



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Redes interorganizacionais como facilitadores de integração de refugiados em Portugal: papel da PAR na integração de refugiados e desenvolvimento comunitário nas comunidades de acolhimento

João Pedro Gomes Pereira

Mestrado em Estudos de Desenvolvimento

Orientador: doutor Nuno Filipe de Castro Oliveira, investigador integrado, ISCTE-IUL

Novembro, 2021



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

Redes interorganizacionais como facilitadores de integração de refugiados em Portugal: papel da PAR na integração de refugiados e desenvolvimento comunitário nas comunidades de acolhimento

João Pedro Gomes Pereira

Mestrado em Estudos de Desenvolvimento

Orientador: doutor Nuno Filipe de Castro Oliveira, investigador integrado, ISCTE-IUL

Novembro, 2021

Agradecimentos

Este trabalho não teria sido possível realizar sem a ajuda e o contributo de diversas pessoas, pelo que vou ter atenção para não me esquecer de ninguém. Ainda na fase inicial de escolha de tema e orientador, tenho de agradecer ao professor Luís Francisco de Carvalho pela ajuda que me deu nessa fase. Devo ao professor Nuno Filipe Oliveira um agradecimento especial por ter aceitado ser meu orientador, apesar de não me conhecer, e por ter estado sempre disponível para me ajudar e chamar-me a atenção aos meus múltiplos erros.

Um obrigado também a toda a equipa do ISCTE que integra o projeto RaCIP, professora Sandra Mateus, professora Mara Clemente, professora Teresa Seabra e a Daniela Santa-Marta, por me terem acolhido de braços abertos nesta experiência que foi e continua a ser muito enriquecedora, tendo muito dessa aprendizagem contribuído de forma muito significativa para o presente trabalho. Também na sequência da participação no projeto RaCIP, tenho de agradecer aos representantes do JRS no projeto, Catarina Lima e Luís Palha, pela informação toda que disponibilizaram e pela permissão para a mesma ser usada no contexto deste trabalho.

Para o fim, mas nem por isso menos importante, resta-me agradecer a todos os amigos e família que me apoiaram ao longo deste percurso. Devido ao facto de serem muitas pessoas e de todos saberem o apoio que me têm dado, não creio que seja necessário tornar a página de agradecimentos em várias páginas.

Resumo

Este trabalho visa compreender a forma como o trabalho em rede das organizações pode facilitar a integração de refugiados em Portugal, partindo do caso da rede PAR e do seu eixo de intervenção PAR Famílias, e contribuir também para o desenvolvimento comunitário, sendo ambos os processos abordados numa lógica multidimensional, com recurso a entrevistas semiestruturadas. Dada esta lógica multidimensional dos processos em análise, o trabalho da PAR é analisado de uma forma integrada, tendo em consideração outros atores que intervêm nos processos. Os objetivos deste trabalho passam por apresentar uma breve caracterização do trabalho que a PAR tem desenvolvido em Portugal, passando de seguida ao recenseamento e análise de mecanismos de funcionamento e estratégias usadas que visem contribuir para a integração de refugiados e desenvolvimento comunitário e, com base nestas informações, apresentar sugestões no sentido de melhorar o modelo em vigor.

Na sequência do fenómeno de migração em massa que teve lugar no ano de 2015, designado nos media por “crise dos refugiados”, e dado que os Estados europeus não tinham mecanismos para dar resposta ao mesmo, foram criadas diversas iniciativas ou “caminhos complementares” para o acolhimento de refugiados um pouco por toda a Europa. Muitas dessas iniciativas partiram de ações da sociedade civil, sendo uma delas a PAR – Plataforma de Apoio aos Refugiados, uma rede de parceiros heterogénea (combina entidades de diversos setores) que acolhe famílias de refugiados em Portugal por via de instituições anfitriãs, através do seu principal eixo de intervenção: o PAR Famílias.

Conceitos chave: integração, rede interorganizacional, desenvolvimento comunitário, governança colaborativa;

Abstract

This piece of work aim is to understand the way that networking of organizations can facilitate refugee integration in Portugal, starting from the case of PAR and its intervention axis PAR Families, and also contribute to community development, being that both processes are addressed in a multidimensional logic, using semistructured interviews. Given the multidimensional logic of the processes in analysis, the work of PAR is analyzed in an integrated way, considering the intervention of other actors in the processes. The objectives of this piece of work are to present a brief description of the work PAR has developed in Portugal, then moving on to the census and analysis of operating mechanisms and strategies used that aim to contribute for refugee integration and community development and, based on this information, make suggestions to improve the current model.

Following the phenomenon of mass migration that took place in 2015, designated in the media by the “refugee crisis”, and given that the European states had no mechanisms to respond to this last one, many initiatives or “complementary pathways” were created a little all over Europe in order to host refugees. Many of these initiatives came from actors of civil society, being PAR (Refugee Support Platform) one of them, a heterogeneous network of partners (it combines entities from different sectors of activity) with a focus on hosting refugee families in Portugal through the action of host institutions that are part of the main intervention axis: PAR Families.

Keywords: integration, interorganizational network, community development, collaborative governance;

Índice

Conteúdo

Introdução	9
Introdução teórica.....	15
Opções metodológicas	25
1. PAR: uma breve introdução	27
1.1 PAR: surgimento, modelo e impactos	27
1.2 PAR Famílias: boas práticas e desafios.....	31
2. Ação do PAR Famílias e Desenvolvimento Comunitário	37
2.1 Aspetos de funcionamento da rede de acordo com as perceções dos intervenientes da Comissão Executiva e membros fundadores	37
2.1.1 Atores da rede e funções	37
2.1.2 Beneficiários e gestão de recursos.....	39
2.2 Contributos para a integração de refugiados em Portugal	43
2.3 Impacto do PAR Famílias no desenvolvimento comunitário	51
Conclusão	57
Referências bibliográficas.....	59
Anexos	63
Anexo 1.....	63
Anexo 2.....	65

Introdução

A “crise dos refugiados”, expressão muito usada nos meios de comunicação social, fomentou a formação de redes e outros destes sistemas de modo a ser dada resposta a uma das maiores crises humanitárias dos nossos tempos. Perante esta situação, a Comissão Europeia apresentou na Agenda Europeia para as Migrações de 2015 uma proposta para a criação de um sistema de recolocação de refugiados dentro da UE, cujo objetivo em termos numéricos era a recolocação de 40000 pessoas ao longo de 2 anos (ACM, 2017, p. 10).

Desta forma, o programa visava mitigar a pressão migratória sobre a Grécia e a Itália. Ao abrigo desta iniciativa, o governo português anunciou na altura a disponibilidade do país para acolher 4574 pessoas, número que foi posteriormente revisto (tendo-se estabelecido um teto máximo de 10000 pessoas) e revisto novamente (com uma cota correspondente a 2951 refugiados) (Ibid., p. 5).

Na sequência do Programa de Recolocação, Portugal foi o sexto país da União Europeia que mais refugiados acolheu, tendo auxiliado um total de 1520 pessoas (a maioria destes vindos da Grécia) (Ibid., p. 5). Por iniciativa do governo, foi criado o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM), que contribuiu para a mobilização de organismos públicos e de diversas organizações da sociedade civil. Iniciativas como esta foram designadas de “caminhos complementares”, que permitiam aos requerentes de asilo o direito à proteção e à potencial integração no país de chegada usando mecanismos fora das medidas tradicionais dos Estados, tendo como objetivo responder ao grande fluxo migratório que se verificava através de ações como: programas de bolsas para estudantes, programas de mobilidade laboral, projetos de ajuda humanitária e modelos de patrocínio privado (van Selm, 2020, p. 139).

Uma desses organismos da sociedade civil criados neste contexto foi a PAR (Plataforma de Apoio aos Refugiados), uma rede portuguesa de organizações que foi criada como forma de resposta a esta situação, tendo sido inicialmente liderada pelo IPAV – Instituto Padre António Vieira. A PAR define-se como um “conjunto de organizações da sociedade civil portuguesa, com vontade, disponibilidade e experiência no acolhimento de famílias de refugiados para, através de um modelo colaborativo e concertado e agindo em complementaridade, provisionar uma resposta conjunta de apoio aos refugiados em Portugal” (PAR, 2016, p. 4).

Neste trabalho será tratado o tema “Redes interorganizacionais como facilitadores de integração de refugiados em Portugal: papel da PAR na integração de refugiados e desenvolvimento comunitário nas comunidades de acolhimento”.

O interesse a nível pessoal por detrás da exploração desta temática surge da combinação de duas situações: em primeiro lugar a descoberta do interesse por iniciativas protagonizadas por instituições pertencentes ao designado terceiro setor durante a licenciatura (e que me levou a fazer o trabalho de fim de curso sobre uma dessas iniciativas) e, em segundo lugar, uma entrevista dada pelo Coordenador da PAR André Costa Jorge ao jornal *Público*, pois o tema dos refugiados que uns tempos antes tinha considerável cobertura mediática, era agora muito pouco mencionado. Apesar disso, continuava a ser um tema de considerável importância, pois continuam a existir campos de refugiados e é necessário criar e aperfeiçoar mecanismos de resposta. Dessa conjugação de acontecimentos e da crença que tenho na possibilidade de as ciências sociais poderem contribuir para melhorar o entendimento de temas desta natureza, surgiu a ideia do presente trabalho.

Abordar a temática dos refugiados no contexto português é de crucial importância, tanto dentro da academia como na opinião pública em geral, pois dado que a população de refugiados em Portugal era, até recentemente, pouco expressiva e de grande diversidade, a temática acabou não a ter visibilidade necessária (Santinho, 2013, p. 6).

Esta afirmação é relevante para descrever a situação de Portugal até ao ano de 2015, mas a mesma alterou-se, tendo o número de requerentes de asilo subido nove vezes em 2016 em comparação com os valores de 2008 (Challinor, 2018, p. 99). Até ao ano de 2015 não era usual no contexto português um modelo de integração que tivesse por base o envolvimento de organizações da sociedade civil, famílias e indivíduos, o que torna a iniciativa da PAR uma novidade em Portugal (Vieira *et al*, 2017, p. 197), tendo sido esta estratégia impulsionada pelas decisões a nível europeu por parte da Comissão e do Conselho (ACM, 2017, p. 10).

Apesar de haver publicações académicas que mencionem a PAR, este tema merece maior escrutínio e análise devido ao facto de representar um ponto de viragem nos modelos de integração de refugiados em Portugal, numa altura onde é imperativo contrabalançar tendências nacionalistas que nas palavras de Vieira *et al* (2017, p. 197) “*tentam demonizar e expulsar os refugiados*”.

O facto dos modelos de integração postos em prática por diversos estados europeus, como o multiculturalismo, assimilação, aculturação e *laissez-faire*, não terem sido plenamente bem-sucedidos na integração de refugiados, explorar caminhos complementares como os modelos de patrocínio privado que deem prioridade a aspetos como o emprego, educação e treino linguístico (van Selm, 2020, p. 143) (como é o caso da PAR) pode ser um importante contributo para a melhoria das condições de vida de um grande número de pessoas. Contudo, há que mencionar que a utilização de modelos nacionais para pensar a integração pode ser

problemática, pois tensões não resolvidas associadas a um modelo podem estar presentes também em outros (van Reekum, Duyvendak e Bertosi, 2012, p. 424).

Este trabalho espera também poder contribuir para o conhecimento sobre redes de organizações (nomeadamente as que trabalham aspetos relacionados com integração e/ou desenvolvimento comunitário) principalmente por duas razões.

