? É através do engajamento e da cooperação. Dependendo das situações, isso se faz melhor de maneira pessoal, direta, do que através de uma política de alto-falante [...] Nós queremos melhorias efetivas [...] A nós preocupa, inclusive, o isolamento de Cuba em relação a países europeus, que até recentemente mantinham uma boa relação com eles. Se nós pudermos contribuir de uma maneira efetiva para que isso melhore, em benefício do próprio povo cubano, inclusive do exercício pleno dos direitos humanos, nós o faremos (Amorim, 2003).

5 O tecido bilateral cubano-brasileiro e suas dimensões

Em continuidade com a linha de pensamento de Celso Amorim (2013), a ilha desabrochou como país de essencial parceria para o Brasil e seu plano de integração Sul-Sul. Cuba não somente se comportou de forma a neutralizar os antagonistas à presença brasileira no Caribe via MINUSTAH - missão das Nações Unidas para estabilização do Haiti liderada pelo Brasil - como também, em palavras do ex-chanceler, “Cuba exerceu, em diversos momentos, um papel moderador em entraves conflitivos na região. Foi nessa lógica, por exemplo, que Cuba atuou

em situações críticas na relação entre Venezuela e Colômbia em 2007 [...]. E, não menos importante, prestou suporte ao Brasil quando aparou as arestas da institucionalização da CELAC” (Amorim, 2013).

Nessa seara, a ilha caribenha aporta parcela importante da construção e da consolidação de uma identidade propriamente latino-americana. Ainda segundo Amorim (2013), Cuba pode auxiliar na superação da imagem brasileira que, historicamente, foi pouco próxima de seus vizinhos limítrofes e por muito tempo percebido como um país imperialista. Dessa forma, no campo diplomático, procurou-se estabelecer um contato mais íntimo e sistemático com a ilha, o que demonstrava uma oportunidade brasileira de aprofundar sua percepção sobre alguns contextos do mundo em desenvolvimento, amenizar as desconfianças de outros Estados na região e, em especial, promover a integração latino-americana e caribenha.

Uma das primeiras atitudes que evidenciam a preocupação dessas administrações com um estreitamento regional fundamentado na cooperação Sul-Sul foi a consolidação, no governo Lula, de embaixadas brasileiras em todos os países do Caribe. A potência regional se tornou, a partir de 2004, observador junto à Comunidade do Caribe (CARICOM). No ano seguinte, o presidente Lula compareceu à Reunião de Cúpula do CARICOM e, em 2010, com a Primeira Cúpula Brasil-CARICOM realizada em Brasília, aprofundou-se essa integração. No entanto, o que de fato evidenciou o objetivo de cooperação proposto pela administração Lula foi a proposta de realização da I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC). Sua primeira reunião foi em 2008 no nordeste do Brasil, onde pôde ser considerada uma das grandes iniciativas históricas da política externa brasileira, uma vez que a Cúpula contou com a participação de 33 Estados de toda América – em exceção, claramente, dos Estados Unidos e do Canadá (Gonçalves, 2010). Em 2010, na segunda reunião da Cúpula, surge notável ânimo no aprofundamento da integração latino-caribenha. Nesse sentido, contando com total suporte e iniciativa da política externa de Lula, é realizada a institucionalização da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Consoante à estratégia brasileira – que já considerava Cuba como peça fundamental no quesito cooperação Sul-Sul – a prematura e paulatina incorporação

do país às instituições latino-americanas logrou resultados positivos. A ilha foi sede, em 2014, da II Cúpula da CELAC e, assumindo papel de viabilizador e estimulador das relações internacionais, Cuba foi capaz de contribuir para que os países da América Central e do Caribe fossem adeptos a maior presença do Brasil na região (Gonçalves, 2010). Em concordância com Antônio José Simões (2015) - subsecretário-geral da América do Sul, Central e do Caribe - “foi na preparação da CELAC que a ilha foi incorporada à região e o esclarecimento de que não existe América Latina e Caribe sem Cuba” (Portal do Palácio do Planalto e Presidência da República, 2015).

