

Comunicação pública e relações públicas internacionais: o caso da ONU em Timor-Leste

RESUMO

Guibson Dantas

guibsondantas@outlook.com

Universidade Federal de Alagoas (UFA),
Maceió, Alagoas, Brasil.

Heloisa Camargo Campos

helocamargo8@hotmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do
Sul (UFRS), Porto Alegre, Rio Grande do
Sul, Brasil.

Este estudo analisa os desafios comunicacionais apresentados pela Organização das Nações Unidas (ONU) durante a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET), articulando as perspectivas da comunicação pública e das relações públicas internacionais. A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, combina pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. A análise identificou três problemas centrais: a relação conflituosa com lideranças locais, os choques entre a cultura organizacional da ONU e a cultura timorense e as limitações da promoção institucional em âmbito local e internacional. Os resultados indicam que dificuldades de comunicação, insuficiente participação dos públicos locais e reduzida adaptação ao contexto sociocultural afetaram a legitimidade percebida da missão, apesar dos resultados alcançados na reconstrução institucional. Argumenta-se que, por exercer temporariamente funções próprias de governo, a UNTAET constitui um caso pertinente para a comunicação pública, sobretudo no que se refere ao interesse público, à escuta, à participação e à construção de legitimidade. Conclui-se que missões internacionais dessa natureza demandam planejamento comunicacional sensível à cultura e estratégias de relacionamento capazes de aproximar objetivos institucionais e expectativas das comunidades envolvidas.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação pública; relações públicas internacionais; ONU; UNTAET; Timor-Leste.

INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945 com o propósito de promover a cooperação internacional e contribuir para a manutenção da paz e da segurança, tornou-se um dos principais atores institucionais do sistema internacional. Entre suas diversas formas de atuação encontram-se as operações e missões destinadas a sociedades afetadas por conflitos, processos de descolonização e crises político-institucionais.

Um dos casos mais singulares ocorreu em Timor-Leste. Localizado no Sudeste Asiático, o território alcançou sua independência em 20 de maio de 2002, após um processo marcado por intensa mobilização política (Waldman; Serrano, 1997). Nesse percurso, diferentes missões das Nações Unidas atuaram no território, entre as quais se destacou a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET), criada pela Resolução n.º 1272 do Conselho de Segurança.

A UNTAET recebeu atribuições particularmente amplas. Além de exercer temporariamente funções de administração civil e as autoridades legislativa, executiva e judicial, cabia-lhe preparar as condições para a independência e para a transferência do poder aos timorenses. A extensão desse mandato tornou a missão uma experiência singular na trajetória das Nações Unidas. Embora tenha alcançado resultados relevantes, sua atuação também suscitou críticas, sobretudo quanto à relação estabelecida com a sociedade e com as lideranças locais.

Essas tensões podem ser examinadas a partir da interface entre comunicação pública e relações públicas internacionais. A primeira permite problematizar a comunicação vinculada ao interesse público, à cidadania, à participação e ao relacionamento entre instituições públicas e sociedade. As relações públicas internacionais, por sua vez, oferecem instrumentos para compreender relações organizacionais estabelecidas entre públicos inseridos em diferentes contextos políticos e culturais. Dantas (2023b) define essa subárea como o conjunto de atividades e estratégias de comunicação voltadas à harmonização de interesses privados e públicos de atores inseridos no sistema internacional. No caso da UNTAET, a aproximação entre essas perspectivas mostra-se especialmente pertinente porque a ONU não atuou apenas como organização internacional: exerceu temporariamente funções de governo e precisou construir relações de confiança e legitimidade junto à população timorense.