Em primeiro lugar, será analisada a questão de trabalho tendo por base um *cluster*, neste caso a Comissão Executiva da PAR. A PAR é constituída por centenas de organizações e não seria exequível abordar para este estudo todos os membros da rede. Como a Comissão Executiva tem organizações com diferentes perfis, pode ser possível obter dados que permitam uma aproximação ao funcionamento da rede como um todo, pois os dados vão refletir a heterogeneidade organizacional que caracteriza a PAR.

Em segundo lugar, este trabalho irá recorrer a técnicas de pesquisa de natureza qualitativa como a entrevista, de modo a captar dados que ficam fora do alcance de outros estudos que dão preferência a metodologias quantitativas (Provan, Fish e Sydow, 2007, p. 511). Complementando a pesquisa quantitativa com investigações de carácter qualitativo (como será o caso desta) pode ajudar numa compreensão mais profunda do tema em análise e fomentar novos tópicos de reflexão sobre questões associadas a redes interorganizacionais.

Pretende-se tratar as dinâmicas da rede e de como o modelo de integração de base comunitária promovido pela PAR pode ser um contributo para a integração de refugiados e para o desenvolvimento comunitário (dentro da lógica do conceito aplicada a este trabalho, que será tratada na introdução teórica). Dinâmicas de funcionamento da rede incluem: a) processos de tomada de decisão, b) modalidades de partilha da governança) c) modalidades de partilha de informação entre os parceiros e, por fim, d) formas de partilha de recursos.

Por governança partilhada entende-se que as organizações que compõem a rede trabalham coletivamente tanto para a estratégia como para as decisões operacionais do funcionamento da mesma (Provan, Fish e Sydow, 2007, p. 504). Ainda, de acordo com Chen (2008, p. 351), formar parcerias permite às organizações beneficiar de interdependências em termos da complementaridade de recursos, sejam estes financeiros ou conhecimentos.

A PAR desenvolveu atividades em três diferentes eixos de intervenção: PAR Famílias, PAR Sensibilização e PAR Linha da Frente. Neste trabalho, será analisado o trabalho da PAR focado no eixo PAR Famílias, pois é o que se encontra em melhor posição para aferir a ligação da ação da PAR com o conceito de desenvolvimento comunitário (um dos conceitos centrais do presente trabalho). Podemos nesta fase já adiantar que quando falamos de integração de acordo com a metodologia da PAR, estamos a falar de um processo que é feito a nível local ou

nas comunidades locais onde as instituições de acolhimento desenvolvem a sua ação (no âmbito do eixo de intervenção PAR Famílias).

De forma sucinta, o programa PAR Famílias é descrito no relatório da atividade da PAR de 2016 como *“projeto de acolhimento e integração de crianças refugiadas e de suas famílias em Portugal, através de instituições anfitriãs (autarquias, empresas, associações) e com o envolvimento da comunidade local (atores individuais e organizações de diferentes setores de atividade, com ou sem fins lucrativos, de natureza pública ou privada”* (PAR, 2016, pp. 8-9). Na estratégia para acolhimento de refugiados a nível nacional desenvolvido pelo Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM) estão os seguintes pontos (ACM, 2017, p. 13):

- *“Valorizar o potencial de acolhimento também em territórios de média e baixa densidade”;*
- *“Mobilizar consórcios locais de instituições que, em conjunto, assegurariam os vários requisitos necessários para a plena integração dos refugiados”;*
- *“Apresentar soluções que permitiram a gradual autonomia das pessoas refugiadas, designadamente as soluções de alojamento que assentassem em soluções de pequena escala”;*

Também no referente aos procedimentos que visam contribuir para a integração de refugiados em Portugal, o GTAEM definiu no ponto 7 *“o incentivo ao envolvimento dos refugiados em associações locais já existentes, como por exemplo organizações ligadas ao desporto, à cultura, ou outras, tem um enorme potencial de criação e desenvolvimento de laços de pertença com a sociedade de acolhimento...esta é uma ferramenta importante para potenciar a integração local”* (Ibid., p. 15).

É devido a esta particularidade do modelo de integração promovido pelo GTAEM e mais especificamente pela PAR, o mesmo pode ser pensado como uma contribuição para o desenvolvimento comunitário (após a leitura das secções sobre o modelo PAR e a introdução teórica este ponto será mais claro).

A pergunta que orienta este trabalho será: De que forma o trabalho da PAR contribui para integração de refugiados e o desenvolvimento comunitário nas comunidades de acolhimento?

Traduzida a pergunta para uma metodologia de trabalho, temos: Recensear e analisar os mecanismos de trabalho do PAR Famílias que contribuem para a integração de refugiados no contexto português e como a mesma pode potenciar o desenvolvimento comunitário nas respetivas comunidades. De forma a abordar as diversas metas contidas neste objetivo, o mesmo

será desdobrado em três objetivos específicos, que irão dar nome às respectivas seções ou capítulos do trabalho. Serão estes:

- Apresentar uma introdução da PAR e do trabalho desenvolvido por esta até ao momento;
- Recensar os diversos mecanismos de funcionamento da PAR Famílias na execução do seu modelo de integração e de como este pode ser um contributo para o desenvolvimento comunitário;
- Analisar os mecanismos identificados nos seus pontos fortes e fracos e sugerir opções relativamente aos aspetos mais débeis;

Os problemas sociais a que redes como a PAR pretendem dar resposta têm uma natureza muito particular e difícil de abordar. Na introdução teórica será explorado este ponto, pois este aplica-se ao caso do conceito de integração, que é central neste trabalho.

No que toca à definição dos conceitos, alguns já estão definidos (ou pelo menos, delimitados) *à priori*, por atores externos à rede (como, por exemplo, o Estado ou organismos multilaterais). Com isto quer-se dizer que para melhor compreender o papel da PAR como facilitador de integração, devemos também considerar como a mesma se articula com atores externos (por exemplo, o estado português, Nações Unidas, entre outros), sendo que estes têm impacto nos mecanismos de ação da PAR, na definição dos grupos alvo, no financiamento, entre outros aspetos, podendo agir como facilitadores ou bloqueadores da atividade da mesma. Exemplo disso seria a noção de refugiado.

Refugiado é um estatuto internacional que resulta em grande medida de dois acontecimentos chave do século XX, sendo estes a Convenção de Genebra em 1951 (que define o estatuto) e o Protocolo de Nova Iorque em 1967 (instrumento legislativo que alargou as disposições do estatuto de refugiado) (Morais, 2016, p. 241). Segundo a Convenção de Genebra e o Protocolo de Nova Iorque um refugiado é alguém que *“fugiu do seu próprio país para escapar de perseguição, ou por temor de ser perseguido, por motivo da sua raça, religião, nacionalidade, por pertencer a um determinado grupo social, ou pelas suas opiniões políticas”* (Morais, 2016, p. 241).

Esta noção de refugiado adotada pelas Nações Unidas é resultado da experiência histórica do totalitarismo na Europa, em que os refugiados eram principalmente pessoas perseguidas por Estados (Shacknove, 1985, p. 276). Shacknove (1985, p. 276) refere também que o estatuto de refugiado da ONU baseia-se exclusivamente nas situações de perseguição como forma de um

Estado quebrar os laços com os cidadãos e que existem outras razões como, por exemplo, o colapso de um Estado frágil.

De acordo com Moraes (2016, pp. 241-242) são estes os elementos contidos na definição de refugiado da tradição europeia:

- Receio (sendo o receio uma condição subjetiva, é necessária uma avaliação da personalidade do requerente, os seus antecedentes pessoais e as suas experiências;
- Razão (o estado de espírito de receio tem de ter uma base objetiva);
- Perseguição (ameaça à vida ou à liberdade em virtude das razões referidas no conceito de refugiado acima enunciado);
- Agentes de perseguição (a perseguição é normalmente levada a cabo pelas autoridades do país, mas pode também resultar de ações de segmentos populacionais que não respeitem os padrões legais em vigor no país);
- Motivos da perseguição (raça, religião, nacionalidade, etnicidade ou opinião política);
- Estar fora do país de que tem nacionalidade (faz menção às pessoas que possuem uma nacionalidade, não se considerando os apátridas);
- Não poder requerer proteção no seu país de origem (quer não possa ou não queira requerer a proteção do seu governo);

O estatuto é, no entanto, fluído em alguns pontos, permitindo que existam múltiplas interpretações mesmo dentro do quadro conceptual referido. Existem, de facto, várias definições de refugiado em diferentes jurisdições, tendo todas elas por base a Convenção de Genebra (Shacknove, 1985, p. 275). Mesmo a PAR atuando dentro de um quadro jurídico e conceptual, continua a ter algum espaço de manobra para definir os grupos alvo da sua ação, o que entende por integração e os mecanismos de funcionamento da rede.

Este assunto é relevante para o tema em análise, pois como afirma Sen (1999, pp. 154-155) as instituições devem ser analisadas segundo uma perspetiva integrada (as suas possibilidades de ação ou limitações que emergem das suas relações umas com as outras). Um outro bom exemplo é o que acontece em países como a Itália, França, Suíça e também Portugal em que é necessário os refugiados formalizarem em primeiro lugar um pedido de proteção internacional antes de obterem a extensão completa dos direitos associados ao estatuto (Bertram, Maleki e Karsten, 2020, p. 264), tendo a PAR também um papel muito importante no que toca ao acesso dos beneficiários a esse conjunto de direitos, como será explicado ao longo do trabalho.

A PAR faz questão de mencionar nos seus relatórios de atividade a articulação que faz com o Estado português. Por exemplo, no relatório de 2019 é afirmado que o Estado português reconhece o trabalho da PAR no que toca ao acolhimento e integração de refugiados e que esta

última é consultada em diferentes ocasiões para se pronunciar sobre questões relacionadas, desempenhando um papel importante na sinalização dos desafios que os refugiados enfrentam no contexto português (PAR, 2019, p. 10).

Compreender determinadas relações que existam com atores externos à rede tem importância crucial nos objetivos deste trabalho, nomeadamente nos mecanismos de funcionamento da rede e quais destes são vantajosos ou não para o trabalho que esta última realiza.

Introdução teórica

De forma a evitar ambiguidades nos termos usados, é essencial definir os conceitos chave deste trabalho. Serão estes o conceito de rede interorganizacional, integração e desenvolvimento comunitário. Será em primeiro lugar discutido o conceito de integração, que é considerado central nos debates onde são abordadas questões como o estabelecimento, os direitos e o ajustamento de refugiados (Strang e Ager, 2010, p. 590). O conceito de integração é um dos que tem a por vezes designada natureza *wicked*, que contrasta com os problemas ditos técnicos. Será utilizado neste trabalho a designação de problemas complexos (Kłeczek, Hajdas e Wrona, 2020, p. 1) ao invés de expressão problemas *wicked*.

Segundo Weber e Rittel (1973, p. 156) os problemas técnicos têm três características fundamentais: é possível definir o problema, existe um entendimento da natureza desse problema e é possível obter um consenso sobre o mesmo. Como vamos ver, integração é algo particularmente complicado de formular uma definição que satisfaça um público vasto, ou seja, consenso sobre o conceito é de facto algo que não existe. Este é o primeiro aspeto de um problema complexo (como é o caso da integração), o facto de haver múltiplos entendimentos sobre o seu significado.

