

Os problemas organizacionais apresentados pela ONU na missão UNTAET em Timor Leste¹

Heloísa Campos²

Guibson Dantas³

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS

RESUMO

A Organização das Nações Unidas (ONU) é a organização intergovernamental mais importante na contemporaneidade. Porém, apesar da sua relevância em termos globais, a ONU acumula críticas em relação aos métodos utilizados e suas missões de paz – como é o caso da UNTAET, criada para dar assistência a processo de transição para a independência de Timor Leste. Com o intuito de compreender esse fenômeno sob a ótica das relações públicas internacionais, este estudo foi desenvolvido com o objetivo de identificar os problemas organizacionais da ONU na missão UNTAET em Timor Leste. Dentre as conclusões, verificou-se que ao longo do processo de execução da UNTAET, a ONU apresentou uma série de problemas organizacionais provocados, sobretudo, por problemas de comunicação, com destaque para a relação conflituosa com as lideranças locais, os choques entre a sua cultura organizacional com a cultura timorense e a ineficácia de sua promoção institucional em nível local e internacional.

PALAVRAS-CHAVE: ONU; Timor Leste; UNTAET; Comunicação Organizacional; Relações Públicas Internacionais.

Introdução

A Organização das Nações Unidas é uma organização intergovernamental criada em 24 de outubro de 1945, em substituição à Liga das Nações, com o objetivo de promover a cooperação internacional e evitar outro conflito de grandes proporções como a Segunda Guerra Mundial. Composta por 193 Estados-membros e 2 observadores, atualmente é a mais importante organização desse tipo do mundo, com um histórico de influência e intervenções em vários conflitos.

¹ Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho Comunicação e Relações Internacionais, evento integrante da programação do 24º Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul, realizado de 3 a 5 de julho de 2025.

² Bacharel em Relações Públicas pela UFRGS, email: helocamargo8@hotmail.com

³ Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidad de Málaga, email: guibsondantas@outlook.com

Entre as várias missões da citada organização, destacam-se as empreendidas na República Democrática de Timor Leste, país localizado no Sudeste Asiático que ocupa metade da ilha de Timor, nas proximidades da Indonésia, que logrou sua independência no dia 20 de maio de 2002 após um longo processo de reconstrução política e institucional.

A United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), criada pela Resolução do Conselho de Segurança da ONU n.º 1272, foi a missão com maior visibilidade, pois consistiu em fornecer transitoriamente toda administração civil efetiva, incluindo a execução da autoridade legislativa, executiva e judicial. Isto é, dar assistência ao processo de transição para a independência de Timor Leste, um processo ímpar na história das Nações Unidas.

Apesar do êxito, a ONU acumulou críticas em relação aos métodos utilizados na UNTAET, tanto pelo povo timorense como pela comunidade internacional. A fim de compreender esse fenômeno sob a ótica das relações públicas internacionais, que, segundo Dantas (2023b, p. 2-3) é um conjunto de atividades e/ou estratégias de comunicação empreendidas com o intuito de harmonizar os interesses privados e públicos de um ator dentro do sistema internacional, este estudo foi desenvolvido com o objetivo de identificar os problemas organizacionais da Organização das Nações Unidas na missão UNTAET em Timor Leste.

Para a sua elucidação, foi adotado os métodos pesquisa bibliográfica e documental, baseados nos aportes metodológicos definidos, respectivamente, por Gil (2008) e Godoy (1995), e estudo de caso exploratório proposto por Freitas e Jabbour (2011). Além da literatura corrente sobre a estrutura e atuação da Organização das Nações Unidas e sobre o Timor-Leste, foram utilizados os livros de Samantha Power (2008) e Wagner Sarmiento (2018) sobre a biografia de Sérgio Vieira de Mello – diplomata brasileiro que liderou a UNTAET – e documentos contidos no livro organizado por Jacques Marcovitch (2004).