Diante disso, este artigo tem como objetivo identificar e discutir os principais desafios comunicacionais da ONU na missão UNTAET em Timor-Leste, articulando as perspectivas da comunicação pública e das relações públicas internacionais. A análise concentra-se em três dimensões evidenciadas pelo estudo de caso: a relação conflituosa com lideranças locais, os choques entre a cultura organizacional da ONU e a cultura timorense e a ineficácia relativa da promoção institucional em nível local e internacional. Busca-se, particularmente, compreender como participação, escuta, adaptação cultural e comunicação das ações institucionais interferiram na construção de legitimidade da administração transitória.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E RELAÇÕES PÚBLICAS INTERNACIONAIS

A comunicação pública constitui um campo de contornos conceituais amplos, mas marcado pela centralidade do interesse coletivo e da relação entre instituições e cidadãos. Brandão (2009) identifica, entre as diferentes acepções do conceito, um ponto de convergência na ideia de processo comunicativo estabelecido entre Estado, governo e sociedade, relacionado à construção da cidadania. Nessa perspectiva, a comunicação ultrapassa a divulgação institucional e passa a envolver condições para circulação de informações, interlocução e participação na esfera pública.

Duarte (2009) reforça essa orientação ao sustentar que a atuação em comunicação pública deve privilegiar o interesse público, colocar o cidadão no centro do processo e compreender comunicação como algo mais amplo que a simples transmissão de informação. Essa abordagem é especialmente relevante em situações nas quais instituições dotadas de autoridade pública precisam explicar decisões, prestar contas, ouvir demandas e estabelecer mecanismos de interlocução com grupos diretamente afetados por suas ações.

Por outro lado, Zémor (2009) associa a comunicação pública às finalidades das instituições públicas e destaca funções como informar, ouvir as demandas, contribuir para a manutenção dos vínculos sociais e acompanhar mudanças. Transparência, escuta e legitimidade do interesse geral tornam-se, assim, dimensões importantes para avaliar processos comunicacionais desenvolvidos no exercício de funções públicas. Koçouski (2012), ao discutir a construção do conceito no Brasil, também destaca cidadania, direito à informação e papel do Estado como elementos estruturantes desse debate.

Embora a UNTAET tenha sido conduzida por uma organização internacional, sua configuração institucional aproxima o caso do campo da comunicação pública. A missão recebeu autoridade para administrar temporariamente o território, exercer funções legislativas, executivas e judiciais e preparar a transferência do poder aos timorenses. Assim, sua comunicação não dizia respeito apenas à imagem de uma organização perante seus públicos, mas também à relação entre uma autoridade pública transitória e uma sociedade cujas decisões, expectativas e condições de vida eram diretamente afetadas por essa administração.

Já as relações públicas internacionais constituem uma perspectiva particularmente adequada para analisar organizações que atuam diante de públicos distribuídos em diferentes ambientes políticos e culturais. Wakefield (1999) destaca a importância da integração entre as culturas dos públicos internos e externos e do relacionamento com os sistemas locais de comunicação. Em contextos internacionais, estratégias de relacionamento não podem ser simplesmente transferidas de uma realidade nacional para outra sem considerar as especificidades do ambiente receptor.

As práticas internacionais de relações públicas, de acordo com Vercic, L. Grunig e J. Grunig (1996), devem considerar fatores como sistema político, sistema econômico, nível de desenvolvimento, grau de ativismo, cultura - incluindo a linguagem - e sistema de meios de comunicação. Essas variáveis condicionam a forma como organizações e públicos se relacionam e ajudam a explicar por que modelos organizacionais concebidos em determinado contexto podem encontrar resistências quando aplicados em outros ambientes.

A simetria da comunicação constitui outro aspecto relevante. O modelo simétrico de duas mãos pressupõe escuta, negociação e possibilidade de ajustes

entre organização e públicos. Em uma missão de administração transitória, esse princípio assume relevância especial: a legitimidade da organização depende não somente da autoridade formal que lhe foi conferida, mas também da capacidade de incorporar as demandas dos grupos afetados por suas decisões.

A cultura organizacional constitui, igualmente, uma dimensão central. Kunsch (2014) ressalta que, em uma perspectiva interpretativa, as organizações podem ser compreendidas como culturas, com valores, símbolos, práticas e formas próprias de atribuir sentido à realidade. Quando uma organização internacional se instala temporariamente em uma sociedade com repertórios históricos, linguísticos e culturais distintos, o encontro entre essas culturas pode produzir cooperação, mas também ruídos, incompreensões e conflitos.