O segundo aspeto prende-se com o entendimento do problema ou a natureza do problema. Weber e Rittel (1973, p. 158) referem a relação a este ponto que *“como era muito fácil obter um consenso sobre a natureza dos problemas durante o início da era industrial, a tarefa podia ser atribuída aos tecnicamente qualificados, que por sua vez poderiam ser confiáveis para cumprir o objetivo”*. Aplicado ao conceito de integração, significa que diferentes agentes podem considerar diferentes causas ou fatores distintos para que seja atingida a “meta” da integração.

Para terminar esta breve introdução à noção de problemas complexos, resta mencionar a dificuldade de obter um consenso sobre a forma de atuar em relação a uma dada problemática. Tal como acontece com a definição de um problema complexo, também pode revelar-se um desafio encontrar um consenso sobre como atuar sobre essa problemática. É importante ter em mente estas características antes de se discutir qualquer ideia de integração.

Por vezes a ideia de integração é associada a palavras como absorver, assimilar ou incorporar, que evidencia a complexidade e ambiguidade em torno do conceito de integração (Korac, 2003, p. 52). Como já é perceptível na frase acima, este é um conceito que pode gerar alguma polémica, por exemplo, com a utilização de expressões como assimilar, que remetem para um abandono ou substituição de elementos da cultura original do refugiado de maneira a incorporar elementos culturais do contexto onde é acolhido. Integração como assimilação pode ser definida como “*onde pertencer significa ser o mesmo, compartilhar um conjunto de qualidades que definem o grupo*” (a nação neste caso) (ibid., p. 593). De acordo com os autores Penninx e Garcés-Mascarenãs (2016, p. 12) o conceito de integração é aqui apresentado não apenas como uma obrigação a cumprir pelo refugiado, mas também como um processo linear.

De acordo com os autores Strang e Ager (2010, p. 592) tem havido nos Estados Unidos tentativas no sentido de reanimar ideias assimilacionistas como forma de integração. No Reino Unido, o discurso em torno da ideia de identidade nacional foi reforçado na retórica relativa à integração de refugiados, tendo aqui o domínio da língua inglesa (apesar de existirem outros pontos) assumido um papel relevante como fator que distingue entre nós (neste caso, os britânicos) e o Outro (refugiados) (ibid., p. 593). Esta ideia de pendor assimilacionista tem, no entanto, várias insuficiências.

Em primeiro lugar, é completamente ignorada a perspetiva do refugiado, se este se sente integrado ou não. De acordo com Strang e Ager (2010, p. 595) a integração é um processo que é moldado de forma considerável pelas intenções e aspirações dos próprios refugiados. Também Kyeremeh *et al* (2021, p. 650) mencionam a importância de considerar a perspetiva dos refugiados, tanto para a formulação de melhores políticas públicas como no que toca ao conhecimento académico sobre o conceito de integração. Esta visão do conceito de integração pode também ser propícia a que haja uma intervenção excessiva dos técnicos nas vidas privadas das famílias de refugiados de forma a moldar estas últimas culturalmente e psicologicamente e também para que se ajustem aos programas em vigor (ao regime do estado providência, por exemplo) e lugar de serem os programas a adaptarem-se às respetivas necessidades dos refugiados (Olwig, 2011, p. 185).

Em segundo lugar, a visão assimilacionista trata a população autóctone como uniforme. Aplicada a visão assimilacionista ao conceito de Estado-nação, assume-se que toda a cultura política do grupo (a nação) é constituída por um conjunto de ideias coerente que o caracteriza (van Reekum, Duyvendak e Bertosi, 2012, p. 420), sendo exemplo disso a parte da definição “*pertencer significa ser o mesmo*”. Contudo, a cultura política de um Estado-nação está mais próxima de um dissenso em relação a múltiplas questões, como por exemplo, a cidadania (Ibid.).

De acordo com Koopmans (2010, p. 3) a aquisição da nacionalidade é determinante no acesso dos migrantes a diversos conjuntos de direitos (direitos derivados da cidadania). Todavia, torna-se complicado operacionalizar o “ser o mesmo” quando não existe consenso no grupo sobre o que esse “mesmo” significa. Este dissenso pode significar tremendas dificuldades aos refugiados nos seus processos de integração, ficando estes privados de uma importante componente como a cidadania.

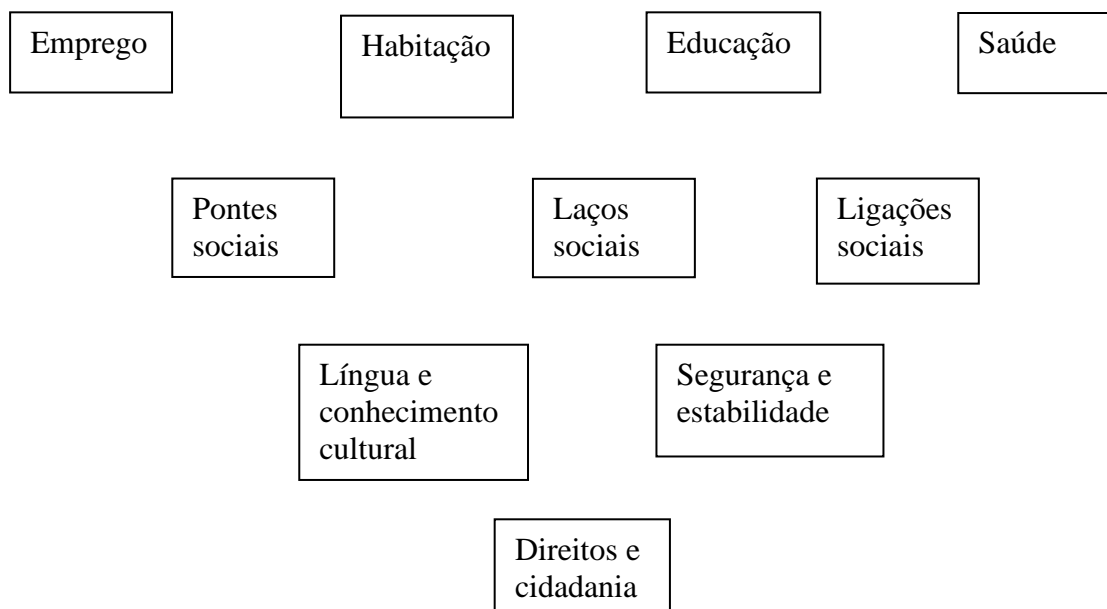
Com isto não se pretende afirmar que o conceito de integração significa exclusivamente acesso à cidadania no país de acolhimento por parte do refugiado, mas que tal pode representar uma das dimensões a serem consideradas quando se trata deste conceito.

Uma terceira limitação da definição prende-se com o facto do conceito de integração como assimilação considerar a ideia de pertença como a partilha de um conjunto de características identitárias estático entre os membros de um grupo. As identidades, de grupo ou individuais, são fluídas e podem mudar com o tempo. Citando a ideia de Strang e Ager (2010, p. 602) “*integração é multidimensional no sentido em que envolve a formação de relacionamentos entre indivíduos com identidades múltiplas e sobrepostas*”.

Tendo em consideração que estão sempre a ser criadas novas relações entre as pessoas, torna-se difícil argumentar que as identidades permaneçam intactas e que os pontos ou dimensões identitárias que num dado período definiam um “nós” e um “eles” se mantenham inalterados com o passar do tempo.

Uma outra forma de olhar para o conceito de integração é definir este através de dimensões que o integram e estabelecer patamares ou níveis com as diferentes dimensões. Definições de integração não normativas e abertas como a de Penninx e Garcés-Mascarenãs (2016, p. 14), que definem integração como “*processo de se tornar aceite como parte da sociedade*”, podem ser bons pontos de partida para pensar no conceito, mas nada é referido em relação a dimensões e possíveis indicadores (por um lado é positivo ao não restringir o conceito, mas em contrapartida não é dada nenhuma base de ação e avaliação do desenvolvimento do processo).

Strang e Ager (2008, p. 170) sugerem no seguinte esquema uma possível estrutura com diversos domínios do conceito de integração:



Fonte: Strang e Ager, 2008, p. 170

Os autores atribuíram as seguintes designações aos diferentes patamares (na ordem de cima para baixo): o primeiro patamar corresponde a marcadores e meios, o imediatamente abaixo a conexões sociais, de seguida os facilitadores e, por fim, fundação (Ibid.). De facto, dimensões como acesso à educação de forma a melhorar as hipóteses de empregabilidade, acesso a serviços de saúde e a outros tipos de serviços sociais são algumas das medidas de integração que muitos governos de países recetores acabam por adotar (Korac, 2003, p. 52). O esquema apresentado tem a vantagem de incorporar diversas dimensões que o conceito de integração pode apresentar (Strang e Ager, 2008, p. 185), comparado com algumas definições do conceito, que enfatizam algum ou alguns dos elementos presentes no esquema e negligenciam outros.

A PAR, nomeadamente no eixo PAR Famílias, atua essencialmente em seis dimensões: habitação, despesas básicas, auxílio no acesso à educação pública, ajuda no acesso ao sistema público de saúde, auxílio na entrada dos adultos no mercado de trabalho e a provisão de aulas de português. O esquema menciona mais dimensões relativas ao conceito de integração do que o PAR Famílias, mas se for levado em conta a interdependência entre as diversas dimensões do esquema, os domínios onde a PAR presta auxílio podem potenciar ou facilitar indiretamente outros aspetos da integração. A título de exemplo, a aprendizagem da língua portuguesa

facultada pelas instituições da PAR pode ser uma mais-valia na relação dos refugiados com as comunidades onde estão inseridos e nos contactos que estes venham a ter com organismos do setor público.

Outro aspeto positivo a salientar está relacionado com o conjunto das conexões sociais, o segundo patamar no esquema de integração referido. Importa avançar desde já com as definições dos termos deste patamar do esquema: laços sociais referem-se às relações que existem entre os membros de um determinado grupo, pontes sociais a relações intergrupais e, por fim, ligações sociais referem-se às relações que se estabelecem entre o indivíduo e as estruturas estatais (Strang e Ager, 2008, p. 181). Estas relações são bidirecionais, ou seja, os intervenientes influenciam-se mutuamente. As dimensões interativas do esquema reforçam também um ponto importante da noção de integração referido por da Lomba (2010, p. 418), de que a responsabilidade do processo de integração é partilhada entre refugiados e os restantes atores envolvidos.

Uma das críticas feitas à definição assimilacionista do conceito mencionava a visão do refugiado como um indivíduo desprovido de agência, que se limita a participar num processo que foi formulado para ele e no qual não tem opinião.

No esquema proposto por Strang e Ager, pelo contrário, é tido em conta as diversas interações que os refugiados têm nos contextos de acolhimento e que eles próprios são também agentes importantes no processo de integração pelo qual estão a passar. Esta visão do processo de integração como um processo bidirecional foi descrito por Korac (2003, p. 53) como *“um processo bidirecional, mais do que um tipo de medicamento que os refugiados tomam para se encaixar”, devem contribuir para os processos em que a integração é definida, facilitada e avaliada*. É, no entanto, necessário ter em atenção que a ideia de processo bidirecional pode ser baseada na expectativa de que grande parte da adaptação seja levada a cabo pela minoria (neste caso, os refugiados) por comparação com a população autóctone (Phillips, 2010, p. 211).