As íntimas relações bilaterais estabelecidas entre os países também expressa uma iniciativa inteiramente simétrica com o que foi abordado pela corrente autonomista para a PEB na região em um geral: desenvolver a função brasileira como agente ativo na cooperação com países em subdesenvolvimento, especialmente com aqueles de seu perímetro regional, procurando fomentar cada vez mais a liderança do Brasil no papel de integração com Estados latino-americanos e caribenhos. O quadro econômico constituído ao longo dos dois mandatos do presidente Lula da Silva possibilitou a inserção e o avanço de ideais de autonomia, universalismo e ativismo na política externa nacional em escalas jamais experienciadas. Com os consideráveis recursos acumulados, a partir dos positivos reflexos da gestão econômica do país, além de se favorecer também de um contexto internacional favorável (com a alta nos preços da *commodities*), o país foi capaz de exercer uma função ainda mais ativa e pragmática no cenário internacional, em especial no que concerne à cooperação Sul-Sul (Teixeira, Pinto, 2012).

Nessa conjuntura, o vínculo Brasil-Cuba adquiriu grande destaque em temáticas internacionais, como parte de uma política exterior de solidariedade, mas simultaneamente pragmática, fundamentada no paradigma logístico. Demonstra-se, então, uma Cuba que, além de econômica e logisticamente importante naquele cenário (sobretudo devido às reformas comandadas por Raúl Castro, as quais visavam à liberalização econômica através de transformações estruturais do convencional modelo de Estado centralizado, tornando assim Cuba uma opção bastante atraente ao capital internacional), era engrenagem central na aproximação e estreitamento de vínculos com os países do Sul (Teixeira, Pinto, 2012).

Em concordância às reformas estruturais propostas por Raúl, também houve projetos que procuraram avançar o processo de reinserção da ilha à comunidade latino-americana e caribenha – já iniciada na década de 1990, com a incorporação de Cuba à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Essa inserção amplifica a finalidade de suas relações internacionais para que o país supere com êxito as fases mais conturbadas de suas reformas econômicas. Ademais, como ator expressivo da CELAC, Cuba tem se demonstrado parceiro relevante do Brasil para o desenvolvimento da integração regional (Dantas, 2013; Amorim, 2010). Nesse sentido, segundo Dantas (2013), no governo Lula observa-se claramente a intenção do Brasil em designar à Cuba um papel fundamental na construção de um novo multilateralismo no continente:

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. Não somente declarações oficiais da chancelaria brasileira, mas a própria verificação dos números que marcam a evolução comercial brasileira recente reforça a avaliação da região como uma das metas prioritárias nas relações externas do Brasil, com o intermédio de Cuba (Dantas, 2013, p.36).

Em relação à política externa que rotula a região como prioridade, é evidente o quanto a administração de Lula contou com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para viabilizar a construção de inúmeras obras de infraestrutura no continente, sempre guiadas por empresas nacionais. Totalizando U\$ 200 milhões de financiamento, houve, gradualmente, a inserção de empresas multinacionais brasileiras como a Odebrecht, Marcopolo e Companhia Vale do Rio Doce em Cuba (Ferreira, 2011). Além do quesito de aproximação por meio de financiamentos de alto grau de impacto estrutural e logístico na ilha, outros aspectos assinalam o forte nível de sua intensificação. Durante as quatro visitas do presidente Lula à Cuba, ficou inquestionável a consolidação de um novo modelo de relações cubano-brasileiras, agora muito mais encorpadas e segmentadas em diversas áreas dos países. Se na primeira viagem presidencial à Havana foram firmados 12 acordos de cooperação, na segunda visita o presidente ratificou diversos novos acordos em temáticas de grande importância para o Brasil, como nos setores de medicina, agricultura e geologia. Em compasso, na terceira

viagem à ilha, é finalmente declarado pela ilha o suporte ao pleito brasileiro de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Silva, 2015). Por fim, em sua última visita, o líder brasileiro monitorou o encerramento das atividades da comissão binacional que buscou, até 2011, promover acordos e interesses comuns entre os dois países.