Nobre (2016), ao aproximar diplomacia e relações públicas internacionais, chama atenção para funções compartilhadas como representação, negociação, comunicação e promoção. No caso da UNTAET, essa aproximação é particularmente visível na atuação de Sérgio Vieira de Mello, que, além de administrar a missão, desempenhou papel de interlocução política e cultural entre a ONU e as lideranças timorenses.

Embora partam de tradições teóricas distintas, a comunicação pública e as relações públicas internacionais apresentam importantes pontos de convergência. Ambas atribuem centralidade à construção de relacionamentos, ao diálogo e à compreensão dos diferentes públicos envolvidos nos processos comunicacionais. Enquanto a comunicação pública enfatiza o interesse coletivo, a cidadania, a participação e a legitimidade das instituições perante a sociedade, as relações públicas internacionais acrescentam a necessidade de considerar as particularidades políticas, culturais e comunicacionais dos ambientes em que essas relações se desenvolvem. A articulação entre essas perspectivas mostra-se, portanto, particularmente útil para analisar a atuação de organizações internacionais que exercem funções de interesse público em contextos culturalmente diversos, como ocorreu com a ONU durante a administração transitória de Timor-Leste.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo possui abordagem qualitativa e caráter exploratório. Foram combinadas pesquisa bibliográfica e documental, tomando como referência os procedimentos discutidos por Gil (2008) e Godoy (1995), e a estratégia de estudo de caso exploratório apresentada por Freitas e Jabbour (2011). O caso selecionado foi a atuação da ONU por meio da UNTAET em Timor-Leste.

O corpus bibliográfico reúne trabalhos sobre a ONU, Timor-Leste, comunicação pública, comunicação organizacional e relações públicas internacionais. Para a reconstrução dos episódios associados à atuação da UNTAET, foram utilizadas especialmente a biografia de Sérgio Vieira de Mello escrita por Samantha Power (2008), a obra de Wagner Sarmento (2018) e documentos e registros reunidos por Jacques Marcovitch (2004). Também foram mobilizados estudos sobre as missões de paz em Timor-Leste, aspectos culturais do país e referenciais de comunicação pública voltados ao interesse público, à cidadania, à escuta e à participação.

A análise concentrou-se em situações nas quais problemas de relacionamento, comunicação, adaptação cultural e promoção institucional interferiram na atuação da missão. A leitura e a sistematização do material permitiram agrupar os achados em três categorias analíticas: (a) relação com as lideranças locais; (b) choques entre a cultura organizacional e a cultura timorense; e (c) promoção institucional nos âmbitos local e internacional.

A UNTAET E OS DESAFIOS DA RECONSTRUÇÃO TIMORENSE

A atuação da ONU em Timor-Leste desenvolveu-se em um contexto marcado por destruição material, fragilidade institucional e expectativas elevadas em relação à autonomia política. As experiências anteriores da organização também influenciaram a forma como a UNTAET foi concebida. Power (2008) relata que fracassos e críticas associados a missões anteriores, como a do Camboja, aumentaram a pressão para que a operação em Timor-Leste demonstrasse capacidade de reconstrução e manutenção da paz.

No próprio território timorense, a condução do plebiscito de 1999 e a violência subsequente haviam produzido críticas à atuação internacional. Nesse contexto, Sérgio Vieira de Mello foi escolhido como representante especial do secretário-geral. Sua fluência em português e sua experiência na Ásia contribuíram para que desempenhasse também uma função de mediação cultural e política entre a estrutura internacional e a realidade local.

As demandas encontradas, contudo, ultrapassavam a criação de estruturas formais de governo. A população necessitava de saneamento, coleta de lixo, energia elétrica, estradas, escolas, hospitais, segurança alimentar e formação de quadros capazes de administrar o futuro Estado. Ao mesmo tempo, a autonomia integral permanecia como expectativa política fundamental dos timorenses (Power, 2008; Sarmiento, 2018).

O descompasso entre as prioridades inicialmente formuladas pela ONU e as necessidades percebidas localmente evidencia um problema de alinhamento de expectativas. A dificuldade de comunicação era agravada pela insuficiência de profissionais capazes de se comunicar em português, indonésio ou tétum e pela presença de especialistas que nem sempre possuíam formação adequada às demandas técnicas mais urgentes do território.