O facto de o esquema de Strang e Ager não estar vinculado a nenhuma definição em particular e apenas mencionar dimensões de atuação, não fazendo menção a nenhuma linha de ação específica pode ser um ponto importante para lidar com a natureza complexa do conceito de integração, pois o esquema cria um certo equilíbrio entre não ser demasiado restrito ou demasiado ambíguo (que pode acontecer nas definições), adapta-se a múltiplos entendimentos de indicadores para cada dimensão que incorpora (dependendo do contexto social onde está a ser aplicado) e pode também servir como base para diversas linhas de ação relacionadas com integração.

No entanto, o esquema de Strang e Ager possui também insuficiências. No plano operacional, o facto de poder haver múltiplos indicadores para cada um dos pontos propostos no esquema de Strang e Ager pode levantar sérias dificuldades à sua aplicação prática, sendo a dicotomia entre os princípios *jus soli* (associando o direito de nacionalidade ao nascimento num território de um Estado soberano) e *jus sanguinis* (associando o direito de nacionalidade às ligações de parentesco do indivíduo) (Voutira, 2012, p. 129) exemplo de possíveis interpretações do último ponto do esquema referente à cidadania.

Por outro lado, isto pode ser considerado uma vantagem, pois o esquema pode ser adaptado a realidades muito distintas, desde que sejam negociados os indicadores que se considerem relevantes para cada uma das dimensões num determinado contexto (Strang e Ager, 2008, p. 185). No entanto, a decisão desses indicadores pode ser altamente influenciada pelos valores e atitudes da sociedade de acolhimento em relação ao que constitui integração (Alencar, 2018, p. 1589) em detrimento das perceções dos refugiados sobre o tópico.

Outro aspeto a ter em atenção quando são usados esquemas como o apresentado é que as dimensões que o mesmo incorpora não estão isoladas em compartimentos, são interdependentes (como dito anteriormente). Strang e Ager (2008, p. 186) dão como exemplo deste ponto que as questões relativas à habitação podem influenciar as condições para as ligações sociais e contribuir para estimular um sentimento de segurança entre os refugiados nos seus contextos de acolhimento. Há que mencionar que o contrário também pode acontecer, em que uma intervenção bem-sucedida em alguma/s das dimensões da noção de integração não tenha o mesmo resultado em outra, o que dificulta consideravelmente aferir o sucesso de qualquer ação neste campo (Kyeremeh *et al*, 2021, p. 650).

No esquema de Strang e Ager é atribuído um papel basilar à questão da habitação para a integração de refugiados, mas este ponto pode revelar-se uma debilidade, principalmente considerando o modelo de integração do PAR Famílias quando é aplicado em contextos de baixa densidade populacional. Meer *et al* (2021, p. 4) alertam que as opções de acomodação nestes contextos locais podem ser bastante limitadas, sendo que em diversas situações as condições de habitação são mais um entrave à integração do que um facilitador.

Tendo em conta estas limitações, dada a dificuldade ter uma definição de integração que englobe tantos aspetos como os referidos no esquema de Strang e Ager, este será o ponto de referência do que se entende por integração ao longo deste trabalho.

O segundo conceito que orienta o presente trabalho é o de rede interorganizacional. As redes interorganizacionais podem ter múltiplos propósitos e incorporar organizações de múltiplos setores de atividade. Recapitulando um ponto da introdução, foram mencionados

certos aspetos do funcionamento da rede, serão abordados neste trabalho os pontos: processos de tomada de decisão, modalidades de partilha da governança, partilha de informação entre os parceiros e formas de partilha de recursos.

Quando se trata de redes interorganizacionais criadas para o propósito de ação social, como é o caso da PAR, as suas ações visam a resolução ou mitigação de um determinado problema social (Chen, 2008, p. 352). Provan, Fish e Sidow (2007, p. 482) definem uma rede como “*um grupo de três ou mais organizações conectadas de forma a facilitar a realização de um objetivo comum*”. Estas redes de providência de serviços sociais são criadas, segundo Graddy e Chen (2006, p. 534), com base em benefícios esperados como eficiência, inovação, adaptação aos contextos locais, maior flexibilidade na execução de tarefas, melhorar os laços comunitários, reforço da legitimidade das organizações (Oliver, 1990, p. 246) e maior capacidade de reação a ambientes de incerteza (Ibid.).

Segundo Bob Jessop (1994, p. 15) os sistemas complexos (onde se podem incluir as redes) podem beneficiar da variedade interna ou diversidade dos atores que os constituem de modo a estarem preparados para lidar com a multiplicidade de perturbações que podem ocorrer num mundo complexo.

A formação de redes também possui desvantagens para as organizações individuais que as constituem, como redução de autonomia e o aumento da dependência de outros, mas não sendo a procura de lucro a finalidade deste empreendimento cooperativo, as potenciais desvantagens não são tidas em conta como uma ameaça à sobrevivência das organizações envolvidas (Provan e Milward, 2001, p. 415).

Esta definição poderá, em teoria, servir para caracterizar a PAR, mas a proposta destes três autores possui uma limitação considerável. A definição é muito marcada por uma visão instrumental da motivação das organizações para formarem redes, ou seja, de que as organizações formam redes entre si apenas com base na perceção de melhoria do desempenho individual da organização (Whetten e Leung, 1979, p. 326). Acontece que, a decisão de uma dada organização permanecer em uma rede pode ter como base ideias preconcebidas sobre a legitimidade e o estatuto de outras organizações ou tradições organizativas, mesmo que esta pertença não traga na prática os benefícios expectáveis no início (Ibid., p. 328).

Uma definição mais adequada ao propósito deste trabalho é apresentada por Chen (2008, p. 352) que define rede interorganizacional como “*parceiros que compartilham em conjunto a compreensão de uma problemática e chegam a um certo nível de consenso sobre os meios de lidar com o problema*”. A expressão “*certo nível de consenso*” é particularmente importante. De acordo com Ansell e Gash (2008, p. 545) estamos perante um caso de governança

colaborativa quando *“atores públicos e privados trabalham coletivamente de maneiras distintas, usando processos particulares para estabelecer leis e regulamentos para o fornecimento de bens públicos”*. A PAR poderá revelar-se um caso de governança colaborativa e, caso seja, uma característica desse arranjo organizativo é que existe uma procura de consenso entre os parceiros, mesmo que esse consenso não seja posteriormente obtido na maioria das vezes (Ibid., p. 547). Ou seja, mesmo que *a priori* se saiba que é bastante possível que não exista um consenso, todos os parceiros têm em mente que o objetivo é tentar ao máximo alcançar o mesmo. A ideia anteriormente apresentada fica, no entanto, dependente da verificação empírica do funcionamento da PAR.

Para finalizar, resta discutir e definir o conceito de desenvolvimento comunitário. Este conceito é particularmente difícil de abordar, pois o crescimento da sua utilização e a interdisciplinaridade que o caracteriza multiplicaram o número de práticas associadas ao desenvolvimento comunitário (Philips e Pittman, 2009, p. 5). O desenvolvimento comunitário como método ficou conhecido pela ação de diversos técnicos de terreno da “ajuda ao desenvolvimento”, que questionaram os modelos padrão de desenvolvimento promovidos por organizações como a ONU e, colocaram em prática métodos alternativos (Amaro, 2017, p. 81). Esta nova linha de ação tinha como base três ideias fundamentais:

- *“o diagnóstico das necessidades deve realizar-se com a participação das populações”*;
- *“a resposta a essas necessidades deve começar pela mobilização das capacidades da própria comunidade”*
- *“os problemas e as soluções devem ser abordados de forma integrada, articulando vários conhecimentos disciplinares e setores de intervenção”* (Amaro, 2003, p. 13).

A PAR utiliza no programa PAR Famílias um modelo de integração que tem por base as comunidades onde as instituições de acolhimento se inserem. Cascant e Brennan (2012, p. 297) apresentam uma definição “generalista” de desenvolvimento comunitário como:

“a processo que envolve organização, facilitação e ação que permite às pessoas estabelecerem maneiras de criar a comunidade em que desejam viver. É um processo que fornece uma visão, planeamento, direção e ação coordenada de modo a alcançar as metas desejadas associadas com a promoção de esforços direcionados para a melhoria das condições nas quais os recursos locais operam. Como resultado, os agentes do desenvolvimento comunitário aproveitam recursos económicos, humanos e físicos locais para garantir que as necessidades diárias são asseguradas e responder às necessidades e condições em mudança”.

A definição é bastante lata no que toca à não especificação de nenhuma conceção ideal de comunidade, mostrando a aplicabilidade a múltiplos contextos. Este aspeto é de relevância para o contexto deste trabalho, pois o PAR Famílias desenvolve atividade em realidades muito diferentes por todo o país.

A definição de desenvolvimento apresentada é também abrangente num outro aspeto relevante, sendo este a utilização do termo *agentes do desenvolvimento comunitário* pode referir-se a múltiplos atores sociais. Citando Manuela Silva (1963, p. 547) “*o desenvolvimento comunitário pode ser desencadeado por diferentes entidades: uma pessoa qualquer da região, um líder formal, um órgão da administração, uma associação de carácter social, cultural ou humanitário, uma equipa de técnicos, um centro de investigação, etc*”.

Dependendo das características do ator ou atores sociais que conduzam o processo de desenvolvimento, este pode ter resultados diferentes e/ou diferentes formas de chegar a um mesmo resultado. Tendo em mente estas ambiguidades, os mesmos autores propuseram uma tipologia com três formas de desenvolvimento comunitário (todas tendo por base a definição generalista apresentada): imposto (processo não participativo ligado ao desenvolvimento de infraestruturas e melhoria tecnológica), direto (processo já com algum grau de participação da comunidade, nomeadamente em relação ao feedback da comunidade em relação a determinado projeto) e autoajuda (processo interacional que se foca nas relações entre as pessoas e no controlo do processo por parte da comunidade) (Cascant e Brennan, 2012, pp. 298-300).

Entre as opções desta tipologia, o PAR Famílias não aparenta estar em perfeito enquadramento com nenhuma das opções de tipos de desenvolvimento comunitário, sendo que pode até apresentar alguma forma “híbrida” (combinando elementos dos diferentes tipos). O exame empírico será essencial para averiguar esta hipótese. De acordo com a descrição do PAR Famílias apresentada na Introdução, existe algum alinhamento entre o funcionamento deste último e o modelo de desenvolvimento comunitário como autoajuda, pois trata a noção de comunidade como assente nas relações que se estabelecem entre as pessoas, muito em linha com o envolvimento da comunidade local (indivíduos e organizações).

Esta visão do desenvolvimento comunitário baseado nas relações interpessoais foi também proposta por Bhattacharrya (2004, p. 21), que explica que o objetivo deste último deve ser o fomento da solidariedade e agência. As noções de solidariedade e agência são especialmente importantes no que toca à ligação entre o desenvolvimento comunitário e o esquema de integração acima proposto, principalmente na dimensão pontes sociais.

Também Cavaye e Ross (2019, p. 191) referem que o desenvolvimento comunitário se preocupa em melhorar determinados aspetos que as pessoas valorizam nas suas comunidades,

tendo como referência valores como a justiça social, inclusão, diversidade e colaboração. Todos estes valores mencionados estão também perfeitamente enquadrados com o processo de integração (nomeadamente nas dimensões relativas às conexões sociais e facilitadores), reforçando a complementaridade entre ambos os processos.

De acordo com o estudo realizado por Strang e Ager (2008, p. 180), tanto as populações de refugiados como não refugiados mencionaram a simpatia, entreatajuda e a participação em atividades de grupo (aulas, desporto, grupos comunitários, entre outros) como elementos que invocam um sentimento de “sentir-se em casa” e que facilitam a integração.