Análise das demandas específicas na reconstrução leste timorense

De acordo com Vercic, L. Grunig e J. Grunig (1996), as boas práticas de relações públicas internacionais dependem diretamente de um planejamento satisfatório, de

acordo com os preceitos genéricos estabelecidos pelos autores, e influenciados pelos sistemas culturais e políticos aos quais se inserem.

Se tratando das demandas timorenses acerca do desenvolvimento do sistema democrático em seu território e na reconstrução de uma nação assolada pela dominação portuguesa e indonésia anterior, podemos verificar algumas adversidades em relação às influências tomadas para estabelecer a UNTAET.

A ONU e a UNTAET admitiam como prioritárias para o reconhecimento do Timor Leste como nação legítima caminhos a coleta de impostos, que acreditaram ser a primeira saída para organizar a renda do país junto ao Banco Mundial, a construção de escolas e hospitais, escassos desde a época em que os portugueses tomavam a localidade, e o treinamento de timorenses para restaurar serviços básicos e favorecer a autonomia a longo prazo. A população, no entanto, clamava por infraestruturas básicas inexistentes. A coleta de lixo, o estabelecimento de saneamento básico, o investimento em engenharia elétrica e a criação de estradas eram só alguns dos desafios encontrados pelos capacetes azuis quando aterrissaram no jovem país (Power, 2008).

Ao contrário de outras das principais missões da ONU, o Timor Leste possuía lideranças políticas extremamente bem estabelecidas e reconhecidas tanto nacional como internacionalmente. As Forças Armadas da Libertação do Timor Leste (FALINTIL) contavam com dois representantes amplamente aceitos dentro do país - Xanana Gusmão e José Ramos Horta -, sendo o segundo, inclusive, detentor de um Prêmio Nobel da Paz recebido antes mesmo da chegada dos capacetes azuis ao território, "por conta do seu papel diplomático em busca da independência de sua nação" (Colares, 2006, p.26-28).

Xanana Gusmão e José Ramos Horta traziam às lideranças da UNTAET periodicamente os clamores dos timorenses pelo fim da pobreza extrema, da insegurança alimentar e pedido de acesso à educação, o que também afetava o sucesso da missão, já que não havia a possibilidade de treinar servidores sem formações úteis para o futuro autogerenciamento do país.

A autonomia integral era o principal desejo expressado pelos timorenses que, mesmo possuindo a noção de que não conseguiriam reerguer a nação sem auxílio externo, também traziam consigo o ressentimento de muitos anos de falta de liberdade. Vieira de Mello, segundo Sarmiento (2016), era consciente de que a UNTAET se tratava de uma missão planejada para se auto extinguir quando atingisse seu propósito final.

Os profissionais, em maioria, mal qualificados para as necessidades do Timor, incapacitados de orientar e treinar timorenses devido ao fato de não compartilharem a mesma linguagem, falta de mão de obra qualificada dos capacetes azuis - como por exemplo, engenheiros de estrada e elétricos -, o pouco interesse dos qualificados da ONU em atuarem em um país em ruínas no sudeste asiático e o poder supremo da ONU em decisões como a moeda local e a escala salarial são apenas algumas das questões que afastaram ainda mais a Administração Transitória dos timorenses, mesmo com os esforços de Vieira de Mello.

O texto de Nobre (2016, p.116) traz uma interessante reflexão acerca do papel do diplomata e do relações públicas, fazendo um paralelo sobre a generalidade das funções que se relaciona inteiramente com o ator social que Mello foi durante a UNTAET. Além de Gusmão e Horta, Mello desempenhou em diversas vezes não apenas o papel de comandante da missão, mas de diplomata e de relações públicas do Timor Leste. "Sendo as funções da diplomacia a representação, a negociação, a comunicação, a promoção, a proteção e a defesa de interesses, torna-se fácil entender a relação entre as duas atividades" (Nobre, 2016, p.119).