Verificou-se portanto, durante a vigência do governo petista, um acentuado incremento das relações e conjunções político-diplomáticas, um maior fluxo de trocas comerciais, de cooperação recíproca e um trabalho avançado em pautas científicas e tecnológicas. Quanto ao quadro político-diplomático, o país figurou como um dos principais protagonistas a exercer pressão no governo estadunidense pelo fim do bloqueio à Cuba, sempre decretando em assembleias multilaterais a condenação e a extinção deste. Ademais, conforme supramencionado, as inúmeras visitas presidenciais refletem o teor prioritário voltado à busca do estreitamento político-diplomático com Cuba pelo governo petista, em que a conduta de não condenação de Havana em relação aos direitos humanos também foi conservada (Santos; Silva, 2016).

Na esteira comercial entre ambos os países, o entusiasmo e o exorbitante fluxo foram notáveis. Ao longo do mandato de Lula da Silva, entre 2003 e 2011, as relações bilaterais se estenderam em mais de 500%, transitando de US\$ 92 milhões para US\$ 569 milhões (Vigevani; Aragusuku, 2016). O comércio bilateral com Cuba foi extremamente lucrativo para o Brasil e, nesse sentido, com um quadro exportador majoritariamente composto por manufaturas, a ilha recebia mais de 50% da receita total das exportações brasileiras. Ainda nesse ínterim, a potência regional figurou o terceiro maior abastecedor de Cuba, atrás apenas da China e Espanha, e o sexto maior destino de trocas comerciais da ilha (Vigevani; Aragusuku, 2016).

No âmbito científico-tecnológico, a assistência em relação ao número de tratados firmados ao longo dos anos 1980 e 90, e sua complexidade, obteve significativa expansão. Aprimorou-se também o Programa de Cooperação Técnica Brasil-Cuba, que foi inaugurado em 1997, alcançando inúmeros organismos governamentais. Os tratados ratificados pela administração Lula passaram a englobar diversos setores como agricultura, saúde, gestão bancária, administração pública e vigilância sanitária. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC),

durante a gestão foram concebidos cerca de 60 programas e projetos de cooperação técnica cubano-brasileiros, compreendendo órgãos como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Ministério da Saúde e o Banco Central (Silva, 2015). No campo médico, refere-se uma parceria recíproca, já que a ilha é nomeada pela ONU como um país modelo, capaz de desenvolver uma medicina solidária, humanista e com programas que encontrem toda a sociedade cubana (Silva, 2015).

Diante desse horizonte, a integração cubano-brasileira marca um dos episódios mais proveitosos de cooperação Sul-Sul para o Brasil, seguindo uma via de mão-dupla. A estrutura do Estado cubano e sua qualidade dos recursos humanos consolidaram essas iniciativas de cooperação propostas pelo governo Lula (Hirst, 2014). Assim, nesse cenário, o plano estratégico brasileiro se fundamentou em expandir as oportunidades produzidas pelas reformas econômicas cubanas, procurando lançar o país como importante parceiro e sócio de Havana nesse período de modernização e aproveitamento pleno das capacidades da ilha. Em palavras do ex-chanceler Celso Amorim referindo-se ao regime cubano: “a trajetória dele é o exemplo da confiança no diálogo” (Amorim, 2003).

Considerações Finais

Durante todo esse artigo foi tentado demonstrar que a atuação brasileira em relação ao regime cubano está evidentemente definida a partir de uma série de parâmetros conceituais e operativos, os quais contribuem decisivamente para a diplomacia brasileira. Essa, durante o governo de Lula da Silva, demonstrou continuidade para uma frente de ação exterior que confere ao Brasil o respeito internacional, a previsibilidade em sua atuação, a confiabilidade, a coerência e a estabilidade em sua conduta frente à ilha. Dessa maneira, o relacionamento entre as duas nações conquistou níveis jamais atingidos, demonstrando um alinhamento político, econômico e diplomático entre os países. No cenário brasileiro, essas relações, ultrapassando convergências ideológicas, refletem a autonomia do Brasil no Sistema Internacional e a reafirmação do país como uma potência regional que detém, notoriamente, capacidade de se elevar ao âmbito global.