No entanto, torna-se necessário clarificar alguns pontos em relação à aplicação ao caso em estudo do modelo de autoajuda e apontar limitações do mesmo. Apesar de tratar-se de um programa de integração de base comunitária, onde é suposto os refugiados abrangidos interajam com os locais e estabelecerem relações com estes tornando-se membros ativos do coletivo local onde a instituição que os acolhe desenvolve a sua atividade, a comunidade não participa na elaboração de várias fases do processo de recolocação e integração.

Na realidade, dificilmente um projeto ou programa que envolva o conceito de integração pode ser enquadrado na sua totalidade na definição de desenvolvimento comunitário como autoajuda, pois existem dimensões importantes a ter em conta quando se fala de integração que a comunidade local simplesmente não tem poder sobre, como seja o acesso à documentação por parte dos refugiados (apesar de poderem ajudar na requisição desses documentos junto dos serviços públicos). Ou seja, a crítica é a semelhante à apresentada para o desenvolvimento comunitário direto, mas o grau de participação da comunidade é superior em relação a este último.

Um aspeto a ter a atenção quando se usa o conceito de desenvolvimento comunitário (de uma forma geral) é que podemos ser tentados a assumir que uma determinada área geográfica de pequena dimensão (um bairro, uma aldeia ou uma pequena vila) é uma comunidade, sem ter sido primeiro verificado se existe alguma forma de coesão entre as pessoas (Bhattacharrya, 2004, p. 11). A definição apresentada lida com esta questão na expressão inicial “*criar a comunidade em que desejam viver*”, pois pode ser interpretado no sentido de não ser necessário um sentido de comunidade pré-estabelecido para se promover o desenvolvimento comunitário, pois a construção ou reforço desse sentido e o processo de desenvolvimento podem avançar em simultâneo nesta lógica apresentada.

Aplicado no sentido do PAR Famílias, o facto de diversos atores se empenharem no auxílio à integração de refugiados e destes últimos serem também agentes no processo pode tanto

fomentar a criação de um sentido de comunidade como potenciar o que já existe e, conseqüentemente, contribuir para os processos de integração e desenvolvimento comunitário.

Apesar de alguns dos pontos/dimensões da integração serem estabelecidos a níveis institucionais mais elevados (regional, nacional e internacional), o processo acontece ao nível local (Penninx, 2009, p. 5), o que reforça a compatibilidade dos processos de integração e desenvolvimento comunitário. Contudo, possíveis obstáculos como a hostilidade, racismo, recursos limitados e limitados serviços locais inclusivos podem limitar severamente os processos mencionados (Spicer, 2008, p. 495). Outros fatores como a experiência histórica das localidades com a migração e diversidade, instrumentos e recursos à disposição dos governos locais e a presença de determinadas constelações políticas (anti-imigração ou pró imigração) contribuem também o sucesso ou insucesso dos processo de integração (Penninx, 2009, p. 6) e desenvolvimento comunitário.

Há, no entanto, uma crítica que pode ser feita ao modelo de desenvolvimento comunitário como autoajuda, sem com isso desconsiderar a importância deste. De acordo com Bhattacharrya (2004, p. 24) problemas locais podem muitas vezes serem manifestações de problemas macro, pelo que o desenvolvimento comunitário deve incorporar ações tanto a nível micro como a nível macro. Quando passamos a incorporar uma escala de ação mais abrangente, pode ser extremamente difícil para uma dada comunidade deter controlo de todas as fases de planeamento e ação tal como é descrito no conceito de desenvolvimento comunitário de autoajuda, pois com certeza vai ter de lidar com outros atores da sociedade. Não significa, contudo, que mesmo operando em escala micro não se tenha sempre de ter em considerações outros atores sociais que não a comunidade no desenvolvimento comunitário. A PAR pode ser neste aspeto um agente muito importante do desenvolvimento comunitário (ou mesmo tempo que o é da integração de refugiados), pois a mesma detém influência e visibilidade nos media e outros recursos que podem ser uteis para ações a nível macro e tem todas as suas instituições de acolhimento, indivíduos que se voluntariaram a acolher refugiados e o apoio do secretariado técnico no terreno como formas de agir a nível micro.

Opções metodológicas

Relembrando o que foi mencionado na introdução, este trabalho irá ter por base metodologias qualitativas. A principal técnica de recolha de dados a ser empregue será a entrevista semiestruturada. Uma definição de entrevista foi apresentada por Kvale (2007, p. 7) que a descreve como” *uma interação profissional, que vai para além da troca espontânea de visões*

que acontecem nas conversas do dia-a-dia, tornando-se num questionário cuidado e escuta com o propósito de obter conhecimento cuidadosamente testado”.

A entrevista pode também ser descrita como um interesse em compreender uma dada experiência de uma outra pessoa e o significado atribuído a essa mesma experiência (Seidman, 2006, p. 9).

Na introdução teórica foram mencionadas diversas hipóteses cujo objetivo é serem avaliadas pela análise empírica. A entrevista semiestruturada é uma técnica viável para responder aos objetivos deste trabalho pois, em comparação com a entrevista não estruturada onde é particularmente difícil testar hipóteses, esta primeira permite essa possibilidade (Leech, 2002, p. 665).

Uma vez mais por comparação à entrevista não estruturada, a modalidade de entrevista semiestruturada é uma melhor técnica no que toca ao potencial de produção de conhecimento, por via da margem de manobra que dá ao entrevistado para explorar pontos que considere pertinentes e na visibilidade que confere ao entrevistador como “participante na produção de conhecimento” no processo da entrevista (Brinkmann, 2020, p. 437).

A entrevista semiestruturada tem por base a utilização de um guião de entrevista, que orienta o investigador em relação aos tópicos a abordar e à ordem dos mesmos (Bernard, 2006, p. 212). Este tipo de entrevista permite que a pessoa entrevistada explique os seus pontos de vista de uma forma mais profunda e elaborada por via da formulação de questões “abertas” (Alsaawi, 2014, p. 151). Além disso, as questões presentes no guião podem ser apresentadas ao entrevistado na forma que o investigador achar mais pertinente, não tendo de seguir de forma rígida a forma como a questão é explicitada no guião de entrevista (Luo e Wildemuth, 2017, p. 249), podendo ser muito útil para o caso de ser necessário prestar esclarecimentos adicionais à pessoa entrevistada.

Um outro aspeto relevante de mencionar é o facto da entrevista semiestruturada permitir ao entrevistador explorar outros pontos que se revelem pertinentes com o decorrer da entrevista, mesmo que não estejam planeados previamente (Bernard, 2006, p. 212). Como não existe uma literatura académica extensa sobre a PAR, a possibilidade de explorar assuntos não previstos no decorrer das entrevistas pode revelar-se enriquecedora para o conteúdo do trabalho.

Há também a salientar uma grande limitação deste estudo, relacionada com a situação pandémica em que se viveu e se vive. Os contactos para a realização de entrevistas foram na maioria dos casos solicitados por email e, por opção da maioria dos representantes das instituições que responderam de forma positiva, a maioria das entrevistas foram realizadas com recurso à plataforma ZOOM, com a exceção de uma, que foi uma que foi realizada de forma

presencial. Das entrevistas realizadas, em todas foi dado o consentimento dos entrevistados para a gravação, de modo que foi possível realizar a transcrição integral de todos os dados recolhidos. No entanto, a taxa de respostas foi baixa, sendo que dos 16 contactos iniciais (às organizações que constituem a Comissão Executiva da PAR) apenas se obtiveram 6 respostas positivas aos pedidos de entrevista. Com o decorrer da investigação, foi sugerida por diversos entrevistados entrevistar um membro de uma outra entidade exterior à Comissão Executiva, dada a relevância que tinha para as questões em análise.

Dado que este último aceitou o pedido de entrevista, contabilizaram-se um total de 7 entrevistas realizadas. O problema da baixa taxa de respostas em pedidos de entrevista online foi também reportado por Góralaska (2020, p. 49) como um obstáculo à investigação que faça uso da entrevista como técnica de recolha de dados.

Ainda assim, há a salientar que as respostas positivas obtidas englobam representantes de instituições com perfis organizativos muito heterogéneos e de localizações geográficas também elas distintas entre si, o que é em si um ponto positivo para este trabalho, dado a variedade de experiências que estão representadas.

1.PAR: uma breve introdução

1.1 PAR: surgimento, modelo e impactos

É no contexto mediático da designada “crise dos refugiados” que surge a PAR, em grande parte devido à mobilização de diversas organizações da sociedade civil por parte do IPAV (Instituto Padre António Vieira). O núcleo fundador da PAR era constituído por 30 organizações nacionais com experiência em matéria de acolhimento de refugiados (PAR, 2016, p. 5). Entre as organizações que compunham o núcleo fundador da PAR, estavam presentes atores de relevo na sociedade portuguesa como a Conferência Episcopal Portuguesa e a Comunidade Islâmica Portuguesa. A comunicação social teve também uma contribuição notável na divulgação da PAR, nomeadamente com três dos principais canais de televisão nacionais a darem visibilidade à mesma (Ibid.).

A presença de instituições com mérito reconhecido no núcleo fundador e a visibilidade que teve nos meios de comunicação social permitiu à PAR ganhar legitimidade junto da opinião pública e levantar apoios para a sua atividade. Posteriormente à fundação do núcleo fundador da PAR, pediram para se juntar à rede mais 260 organizações, sendo estas de características

muito diferentes entre si. Entre as organizações estavam associações, empresas, municípios, universidades e escolas, prova da heterogeneidade organizacional anteriormente referida.

A PAR possui três eixos de intervenção: o PAR Famílias (que já foi explicado na introdução), o PAR Sensibilização (programa que visa a promoção de uma cultura de acolhimento e sensibilizar para temáticas relativas às questões dos refugiados) e o PAR Linha da Frente (que visa o apoio no terreno aos países que sofrem uma maior pressão migratória).

Os órgãos que compõem a PAR são os seguintes: coordenação, comissão executiva, secretariado técnico, instituições de acolhimento e outras instituições. Um aspeto importante desta rede é que esta não possui uma personalidade jurídica própria, sendo esta decisão “*reflexo da sua origem e natureza de movimento da sociedade civil, multifacetado e desinstitucionalizado, fundado na cooperação e no trabalho em rede interinstitucional*” (PAR, 2019, p. 7).