À luz da comunicação pública e das relações públicas internacionais, essas dificuldades indicam que, em sua fase inicial, a missão careceu de mecanismos mais consistentes de pesquisa, escuta e participação. O planejamento internacional, ainda que sustentado por um mandato institucional amplo, necessitava de maior adaptação às características políticas, culturais e sociais da população com a qual a ONU pretendia construir relações. Como autoridade transitória, a missão precisava não apenas informar, mas estabelecer canais capazes de incorporar demandas locais ao processo decisório.

PROBLEMAS ORGANIZACIONAIS IDENTIFICADOS NA UNTAET

RELAÇÃO CONFLITUOSA COM AS LIDERANÇAS LOCAIS

O Timor-Leste possuía lideranças políticas consolidadas e reconhecidas interna e internacionalmente. Xanana Gusmão e José Ramos-Horta constituíam referências centrais da resistência e do processo de independência. Segundo Power (2008), o êxito da missão dependia de cooperação com essas lideranças, mas seu papel não foi plenamente incorporado desde o início do desenho institucional da UNTAET.

Vercic, L. Grunig e J. Grunig (1996) defendem que estratégias internacionais devem considerar sistema político, desenvolvimento econômico, ativismo, cultura, linguagem e ambiente midiático. A análise do caso indica que essas variáveis não foram suficientemente incorporadas ao planejamento inicial da transição. A baixa participação timorense nas decisões centrais contribuiu para produzir desconfiança e para reforçar a percepção de que uma administração externa exercia poder excessivo sobre um povo que buscava justamente a autonomia.

Sérgio Vieira de Mello procurou reduzir esse distanciamento ao longo da missão, ampliando o contato com lideranças e criando instâncias consultivas. Essas iniciativas, porém, ocorreram depois de tensões já estabelecidas. Sob a ótica comunicacional, o caso evidencia a fragilidade de um modelo pouco simétrico, no qual a organização detinha recursos e autoridade decisória superiores aos de seus públicos locais.

O problema, contudo, não se restringia às divergências políticas; envolvia também uma questão de legitimidade relacional. Para uma organização responsável pela administração provisória de um território em transição para a independência, ouvir e incorporar os representantes reconhecidos pela população constituía parte essencial da construção de confiança. A integração insuficiente dessas lideranças, sobretudo no início da missão, dificultou a aproximação entre os objetivos institucionais da ONU e as expectativas timorenses de autodeterminação.

CHOQUES ENTRE A CULTURA ORGANIZACIONAL DA ONU E A CULTURA TIMORENSE

A segunda dimensão de análise diz respeito ao encontro entre a cultura organizacional da ONU e a cultura timorense. Kunsch (2014) permite compreender a organização como um universo cultural que transporta valores, procedimentos e formas de decisão. A UNTAET chegou a Timor-Leste com modelos administrativos, técnicos e políticos fortemente associados às experiências de seus quadros internacionais, muitos oriundos dos Estados Unidos e de países europeus (Power, 2008).

Timor-Leste, por sua vez, apresentava uma formação cultural marcada por influências locais, portuguesas e indonésias. A permanência do tétum, a importância das estruturas familiares e o simbolismo das Uma Lulik — casas sagradas vinculadas à organização da vida comunitária — demonstravam que a reconstrução institucional exigia conhecimento que ultrapassava a dimensão técnico-administrativa (Carmo, 2019).

A barreira linguística constituiu uma das manifestações mais evidentes desse distanciamento. A presença de profissionais sem domínio das línguas mais

utilizadas localmente dificultava treinamento, transmissão de informações e criação de vínculos. Além disso, determinadas decisões foram interpretadas a partir de significados culturais que a organização nem sempre antecipou.