Averiguamos, dessa forma, ao analisar o processo de formação do quadro conceitual da política externa brasileira desse governo, que as propostas desenvolvidas – e fundamentadas no marco do paradigma logístico – expressam a ruptura com o modelo anterior de relações bilaterais. Com isso, promove-se uma noção do Brasil distinta daquela dos governos anteriores em relação ao lugar que o país deve ocupar no mundo, a sua identidade nacional e à região na qual se insere. Nesse sentido, o Brasil procurou operar baseando-se em reformas e ajustes de cooperação e integração, majoritariamente com o Sul Global. Assim, o plano de atuação internacional brasileiro, evidentemente ativo e protagônico, corroborou para o estreitamento de laços com países do Terceiro Mundo e na promoção da “autonomia pela diversificação”.

Por fim, ao abordar o período histórico do governo lulista e suas relações com Cuba, conclui-se que o desenvolvimento desse vínculo bilateral ao longo do tempo demonstrou-se de suma importância estratégica para o Brasil dentro da agenda prioritária que o Paradigma do Estado Logístico firmava para a PEB. Assim, reconhecendo a ilha como uma oportunidade indispensável, o Brasil objetivou atingir uma posição de destaque no processo de reformas cubanas com três categorias de projeção: a primeira no âmbito político, procurando enriquecer as conexões regionais e globais do país; a segunda de caráter operativo ao contribuir com o processo de modernização de Cuba, e; por fim, exercer um papel econômico na abertura paulatina da ilha para os negócios, em especial, os brasileiros.

Brazilian Foreign Policy towards Cuba Under the Lula Government (2003-2010): A Perspective from the Logistics State

Abstract: This article proposes to analyze the evolution of bilateral relations between Brazil and Cuba during the government of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). From the perspective of Brazilian foreign policy, the hypothesis of this paper argues that the Brazilian interest in strengthening these relationships mainly reflects the consolidation of what Cervo (2009) calls the “Logistic State Model”. The methodology of this article is structured on qualitative data, based on the analysis of technical materials such as scientific articles and books. From this analysis, it is concluded, therefore,

the clear Brazilian intention to build a policy towards the island of a strategic nature, both regionally and globally.

Keywords: Foreign Policy; Luiz Inácio Lula da Silva; Cuba; Logistic State

Referências

AMORIM, C. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

AMORIM, C; GUIMARÃES, S.P.; LULA DA SILVA, L.I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/128-PolItica_Externa_do_Brasil_A.pdf. Acesso em: 12 de jun. 2023.

AMORIM, C. **Entrevista do embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores a Revista Brasileira de Comércio Exterior**, 1 de julho de 2003. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 93, 2º semestre de 2003, pág. 451-474. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n93-2sem-2003.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2023.

ARBILLA, J. **Arranjos institucionais e mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.22 nº2, jul/dez. 2000. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Arbilla_vol22n2.pdf. Acesso em 13 jun. 2023.

BANDEIRA, M. **As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social da América latina y el Caribe en 2002-2003**. Santiago de Chile, 2003. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1217-panorama-social-america-latina-2002-2003>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CERVO, A. **Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, número especial, dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Tp49dMHXFp8n795CzDRz6cs/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 17 jun. 2023.

CERVO, A. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CERVO, A. BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/1071-historia_da_politica_exterior_do_brasil.pdf. Acesso em: 17 jun. 2023.

CERVO, A. Sob o Signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 43, n.2, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/T8n9bgHtg77JHByfKCNDqbN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 17 jun. 2023.

DANTAS, A. Comércio Exterior do Brasil: o papel da América Latina. **Revista Mural Internacional**, vol. 4, nº 2, jul-dez, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/8367/6498>. Acesso em: 17 jun. 2023.