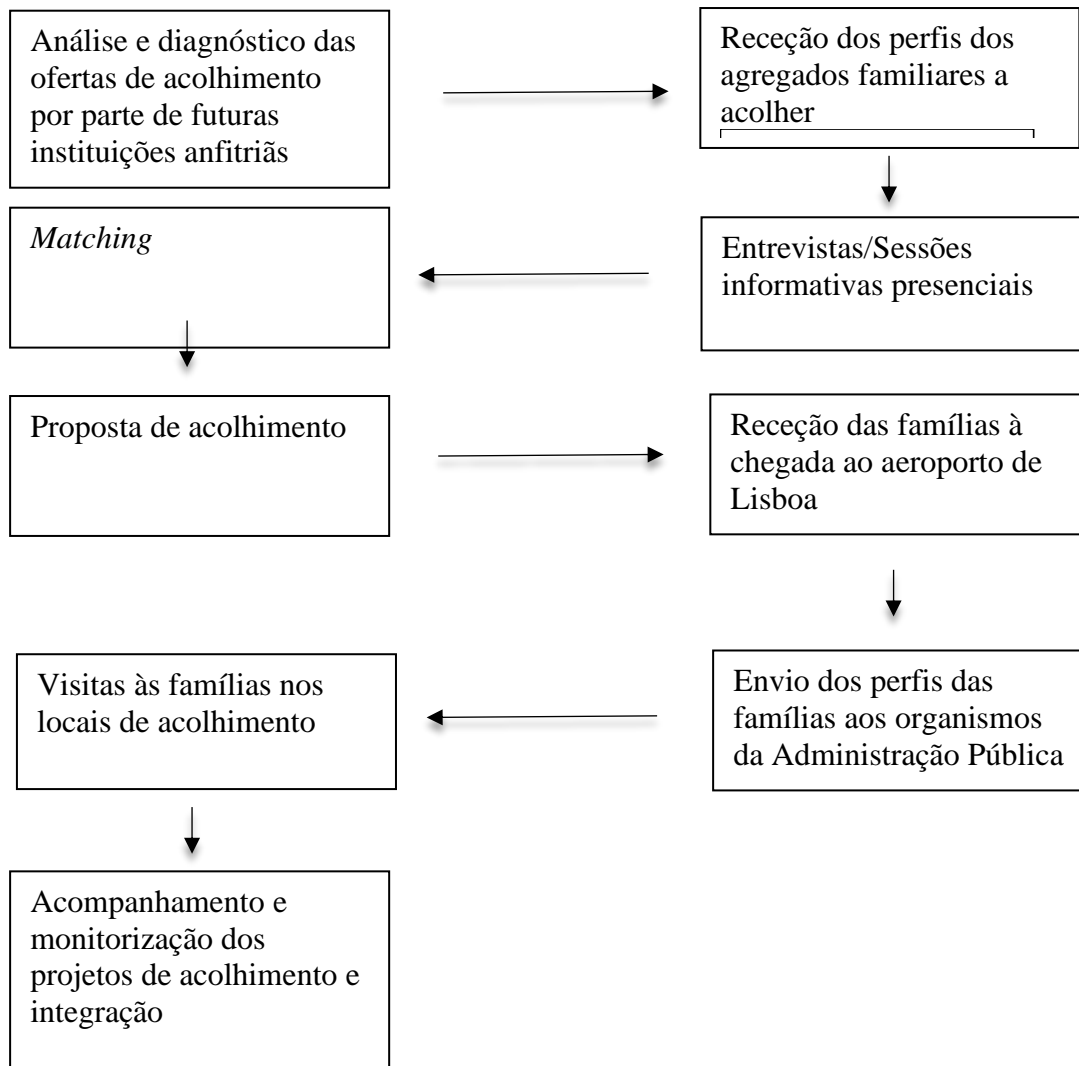
A PAR realiza anualmente uma Assembleia Geral de Parceiros onde se elege o Coordenador (atualmente JRS), sendo este depois responsável pela nomeação das instituições da rede que vão integrar a Comissão Executiva (Ibid., pp. 5-6). A maioria das primeiras reuniões da Comissão Executiva foram feitas na sede do IPAV (Ibid., pp. 6-7), pois este foi o impulsionador da PAR na sua fase inicial, sendo posteriormente estes encontros feitos de forma rotativa nas sedes dos diferentes membros que compõem a Comissão Executiva de forma a reforçar o carácter descentralizado da rede (PAR, 2019, p. 9).

Novas organizações são convidadas para integrarem a Comissão Executiva com base no papel que desempenham em matéria de acolhimento de refugiados (Ibid., p. 7). À data do ultimo relatório de 2020, a Comissão Executiva era composta por dezasseis instituições, sendo estas: Cáritas Portuguesa, CLIB, CNIS, Comité Olímpico de Portugal, Comunidade Islâmica de Lisboa, Conferência Episcopal Portuguesa, GRACE, Fórum Refugio, Fundação EDP, Fundação Maria Dias Ferreira, JRS, Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, Paróquia São Tomás de Aquino, SCML, Universidade de Aveiro e Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto (PAR, 2020, p. 5).

A Coordenação em conjunto com a Comissão Executiva são responsáveis pela gestão dos projetos que a PAR tem em curso (PAR, 2019, p. 7). O secretariado técnico foi numa fase inicial assumido pelo IPAV, tendo posteriormente o JRS Portugal assumido a função. Ao secretariado técnico compete: servir como intermediário entre as instituições de acolhimento e os diversos serviços públicos, analisar as capacidades de acolhimento das instituições da PAR, criar perfis dos refugiados e definir os critérios para o *match* entre a instituição de acolhimento e os beneficiários (JRSPortugal, 2017, p. 1). A equipa do secretariado técnico caracteriza-se

pela heterogeneidade de áreas de formação dos seus profissionais, englobando disciplinas como Serviço Social, Direito, Antropologia, Economia e Comunicação (PAR, 2019, p. 24).

O seguinte esquema mostra como o Secretariado Técnico (JRS) opera dentro da PAR (JRSPortugal, 2017, p. 2):



Outro aspeto importante de mencionar em relação ao funcionamento do JRS dentro da PAR é que este facilita documentos relacionados com boas práticas às instituições de acolhimento, além do acompanhamento dos processos de integração dos beneficiários (Ibid., p. 1). Apesar deste apoio, a maioria das responsabilidades relativas ao acolhimento e integração dos refugiados passa pelas respetivas instituições anfitriãs e não pelo JRS ou mesmo pela PAR. No relatório da PAR de 2019 (PAR, 2019, pp. 13-14), são mencionadas as seguintes responsabilidades das instituições anfitriãs:

- *“Providenciar habitação o mais autónoma possível e adequada às características das famílias durante o período de duração do programa”;*

- “Entregar às famílias um valor mensal no valor de 150€ por pessoa para despesas pessoais”;

- “Apoiar, pelos próprios meios ou através de outras instituições, no acesso a aulas de português”;

- “Apoiar no acesso à saúde e a inscrição no SNS através do centro de saúde da área de residência”;

- “Apoiar as famílias acolhidas na inscrição dos menores na creche, ensino pré-escolar ou respetivo agrupamento de escolas e acompanhar a evolução da sua integração na comunidade escolar”;

- “Apoiar a inserção dos adultos das famílias acolhidas no mercado de trabalho, de modo a alcançarem a sua autonomia, através do apoio na procura ativa de emprego, na ajuda da realização do CV em português, na inscrição em Centro de Emprego, no acesso a formação certificada ou informal e promovendo, quando aplicável, a ligação às instituições adequadas para efeitos dos processos de reconhecimento de qualificações estrangeiras em Portugal”;

- “Apoiar a inscrição na Segurança Social e no pedido de concessão dos apoios sociais”;

- Fomentar e apoiar (...) o processo de autonomização gradual e crescente das famílias acolhidas”;

Estas funções a desempenhar pelas instituições anfitriãs têm atualmente a duração de 18 meses (tendo sido anteriormente de 24 meses), sendo as razões apresentadas para tal a falta de financiamento destas instituições por parte da União Europeia e o evitar de disparidade de tratamento entre os refugiados acolhidos (Ibid., p. 13).

Como já tinha sido mencionado, a PAR (por via das instituições anfitriãs) atua essencialmente em seis dimensões da integração: alojamento independente, despesas básicas (comida, roupas, etc), auxílio no acesso à educação pública, ajuda no acesso ao sistema público de saúde, auxílio na entrada dos adultos no mercado de trabalho e a provisão de aulas de português. Para além do apoio técnico, tal como descrito no estudo de Barbosa *et al* (2021, p. 73), os técnicos e voluntários das instituições anfitriãs também são uma fonte de apoio a nível emocional às famílias de refugiados, chegando alguns dos refugiados a descrever estes técnicos e voluntários como família. Estas instituições anfitriãs, à semelhança com o que acontece na PAR como um todo, comportam formas organizativas distintas entre si, apesar da função na rede ser a mesma. À data de publicação do relatório de atividade de 2020, faziam parte da PAR 96 instituições anfitriãs (PAR, 2020, p. 8).

Como foi assinalado no relatório do Secretariado Técnico (JRSPortugal, 2017, p. 9), a maioria destas instituições são associações ou fundações (30%), mas fazem também parte deste

grupo paróquias (29%), associações religiosas (18%), congregações (13%), municípios (6%) e escolas (4%) (é importante mencionar que o relatório do JRS que inclui as tipologias das instituições é de 2017 e o último relatório da PAR data de 2020, pelo que as percentagens podem ser um pouco diferentes atualmente). As famílias de refugiados acolhidas no eixo de intervenção PAR Famílias vieram para Portugal ao abrigo dos programas de recolocação da Grécia e Itália de 2015 e do acordo da UE de reinstalação da Turquia do ano de 2017, tendo sido a PAR responsável por acolher cerca de 40% do total de refugiados que chegaram ao país em ambos os programas (PAR, 2019, pp. 19-20).

Outra das características que definem a PAR é a presença alargada dentro do território nacional. As instituições de acolhimento de PAR estão presentes em 17 distritos (PAR, 2019, pp. 14-16), evitando assim uma concentração excessiva da sua ação nos principais centros urbanos.

Tal com descrito no último relatório de 2020, desde a sua fundação em 2015 até dia 31 de dezembro de 2020, a PAR foi responsável pelo acolhimento de 775 pessoas (372 crianças e 403 adultos), o que corresponde a 167 famílias (PAR, 2020, p. 15).

Existem casos de desistências do programa de integração da PAR e também de não aceitação da proposta de acolhimento, apesar destes casos serem residuais. No período de novembro de 2018 e dezembro de 2019 foi registado um abandono do programa PAR Famílias por uma família de seis elementos e uma outra com quatro elementos não aceitou as condições da proposta de acolhimento (PAR, 2019, p. 23). Durante o ano de 2020, apenas uma família abandonou o programa (PAR, 2020, p. 13). As causas para o abandono de programas de acolhimento por parte dos beneficiários são múltiplas, mas no caso português foram apontadas a reunião com membros da família que estão em outros países, o facto de muitos países do centro e norte da Europa terem comunidades de refugiados já estabelecidas (Costa e Teles, 2017, p. 44) e a *“possibilidade de outras ofertas em destinos mais atrativos na EU”* (Ibid., p. 42).

1.2 PAR Famílias: boas práticas e desafios

Após a explicação da forma de funcionamento da PAR e dos aspetos particulares do PAR Famílias, que é o foco deste trabalho, é altura de fazer uma apreciação crítica relativamente às boas práticas e vantagens desta iniciativa e aos desafios que a mesma enfrenta, recorrendo a literatura de diversas áreas académicas que se debruçam sobre questões de acolhimento de refugiados.

Um dos maiores pontos positivos do funcionamento do PAR Famílias, e também da PAR como um todo, é a sua natureza descentralizada. Uma forma de acolhimento que não se desenvolve exclusivamente nos grandes centros urbanos pode ser uma mais-valia no que toca a um maior contacto dos diversos estratos da população autóctone com as populações de refugiados. Segundo Barbosa *et al* (2021, p. 76) a interação entre os refugiados e as comunidades locais é estimulada pelo modelo PAR Famílias, tendo os beneficiários relatado a sensação de inclusão social, bem-estar e sentido de pertença como resultado da interação.