Um episódio emblemático foi a tentativa de extinguir a FALINTIL para estruturar uma nova força de segurança. Para a ONU, a medida estava relacionada à reorganização institucional; para parcelas da população, porém, atingia um símbolo da resistência contra a ocupação indonésia. Power (2008) registra a reação popular à iniciativa. O episódio mostra como uma decisão administrativamente racional pode adquirir significado distinto quando inserida na memória histórica de uma comunidade.

Seitel (2002) ressalta a necessidade de construir pontos de identificação entre organizações e públicos. No caso analisado, a reduzida flexibilização inicial da cultura organizacional e a insuficiente comunicação comunitária enfraqueceram oportunidades de construção de valores compartilhados. A adaptação cultural, portanto, não deveria ser compreendida como aspecto periférico, mas como condição estratégica para a efetividade da missão.

LIMITAÇÕES DA PROMOÇÃO INSTITUCIONAL LOCAL E INTERNACIONAL

A terceira dimensão analisada refere-se à promoção institucional. Ao final da UNTAET, a ONU havia realizado investimentos e entregas relevantes. Power (2008) registra reformas de escolas, recuperação de infraestrutura energética, treinamento de professores, recrutamento de funcionários públicos e organização de forças de segurança. Apesar disso, parte da população não associava claramente essas realizações à atuação da missão.

Esse quadro evidencia a distância que pode existir entre realizar ações e comunicar adequadamente seus resultados. A legitimidade de uma organização internacional não decorre automaticamente do mandato jurídico ou dos recursos empregados. Como reconheceu o próprio Vieira de Mello, a ONU precisava demonstrar à população em campo por que sua presença era benéfica (Power, 2008). A comunicação institucional deveria, portanto, integrar a estratégia de reconstrução, e não aparecer apenas como atividade posterior.

As limitações comunicacionais também se fizeram presentes na projeção internacional da missão. Na cerimônia de independência, a tentativa de obter a participação da banda U2 ocorreu sem planejamento suficiente e não se concretizou, segundo o relato de Power (2008). Embora o evento tenha cumprido os protocolos, o episódio ilustra uma oportunidade parcialmente perdida de utilizar uma ocasião histórica como instrumento de comunicação dirigida e projeção internacional.

A saída de Sérgio Vieira de Mello do país, no dia seguinte às celebrações, também adquiriu valor simbólico: o aeroporto praticamente vazio e a ausência de autoridades locais no momento de sua partida sintetizam o distanciamento relacional acumulado durante a missão. O episódio não invalida as realizações da UNTAET, mas evidencia que resultados administrativos e qualidade do relacionamento com os públicos não são equivalentes.

Na interface entre comunicação pública e relações públicas internacionais, a promoção institucional deve estar articulada à pesquisa de públicos, à adequação

cultural, à transparência, à prestação de informações de interesse coletivo e à construção de relacionamentos. Comunicar resultados não equivale a promover a imagem da organização: em uma administração transitória, implica explicar decisões e ações, favorecer a compreensão pública e manter canais de interlocução com a sociedade. Sem essas condições, campanhas e eventos tendem a produzir resultados limitados, sobretudo em contextos de transição política, nos quais a legitimidade da presença estrangeira é permanentemente negociada.

DISCUSSÃO

Os três problemas identificados estão interligados e, por isso, não devem ser analisados isoladamente. A relação conflituosa com lideranças locais, os choques culturais e as limitações da promoção institucional são manifestações de uma questão comum: a dificuldade de integrar comunicação e relacionamento ao núcleo estratégico da administração transitória. Sob a perspectiva da comunicação pública, essa dificuldade ganha uma dimensão adicional, pois a UNTAET exercia funções de autoridade pública e suas decisões incidiam diretamente sobre a vida da população timorense.

A autoridade conferida à ONU pela Resolução n.º 1272 permitiu à UNTAET exercer funções extraordinárias. Essa autoridade formal, entretanto, não dispensava a necessidade de construir legitimidade social. Em um território marcado por uma longa experiência de dominação externa, a presença de outra estrutura estrangeira dotada de amplos poderes poderia despertar desconfiança. Nessa situação, a comunicação pública oferece uma chave interpretativa relevante: o exercício de funções públicas pressupõe fluxos de informação orientados ao interesse coletivo, possibilidades de escuta e condições de participação. Os mecanismos de participação local assumiam, portanto, relevância simultaneamente política e comunicacional.