FERREIRA, M.A. **La política exterior de Brasil hacia Cuba: un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los días actuales**, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/4944844/La_Pol%C3%ADtica_Exterior_de_Brasil_hacia_Cuba_Un_an%C3%A1lisis_hist%C3%B3rico_desde_el_gobierno_de_Jos%C3%A9_Sarney_hasta_los_d%C3%ADas_actuales_The_Brazilian_Foreign_Policy_towards_Cuba_a_historical_analysis_since_Jose_Sarney_administration_to_present_. Acesso em: 14 jun. 2023.

GONÇALVES, F. A CELAC, o SELA e a agenda do Brasil para América Latina e Caribe. **Boletim de economia e Política Internacional**, n. 8, out./dez. 2010. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4572/1/BEPI_n08_celac.pdf. Acesso em: 15 de jun. 2023.

HIRST, M. **Cuban-Latin American and Carriibbean relations: challenges beyond normalization**. Oslo: The Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2013. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/165688/4ddd027eb8853fc6b6464705b630c332.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2023.

HIRST, M. **Volver al futuro: las relaciones entre Brasil y Cuba**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2014. Disponível em: https://static.nuso.org/media/documents/Volver_al_futuro._Las_relaciones_entre_Brasil_y_Cuba__Septiembre_2014.pdf. Acesso em 16 jun. 2023.

LIMA, J. Por que o Brasil está certo em investir em Cuba. **Carta Capital**, 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/por-que-o-brasil-esta-certo-ao-investir-em-cuba-1890/>. Acesso em 16 jun. 2023.

LIMA, M.R.S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília**, v. 48, n. 1, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/RLvRNjTTpvTS9wfyNSXcMpr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 mai. 2023.

LIMA, M.R.S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, vol. 22, n.2, 2000. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em 16 mai. 2023.

LULA DA SILVA, L.I. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília**. Disponível em: https://www.funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

PORTAL DO PALÁCIO DO PLANALTO E PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Papel do Brasil é fundamental para integração dos países da CELAC**. 26/01/2015. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2015/01/27/papel-do-brasil-e-fundamental-para-integracao-dos-paises-da-celac/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

REPERTÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA: POSIÇÕES DO BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2007. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/388-Repertorio_de_Politica_Externa_Posicoes_do_Brasil.pdf. Acesso em: 12 jun. 2023.

SANTOS, B. & SILVA, M. As relações contemporâneas entre Brasil e Cuba: do intercâmbio comercial à cooperação. **Conjuntura Global**, vol. 5 n. 2, set./dez,

2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/50549>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SARAIVA, M. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**. ano I, n. 1, jan/jun. 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/0>. Acesso em 15 jun. 2023.

SARAIVA, M; LESSA, M; MAPA, D. Entre o Palácio do Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no governo Lula. *apud*: PINHEIRO, L. e MILANI, C. **Política externa brasileira. As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5917>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SERBIN, A. **Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos**. Edição Especial. Buenos Aires: CRIES, 2016. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/anuario-especial-web.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SILVA, A. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). **Meridiano** 47, vol. 11, n. 120, jul. / ago. 2010. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/issue/view/299>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no III Fórum Social Mundial**. - Anfiteatro Pôr-do-Sol, Porto Alegre, RS , 24/01/2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandat/2003/24-01-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-iii-forum-social-mundial.pdf/@download/file/24-01-2003%20Discurso%20do%20Presidente%20da%20Rep%C3%ABlica,%20Luiz%20In%C3%A1cio%20Lula%20da%20Silva,%20no%20III%20F%C3%B3rum%20Social%20Mundial.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SILVA, M.A. Política Externa, Desenvolvimento e Intercâmbio Comercial: um balanço das Relações entre o Brasil e Cuba no século XXI. **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 6, nº 2, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/136/135>. Acesso em 15 jun. 2023.

TEIXEIRA, R. & PINTO, E. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e sociedade**, v. 21, dez. 2012. Campinas. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/WRPZxp3LrymkXcqsR6gmNXD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2023.

VIGEVANI, T; ARAGUSUKU, J. **O Brasil no contexto das reconfigurações regionais**. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/016-vigevani.pdf>. Acesso em: 15 jun.2023.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZ-dzdSm3CtzZmC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 13 de jun. 202