Caso os refugiados acabem por estar confinados apenas a uma determinada área geográfica, grande parte da população autóctone fica sem contacto com estes últimos (e vice-versa), ficando mais expostas a visões estereotipadas dos refugiados divulgadas em diversos meios de comunicação. Este ponto é explícito nas palavras de Santinho (2013, p. 22)

“o facto de serem encaminhados para o Centro de Acolhimento de Refugiados (...) e o facto deste centro estar localizado fora de Lisboa, numa freguesia no município de Loures, fazem com que os refugiados procurem casa ou quarto para alugar nas ruas adjacentes ao CAR. Esse confinamento a uma determinada área muito localizada contribui para que raramente se saiba da existências de refugiados noutros municípios e regiões do país, e faz com que as instituições fora da região de Loures e a sociedade portuguesa de um modo geral, apenas ouçam falar desta população nos meios de comunicação social, em notícias normalmente associadas a êxodo de zonas de conflito em países longínquos, que os retratam de um modo estereotipado” (há que apontar que o artigo mencionado foi publicado em 2013 antes da designada “crise” dos refugiados, sendo os números de requerentes de asilo em Portugal residual).

Esta falta de contacto e de estabelecimento de relações são também significativos entraves aos processos de integração e desenvolvimento comunitários apresentados anteriormente.

Um outro importante aspeto a ser mencionado é a inclusão da organização sem fins lucrativos Fórum Refúgio na Comissão Executiva da PAR em 2019, tendo o convite sido feito com base no *“carácter agregador de várias associações de refugiados ativas em Portugal”* (PAR, 2019, p. 7). Sendo esta associação composta por pessoas que passaram por situações iguais ou semelhantes aos beneficiários da PAR, e têm influência na gestão dos projetos por fazerem parte da Comissão Executiva, permite integrar as experiências dos refugiados no contexto português na ação da PAR.

Entre as dimensões de ação do PAR Famílias encontra-se o treino dos beneficiários na língua portuguesa. O facto de a PAR providenciar os beneficiários com aulas de língua portuguesa tem uma importância crucial na sua permanência nas comunidades de acolhimento,

pois a proficiência linguística pode aumentar as chances de integração na comunidade e no mercado de trabalho (Fang, Sapeha e Neil, 2018, p. 85).

Além das aulas, a ação do PAR Famílias ajuda indiretamente na melhoria das competências linguísticas por uma outra via: a matrícula das crianças na escola pública. As crianças ao frequentarem a escola, acabam por transmitir aos pais os conhecimentos da língua portuguesa que adquiriram (Barbosa *et al*, 2021, p. 70), complementando dessa forma o treino linguístico que as instituições de acolhimento disponibilizam.

Uma possibilidade abordada na discussão dos conceitos foi de que a PAR poderá ser um modelo de governança colaborativa. Caso tal situação se venha a verificar, o facto de o coordenador da PAR (JRS) ser alguém que integra um dos *stakeholders* pode revelar-se também um ponto forte a ser mencionado no que respeita ao funcionamento da PAR e dos seus eixos de intervenção. Este ponto é mencionado por Ansell e Gash (2008, p. 555) ao referirem que os modelos de governança colaborativa têm uma maior probabilidade de sucesso quando a posição de liderança é ocupada por um “líder orgânico”, ou seja, alguém que emerge da comunidade de parceiros, que seja detentor da confiança e respeito destes últimos.

Partindo mais uma vez da premissa do modelo de governança colaborativa, os autores Ansell e Gash (2008, p. 556) recomendam que a participação alargada dos *stakeholders* deve não apenas ser permitida, mas também estimulada. Outro ponto importante a referir é que a participação dos *stakeholders*, de forma a que o processo tenha legitimidade, tem de estar acompanhada pela perceção dos mesmos de que estão a ser ouvidos e que a sua opinião importa (Ibid., p. 557). Os parceiros têm duas formas de integrar a PAR: por via de um convite formal ou por intermédio de um pedido de adesão.

A eleição anual do Coordenador, onde participam todos os parceiros da PAR, em conjunto com as diversas reuniões realizadas pela Comissão Executiva ao longo do ano pode contribuir no sentido de estimular a participação ativa dos parceiros e reforçar que as opiniões dos mesmos importam.

Uma das dificuldades que muitos refugiados sentem prende-se com os procedimentos burocráticos que existem no acesso aos diversos serviços públicos do país de acolhimento. Tal como aconteceu no caso do programa canadiano de assistência aos refugiados Blended Visa Office Referred, onde os voluntários desempenham um papel determinante como elo de ligação entre os refugiados e os serviços públicos (Lenard 2016, p. 304), a PAR por via das instituições de acolhimento e voluntários fazem também este trabalho de ligação entre os refugiados e os diversos serviços públicos, assumindo em simultâneo a função de abordar desafios e obstáculos que os refugiados enfrentam em Portugal junto dos órgãos competentes (PAR, 2019, p. 10).

O trabalho desenvolvido pela PAR é sempre feito em articulação com o Estado português, como é mencionado nos relatórios de atividade, combinando regulação dos organismos públicos e a flexibilidade do modelo de integração base comunitária. Este balanço entre o Estado e a rede, tratando-se a integração de um problema de natureza complexa, é de importância crucial pois nas palavras de Qvist (2017, p. 501) *“remover regras e regulamentos potencialmente restritivos pode ser um fator de empoderamento, mas também pode contribuir para a incerteza, tornando as ações de outros mais imprevisíveis”*.

O modelo do PAR Famílias tem, no entanto, algumas limitações. O programa PAR Famílias tem atualmente a duração de 18 meses (foi ajustado ao modelo do Estado português), o mesmo tempo de duração que os programas de acolhimento estatais. No entanto, os refugiados não são um grupo homogêneo, podendo haver situações onde este período é insuficiente para alguém se sentir integrado e outros casos onde a duração do programa não necessita de ser tão longa. Com base em um estudo comparativo realizado com refugiados na Itália e nos Países Baixos, Korac (2003, p. 57) afirmou que as faixas etárias mais novas e/ou com maiores níveis de escolaridade desenvolviam melhores “pontes” com a sociedade de acolhimento.

Os tempos necessários para a integração e autonomização de refugiados podem ser muito variáveis consoante as características de cada indivíduo e/ou família. Há, no entanto, que reforçar que a PAR (mais especificamente o Secretariado técnico) por via do processo de *matching* adequa a instituição de acolhimento com o perfil das famílias, apesar de a duração do programa ser estandardizada.

As mudanças organizacionais (ou mesmo no contexto local onde a organização desenvolve atividade) que ocorrem nas instituições de acolhimento podem revelar-se uma fragilidade deste modelo do PAR Famílias. Motivos como a multiplicidade de projetos que estas organizações têm a decorrer, falta de equipa técnica para acompanhamento, mudanças nos corpos dirigentes e falta de apoio da comunidade local são algumas das situações identificadas pelo Secretariado técnico no relatório de atividade (JRSPortugal, 2017, p. 10).

As redes interorganizacionais podem ser fundadas com bases em diferentes princípios, por exemplo, na interdependência de diferentes recursos entre os parceiros ou, como afirma Qvist (2017, p. 502) em conceções de identidade. A PAR é um bom exemplo desta última situação, tendo sido criada a partir da mobilização de uma multiplicidade de instituições para dar resposta a uma das maiores crises humanitárias dos nossos tempos.

Além dos materiais de boas práticas facultados às instituições de acolhimento pelo Secretariado técnico, a PAR também realiza diversos workshops e encontros onde promove a

partilha de boas práticas relacionadas com o acolhimento de integração de refugiados. Um destes eventos foi o Encontro Nacional de Instituições Anfitriãs, onde a partilha de boas práticas e a apresentação de casos tipo foi uma das atividades que marcou a agenda (PAR, 2019, p. 30). Esta partilha de conhecimentos, que tem por base a experiência prática das instituições, quando acontece numa rede constituída numa base de identidade e objetivos comuns, pode gerar uma certa homogeneização de práticas em detrimento de soluções menos estandardizadas (Qvist, 2017, p. 502).

A estratégia da PAR de proporcionar abrigo e apoio a famílias de refugiados não apenas nos grandes centros urbanos, mas também em outras áreas com menores densidades populacionais, como em algumas regiões do interior do país. Esta opção estratégica do PAR Famílias está alinhada com um dos objetivos do GTAEM de aumentar a população em zonas onde a densidade desta última é média ou baixa.

De acordo com Polzer (2009, p. 98) um incremento de população em áreas outrora com baixa densidade populacional pode ajudar a atrair serviços públicos (e também outros) para essas regiões.

Caso tal se verifique, tanto o processo de integração como de desenvolvimento comunitário saem beneficiados, pois parte do processo de integração relaciona-se com os contactos entre os refugiados e os serviços públicos (que fica facilitado havendo esses serviços em funcionamento na área de residência) e o desenvolvimento comunitário é auxiliado por haver uma maior diversidade de atores no terreno que podem ser mobilizados no sentido de responder às necessidades e objetivos de vida da comunidade.

No entanto, se estas áreas pouco povoadas não tiverem oportunidades de emprego e/ou ligações ou serviços *a priori*, os beneficiários podem não revelar interesse em ir viver para essas localidades. Como apontado por Barbosa *et al* (2021, p. 75) no estudo que fizeram junto de beneficiários do PAR Famílias, o isolamento geográfico (mais frequente em famílias alojadas em áreas rurais) foi um dos pontos referidos como obstáculo para a integração. Considerados os problemas da falta de mão-de-obra em alguns setores de atividade e a designada ‘crise demográfica’ que afeta muitas das sociedades europeias (incluindo o contexto português), há que ter em atenção se o interesse no repovoamento de regiões do interior de Portugal por via de programas de acolhimento de refugiados não se sobrepõe ao interesse dos próprios refugiados, dado que os grandes centros urbanos dispõem de efetivas oportunidades de integração (Costa e Teles, 2017, p. 42).

Em linha com o argumento anterior, de acordo com Lenard (2016, p. 307) um dos grandes obstáculos de programas de integração de refugiados prende-se precisamente com o facto dos

interesses destes últimos e dos *sponsors* (que podem ser representantes quer de entidades públicas ou privadas que tenham como objetivo serem facilitadores do processo de integração) não coincidirem, podendo criar-se situações onde grupos de *sponsors* interpretem como ingratidão os refugiados não agirem de acordo com as suas recomendações e os refugiados sentirem-se pressionados para agir de uma determinada maneira por esta lhes ter sido recomendada.

Por último, temos o alcance que a ação do PAR Famílias tem que ter em questões relativas às diferenças culturais entre os refugiados e as comunidades locais. Para ser bem-sucedido, o Par Famílias tem de funcionar em dois sentidos no que toca a ações de sensibilização: informar os refugiados sobre normas e costumes do contexto português e informar também as comunidades de acolhimento e o público em geral sobre aspetos relativos aos contextos de origem e práticas culturais dos refugiados acolhidos ao abrigo do programa.

Este aspeto é mencionado por Barbosa *et al* (2021, p. 77) quando afirmam “*programas de acolhimento como o da PAR não devem apenas fornecer orientação cultural aos recém-chegados, mas também investir mais amplamente em programas de treinamento direcionados a voluntários de instituições anfitriãs, comunidades locais, instituições públicas e sociedade em geral que, entre outros tópicos, cubram a dimensão cultural*”. Formações ao nível das instituições de acolhimento é algo que a PAR já faz, mas o alcance das ações de sensibilização ao público em geral é de facto um enorme desafio.