Segundo Wakefield (1999, p.191), esse papel "o tornava o orientador cultural do plano de relações públicas internacionais", exclusivamente em relação à UNTAET. No entanto, tal afirmação não quer dizer que, de fato, Mello tenha se tornado o mandatário autônomo e legítimo com o qual as lideranças de Timor Leste almejavam. Mello estava a serviço da ONU e sua liderança era provisória.

Choques entre a cultura organizacional da ONU e a cultura timorense

Segundo Kunsch (2014), a perspectiva interpretativa da comunicação organizacional considera as próprias organizações como culturas, os compreendendo de maneira muito mais subjetiva do que objetiva. Dispondo desse paradigma, podemos entender que a ONU e a UNTAET se colocam dentro do Timor Leste de forma bastante eurocentrada e americanizada para desempenhar o seu papel de veículo da paz.

A maioria dos capacetes azuis eram oriundos dos Estados Unidos e de países da Europa, possuindo como língua principal o inglês e dispondo de especializações em segurança, política, logística e administração (Power, 2008). A discrepância entre as vivências compartilhadas entre uma população localizada no sudeste asiático,

caracterizada por anos de dominação indonésia e portuguesa e a má gestão das informações sobre a cultura timorense afastaram ainda mais os locais do grupo, que não apenas não entendiam sua linguagem, como também desconheciam seus costumes.

Para Seitel (2002), é imprescindível que a organização possua características comuns com o(s) público(s) que se deseja relacionar. No caso específico da UNTAET, faltou à ONU entender que seu êxito na missão dependeria do estabelecimento de valores comuns entre a sua cultura organizacional e a cultura local.

Ineficácia de sua Promoção Institucional em nível local e internacional

Em relação ao reconhecimento timorense da efetividade da UNTAET, Power (2008) traz um trecho de uma entrevista de Vieira de Mello a um grupo de repórteres em Díli.

A ONU não pode presumir que será considerada legítima pela população local só porque, em alguma sala distante do Conselho de Segurança, uma folha de papel foi preenchida (...) precisamos mostrar porque somos benéficos à população em campo, e precisamos mostrá-la rápido (POWER, 2008, p. 375).

Wilcox, Cameron e Xifra (2012) são claros ao defender a ideia de que os feitos de uma organização só são, de fato, apreendidos pelos públicos quando eles são efetivamente anunciados por meio de campanhas de relações públicas. Quando não há diálogo com o receptor da mensagem, poucas ações de promoção institucional serão validadas em nível local.

Ademais, a ONU também pecou em sua promoção em nível internacional. Oportunidades de grande visibilidade, como a cerimônia de hasteamento da bandeira da República Democrática do Timor Leste, a primeira nação nova do século XXI, e a saída da missão UNTAET foram marcadas por eventos pouco memoráveis (Power, 2008). O descaso por parte da ONU demonstrou que a organização não percebia que eventos eficazes não nascem por "arte de magia" (CURTIN e GAITHER, 2007, p. 12). De acordo com Wilcox, Cameron e Xifra (2012), para alcançar os objetivos de um evento é fundamental que a logística e o planejamento se façam de forma meticulosa, sempre tendo em vista o efeito que se quer produzir no público. Assim, a ONU perdeu a oportunidade de criar instrumentos de comunicação dirigida para o público internacional.

Considerações Finais

A Organização das Nações Unidas foi forjada com o objetivo de estabelecer a paz mundial por meio de ações que construíssem uma rede de boas relações entre as nações e os demais atores internacionais, posteriormente utilizando de suas missões como instrumentos para o desenvolvimento dessas relações.

Entretanto, ao longo do trabalho, evidenciou-se uma grande dificuldade, por parte da referida organização, em desenvolver suas atividades que envolvem seus vários públicos, pois sua própria estruturação como organismo intergovernamental a tornaram menos eficaz dentro de sua finalidade de instrumento de paz entre os Estados. Assim, a fim de compreender essa realidade sob a ótica das relações públicas internacionais, este estudo foi desenvolvido com o objetivo de identificar os problemas de comunicação organizacional da Organização das Nações Unidas na missão UNTAET em Timor Leste.