O modelo simétrico de duas mãos contribui para interpretar essa situação em diálogo com os pressupostos da comunicação pública. A escuta não deve se limitar à transmissão de informações ou a consultas ocasionais, mas criar condições para que as demandas dos públicos influenciem efetivamente as decisões organizacionais. Essa concepção aproxima-se da centralidade atribuída por Duarte (2009) ao cidadão e da compreensão de Zémor (2009) de que instituições públicas devem informar e, simultaneamente, ouvir demandas. A criação posterior de espaços consultivos demonstra que a própria missão reconheceu a necessidade de ampliar a participação timorense, embora essa mudança tenha ocorrido somente após o surgimento das tensões iniciais.

A dimensão cultural reforça essa interpretação. As dificuldades linguísticas, o desconhecimento de costumes e a interpretação inadequada de símbolos mostram que relações entre instituições públicas e comunidades não podem ser conduzidas apenas com base em modelos universais de gestão. A cultura interfere no modo como autoridade, participação, segurança, identidade e legitimidade são compreendidas. Nesse ponto, as relações públicas internacionais complementam a comunicação pública ao evidenciar que diálogo e participação precisam ser adaptados aos sistemas políticos, linguísticos, midiáticos e culturais dos públicos envolvidos.

O caso também demonstra que comunicação pública não se confunde com mera divulgação institucional. A ONU obteve resultados materiais expressivos, mas encontrou dificuldades para convertê-los em reconhecimento e confiança. Informar sobre realizações era necessário, porém insuficiente. A comunicação de interesse público exigia também explicar decisões, tornar a atuação compreensível, ouvir expectativas e sustentar relações continuadas com a população. Assim, a visibilidade das realizações depende da qualidade das relações previamente construídas e da percepção de que a comunicação serve ao cidadão, e não apenas à legitimação da própria instituição.

O estudo de caso evidencia a produtividade da aproximação entre comunicação pública e relações públicas internacionais para a análise de missões de paz e administrações transitórias. A primeira introduz questões relacionadas ao interesse público, cidadania, informação, escuta e participação; a segunda enfatiza públicos, relacionamento, cultura, adaptação e comunicação em ambientes internacionais. No caso da UNTAET, essas dimensões convergem em torno de um problema central: como uma organização internacional, investida temporariamente de autoridade pública, pode construir legitimidade por meio de relações comunicacionais adequadas à sociedade que administra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou identificar e discutir os desafios comunicacionais apresentados pela ONU durante a missão UNTAET em Timor-Leste, articulando as perspectivas da comunicação pública e das relações públicas internacionais. A análise evidenciou três problemas principais: a relação conflituosa com lideranças locais, os choques entre a cultura organizacional da ONU e a cultura timorense e as limitações da promoção institucional em âmbito local e internacional. A singularidade do caso decorre do fato de que uma organização internacional exerceu temporariamente funções de governo, tornando sua relação comunicacional com a sociedade timorense também uma questão de interesse público, participação e legitimidade.

Quanto ao primeiro eixo, verificou-se que a participação insuficiente das lideranças timorenses nas fases iniciais da administração dificultou a construção de confiança e o alinhamento de expectativas. No segundo, constatou-se que barreiras linguísticas, diferenças culturais e a subestimação de símbolos da resistência timorense comprometeram a aproximação entre a missão e a população. Por fim, no terceiro eixo, observou-se que realizações materiais importantes não foram acompanhadas, na mesma proporção, por estratégias capazes de torná-las reconhecidas pelos públicos locais e internacionais. Em conjunto, esses achados indicam que informar, ouvir e promover participação não constituíam atividades periféricas, mas componentes da própria capacidade de governança da missão.

Os resultados reforçam a compreensão de que missões internacionais dessa natureza necessitam incorporar a comunicação desde o planejamento. Pesquisa sobre públicos, conhecimento cultural, mecanismos permanentes de escuta, participação local, transparência e estratégias de relacionamento devem integrar a estrutura da operação, especialmente quando uma organização externa exerce temporariamente funções de governo. A comunicação pública contribui para

compreender a centralidade do cidadão e do interesse coletivo nesse processo, enquanto as relações públicas internacionais permitem considerar as especificidades interculturais e políticas que condicionam a relação entre a organização e seus públicos.