O primeiro problema que foi diagnosticado foi uma relação conflituosa da organização com as lideranças locais. O distanciamento pessoal a serviço da ONU em relação aos líderes políticos do Timor Leste e de sua própria população gerou desconfiança sobre as suas reais intenções. Faltou à ONU um cuidado ao elaborar um plano de transição política com base em variáveis como a geografia, a política, os aspectos culturais, bem como a estrutura social vigente no local.

Um outro problema foi os inúmeros choques entre a cultura organizacional da ONU e a cultura timorense. A ONU falhou em não flexibilizar sua cultura organizacional para poder melhor compreender a cultura timorense e, conseqüentemente, atuar de forma mais efetiva na construção do país, ao utilizar majoritariamente capacetes azuis oriundos de países que não possuíam similaridades culturais ou linguísticas com a população local.

Por último, a ONU foi incompetente em promover-se institucionalmente tanto em nível local como em nível internacional.

Ao se desatentar dos aspectos da comunicação organizacional, a UNTAET perdeu diversas oportunidades de consolidar os feitos em missão e amplificar seus reais resultados, habilitando o povo timorense a seguir com sua própria nação.

REFERÊNCIAS

COLARES, Luciano da Silva. **As Missões de Paz da ONU e a questão do Timor Leste: Ponto de Inflexão?**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul., 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11109/000603586.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 mar. 2024.

CURTIN, Patricia A.; GAITHER, T. Kenn. **International Publica Relations**. California: SAGE, 2007.

DANTAS, Guibson. **Relações Públicas Internacionais: quatro passos para uma reorientação da subárea**. In: Anais do XXIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste, 2023, Campo Grande. São Paulo: Intercom, 2023.

FREITAS, Wesley R S; JABBOUR, Charbel J C. UTILIZANDO ESTUDO DE CASO(S) COMO ESTRATÉGIA DE PESQUISA QUALITATIVA: BOAS PRÁTICAS E SUGESTÕES. **Revista Estudo & Debate**, [S. l.], v. 18, n. 2, 2011. Disponível em: <https://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/560>. Acesso em: 14 ago. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p.57-63, mai./jun. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2024.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. **Comunicação Organizacional: contextos, paradigmas e abrangência conceitual**. MATRIZES, São Paulo, ed. 2, jul./dez 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/90446/93218>. Acesso em: 11 jul. 2024.

MARCOVITCH, Jacques. **Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória**. São Paulo: Edusp, 2004.

NOBRE, Guilherme Fráguas. **Diplomacia de negócios e relações públicas internacionais**. Organicom, v. 13, ed. 24, 1.sem. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139321/134662>. Acesso em: 11 jul. 2024.

POWER, Samantha. **O homem que queria salvar o mundo: Uma biografia de Sérgio Vieira de Mello**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SARMENTO, Wagner. **Sérgio Vieira de Mello: o legado de um herói brasileiro**. São Paulo: Olhares, 2018.

SEITEL, Fraser P. **Teoría y práctica de las relaciones públicas**. 8. ed. Madrid: Pearson, 2002.

VERCIC, D.; GRUNIG, L. A. e GRUNIG, J. E.. Global and specific principles of public relations: evidence from Slovenia. In: CULBERTSON, H. M. e CHEN, N. (orgs.). **International public**

relations: a comparative analysis. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1996, p. 31-65. Acesso em: 11 jul. 2024.

WAKEFIELD, Robert I. **International public relations: a theoretical approach to excellence base on a worldwide Delphi study.** 1999. Tese (Doctor degree in Philosophy) - University of Maryland, College Park, Maryland, 1997. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/1b28c449cdbe4acc133428898c5e048f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>. Acesso em: 11 jul. 2024.

WILCOX, Dennis L.; CAMERON, Glen T.; XIFRA, Jordi. **Relaciones Públicas:** estrategias y tácticas. 10. ed. Madrid: Pearson, 2012.