O estudo possui limitações decorrentes do caráter exploratório e da dependência de fontes bibliográficas e documentais. Pesquisas futuras podem ampliar a análise por meio de entrevistas com participantes da missão, lideranças e cidadãos timorenses, bem como comparar a UNTAET com outras operações das Nações Unidas. Também se mostra promissora a investigação da comunicação pública em outros contextos nos quais organizações internacionais desempenham funções de administração ou provisão de serviços públicos. Apesar dessas limitações, o caso evidencia a utilidade da articulação entre comunicação pública e relações públicas internacionais para compreender a dimensão comunicacional das intervenções internacionais em contextos culturalmente diversos.

Public communication and international public relations: the case of the United Nations in Timor-Leste

ABSTRACT

This article analyzes the communication challenges faced by the United Nations (UN) during the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), combining the perspectives of Public Communication and International Public Relations. The qualitative and exploratory study combines bibliographic and documentary research with a case study. The analysis identifies three central problems: conflictual relations with local leaders, clashes between the UN organizational culture and Timorese culture, and limitations in institutional promotion at local and international levels. The findings indicate that communication difficulties, insufficient participation of local publics, and limited adaptation to the sociocultural context affected the perceived legitimacy of the mission despite its achievements in institutional reconstruction. Because UNTAET temporarily performed governmental functions, the article argues that it is also a relevant case for Public Communication, particularly regarding public interest, listening, participation, and legitimacy building. The study concludes that international missions of this nature require culturally sensitive communication planning and relationship strategies capable of bringing institutional objectives closer to the expectations of the communities involved.

KEYWORDS: Public Communication; International public relations; United Nations; UNTAET; Timor-Leste.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33.

CARMO, Antonio Quenser do. Religião familiar tradicional e uma Lulik/casa sagrada de Timor Leste. In: I CONGRESSO HUMANITAS, Curitiba: PUCPR, 2019.

COLARES, Luciano da Silva. A efetividade das operações de paz da ONU na consecução das atividades de Post-Conflict Peacebuilding (PCPB) pela análise da questão do Timor Leste: cumpre o que promete? 2018. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

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) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

CURTIN, Patricia A.; GAITHER, T. Kenn. International Public Relations. California: Sage, 2007.

DANTAS, Guibson. Relações Públicas Internacionais: quatro passos para uma reorientação da subárea. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO CENTRO-OESTE, 23., 2023, Campo Grande. Anais [...]. São Paulo: Intercom, 2023b.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

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, v. 18, n. 2, 2011.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, maio/jun. 1995.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Comunicação organizacional: contextos, paradigmas e abrangência conceitual. MATRIZES, São Paulo, v. 8, n. 2, 2014.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (org.). Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 41-57.

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, n. 24, 2016.

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

SARMENTO, Wagner. Sergio 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.; GRUNIG, J. E. Global and specific principles of public relations: evidence from Slovenia. In: CULBERTSON, H. M.; CHEN, N. (org.). International public relations: a comparative analysis. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1996. p. 31-65.

WAKEFIELD, Robert I. International public relations: a theoretical approach to excellence based on a worldwide Delphi study. 1997. Tese (Doctor of Philosophy) - University of Maryland, College Park, 1997.

WALDMAN, Maurício; SERRANO, Carlos. Brava gente de Timor: a saga do povo maubere. São Paulo: Xamã, 1997.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-221.

Recebido: 10 set. 2026.

Aprovado: 5 out. 2026.

DOI: 10.3895/rde.v17n29.22564

Como citar: Dantas, G.; Campos, H.C. Comunicação pública e relações públicas internacionais: o caso da ONU e, Timor-Leste. R. Dito Efeito, Curitiba, v. 17, n. 29, p. 104-117, jul./dez. 2026. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/de>>. Acesso em: XXX.

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