O eixo PAR Sensibilização tem tido presença em diversos encontros e outros eventos, tendo continuado a desenvolver ações de *advocacy* mesmo durante o ano de 2020 (PAR, 2020, p. 21), onde a situação pandémica ocupou a maior parte do espaço de opinião pública. Talvez uma articulação mais robusta nesta parte com o Estado Português e organismos multilaterais possa ser um caminho para alargar o impacto deste eixo de intervenção

2. Ação do PAR Famílias e Desenvolvimento Comunitário

2.1 Aspectos de funcionamento da rede de acordo com as percepções dos intervenientes da Comissão Executiva e membros fundadores

2.1.1 Atores da rede e funções

Muitas das características da PAR, e do PAR Família em particular, foram anteriormente mencionadas. No presente capítulo será cruzada essa informação com os dados empíricos recolhidos, de modo a obter-se uma visão mais integral de como esta funciona. Recorde-se que os dados provêm de entrevistas semiestruturadas, realizadas na sua maioria em formato digital por opção dos entrevistados, a diversos representantes de instituições que compõem a Comissão Executiva da PAR e instituições fundadoras, tornando possível obter pontos de vista dos assuntos em estudo de perfis organizativos distintos. A dispersão geográfica das instituições que responderam de forma positiva ao pedido de entrevista, tendo instituições de diferentes áreas das regiões norte e centro do país, é também um aspeto positivo a salientar.

Os primeiros aspetos a serem abordados foram a dimensão da rede e a heterogeneidade dos atores que a constituem. Como causa desta heterogeneidade de instituições foi mencionado nas entrevistas a necessidade de resposta de emergência e sentido de causa, aliado também à forte notoriedade da questão da “crise dos refugiados” nos meios de comunicação social, que também acabou por ser um potenciador da dimensão que a PAR acabaria por vir a ter. Um dos representantes de uma das instituições de acolhimento referiu que:

“Aquilo que a PAR nos trouxe e nos trará para sempre e que é uma marca que não vai desaparecer é o exemplo de que é possível uma mobilização fora de partidos, fora de estilos, fora da geografia, uma mobilização apenas por uma causa. Uma causa, neste caso, era aquela vontade de dar uma resposta de emergência desde logo”.

A notoriedade da temática teve um papel determinante na fundação e expansão da PAR, tal como foi afirmado por muitos dos entrevistados. De acordo com um entrevistado que pertence a uma instituição de ensino que integra a Comissão Executiva *“esta questão quando o assunto está mediatizado e quando é o assunto toda a gente quer fazer voluntariado naquele assunto”*, tendo também sido mencionado num outro ponto da entrevista que *“de facto, na altura, mesmo em termos individuais eram cerca de 7 mil que se disponibilizaram para serem voluntários”*.

Confirmando para o caso da PAR o argumento enunciado por Bob Jessop (1994, p. 15) relativo aos sistemas complexos, a heterogeneidade de atores da PAR (e do eixo PAR Famílias) foi mencionada como estando associada à existência de diversidade de competências e de conhecimentos. No referente à dimensão, um dos entrevistados referiu que iniciativas da sociedade civil, como é o caso da PAR, beneficiam com a existência de um elevado número de atores associados à causa ou missão que pretendam levar a cabo. Nas palavras de um outro representante de instituição de acolhimento:

“Porque essa diversidade faz com que haja também uma diversidade de competências, de saberes, de vontades, de capacidades. E, por outro lado, tudo o que é feito pela sociedade civil, como é o caso, também só funciona assim quando formos muitos e diferentes uns dos outros”.

Aliado à dimensão da rede e à heterogeneidade das suas instituições, o reconhecimento e a influência que muitas das instituições que constituem a PAR têm na sociedade portuguesa teve também impacto na questão da notoriedade da causa e da rede, o que confirma o argumento apresentado por Oliver (1990, p. 246) sobre a importância da conquista de legitimidade como importante fator para as organizações construírem redes. Nas palavras de um outro entrevistado:

“Daí que seja também muito importante a matriz diversificada de instituições que fazem parte da sua fundação (da PAR) que têm tanta influência na sociedade, não é? Por notoriedade e exemplos de boas práticas que depois quando alertam para este problema leva as pessoas a pensar. (...) É importante esta rede de parceiros com notoriedade para colocar na agenda”.

Todavia, esta dependência da agenda mediática para a mobilização da sociedade civil pode ser um fator condicionante no modelo da PAR, pois quando o tópico do acolhimento de refugiados deixa de ser mencionado com tanta frequência nos meios de comunicação, torna-se mais difícil conseguir recursos e pessoas para a missão em questão, neste caso, o acolhimento de refugiados.

Um exemplo que ilustra esta situação foi descrito da seguinte forma pelo mesmo representante acima citado:

“Um dos programas da tarde da tarde que é muito conhecido (...) fez uma reportagem sobre um refugiado e nesse dia telefonaram imensa gente “Eu quero ajudar” (...) Estes programas na RTP1 saem e começa aquilo às 11h da noite (...) e acaba de sair e eu recebo emails e tudo”.

Outro dos entrevistados mencionou que o facto da questão do acolhimento de refugiados já não ser na atualidade percecionado como uma emergência é também um fator que dificulta a mobilização. Nas palavras deste último *“não é tão fácil agora angariar instituições de*

acolhimento como foi em 2015/2016 porque as pessoas sentiam aquela urgência, tinham aquele apelo”.

Durante as entrevistas, foi apontada uma função essencial que é executada pelo secretariado técnico da PAR e não descrita na análise teórica do modelo da PAR nos capítulos 1.1 e 1.2: a mediação de conflitos entre os beneficiários e as instituições de acolhimento. Um dos entrevistados enfatizou este ponto da seguinte forma *“às vezes é preciso assim uma mediação de algumas situações e que é também obrigação do secretariado porque (...) pronto, eles são profissionais”.*

Um pormenor importante sobre a PAR é que um número significativo de instituições que fazem parte da PAR não são de acolhimento nem tratam de aspetos relativos ao apoio técnico no sentido do que é feito pela equipa do secretariado técnico. Mesmo não prestando acolhimento aos refugiados, ainda assim estas instituições têm segundo as pessoas entrevistadas um papel relevante a desempenhar, quer diretamente na integração dos próprios refugiados, quer em aspetos de cariz organizativo da rede.

Foram descritos exemplos de iniciativas promotoras de diálogo intercultural levadas a cabo por escolas, ações de sensibilização para a questão dos refugiados, empresas que mostraram disponibilidade para dar emprego, universidades que promoveram programas de aquisição da língua portuguesa e auxílio, em termos da provisão de equipamentos, para a prática desportiva.

2.1.2 Beneficiários e gestão de recursos

Outra questão presente no guião era referente ao perfil dos beneficiários e ao processo deliberativo que definiu os critérios destes últimos. De acordo com os entrevistados, o critério base para se ser acolhido neste programa é vir um agregado familiar (sendo que estes agregados podem ser muito diversos). Um representante de uma instituição de cariz religioso explicou de forma mais pormenorizada este ponto:

“A definição do Par Famílias é tem de haver um menor e tem de haver um familiar e a partir daqui estrutura-se a família. Pode ser um pai e um filho (...). Às vezes vêm famílias muito grandes, mas, por exemplo, dois irmãos adultos não são considerados uma família para ser acolhida no PAR Famílias”.

Segundo foi explicado por um dos membros de uma instituição de apoio (com apoio quer-se afirmar que não faz acolhimento), o facto de o PAR Famílias praticar um modelo de acolhimento onde o critério base para o acolhimento é a existência de um núcleo familiar permite mitigar a sensação de isolamento (principalmente quando o domínio da língua portuguesa ainda é muito fraco).

Essa escolha foi mais bem esclarecida por um outro entrevistado, membro de uma IPSS. A decisão de o acolhimento ser feito em famílias teve por base a experiência prévia com refugiados no terreno por parte de membros que integravam instituições fundadoras da PAR, que tinham conhecimento dos desafios de acolher famílias e pessoas individuais. Dado esse conhecimento proveniente de experiências anteriores e a situação de emergência que se vivia na altura em 2015, considerou-se como prioritário proteger as crianças, mantendo os núcleos familiares intactos. Segundo a explicação deste último:

“os desafios são muito diferentes de acolher famílias ou pessoas individuais e o mais vulnerável e urgente é, obviamente, a existência de crianças (...) Pareceu-nos, portanto, não podendo a PAR fazer tudo, se podia especializar no acolhimento de famílias (...) e através do acolhimento das famílias proteger essencialmente as crianças. (...) Mas protegê-las no meio natural de vida, junto da sua família e isso tornou-se uma opção clara desde o princípio. Tratava-se de assumir que não poderíamos chegar a tudo, que aquilo que era mais urgente e mais importante era proteger as crianças e que também o perfil das organizações da PAR têm em si essa capacidade de acolher famílias e integrar famílias em termos laborais, em termos educativos, sociais e comunitários”.

Os casos em que não existe esse núcleo familiar não são acolhidos por via no programa PAR Famílias, mas podem ser acolhidos por uma outra instituição que integre a PAR. No entanto, é um acolhimento feito fora do âmbito do PAR Famílias. Em suma, uma mesma instituição pode fazer parte da PAR e aplicar o modelo do PAR Famílias onde existe de facto um núcleo familiar e simultaneamente fazer acolhimento a, por exemplo, menores desacompanhados estando integrada em uma outra rede ou parceria para o efeito ou usando os próprios recursos, mas num modelo de acolhimento diferente do PAR Famílias. Conforme apontado por um representante de uma instituição privada de apoio que integra a Comissão Executiva:

“Isso foi sempre uma coisa que ficou sempre muito clara e que foi muitas vezes falado. Foi o facto de se estar na PAR não significa que não tenha uma atividade para além (mesmo na área dos refugiados) da PAR. (...) A ideia nunca era diminuir, é sempre aumentar a possibilidade de acolher, nunca proibir nada nem ninguém de fazer nada.”

Esta característica da PAR e do PAR Famílias foi sublinhada como sendo de especial importância para o sucesso a longo prazo das redes colaborativas, pois cada um dos parceiros não sente a sua autonomia ameaçada. Mesmo instituições com dimensões muito distintas entre si conseguem colaborar, pois nenhuma organização consegue exercer poder sob uma outra,

devido à inexistência de *hard power* no funcionamento da rede. Este ponto foi explicado em maior detalhe por um membro de uma IPSS:

“o que nós sabemos que é o grande obstáculo à colaboração e que ninguém gosta (se olhar para alguns nomes da PAR, de organizações que estão na PAR), nenhuma delas aceitaria que outra (qualquer que fosse) determina-se o que ela devia fazer. As grandes organizações estavam porque estavam sem deveres de obediência e estavam porque puderam manter o seu campo de ação. E, por isso, puderam colaborar. Para que seja possível a colaboração, abdicar de hard power. A PAR é só soft power”.

Sendo esta a definição de base dos beneficiários (a existência de um núcleo familiar), as instituições que se candidatam a instituições anfitriãs do PAR Famílias têm de concordar com esta tipologia *a priori*.

Relativamente ao funcionamento do PAR Famílias, um aspeto que ficou claro pelos relatos dos vários entrevistados é que grande parte da mobilização para as ações de acolhimento são levadas a cabo pela instituição de acolhimento e não tanto pela estrutura própria da PAR. Ou seja, a instituição de acolhimento, de modo a obter todos os recursos necessários para que o acolhimento seja bem-sucedido, faz a sua própria mobilização através de redes locais (muitas baseadas em relações informais) e não tanto através de partilha de recursos entre os membros “formais” da PAR.

A seguinte citação de um representante de uma instituição de ensino ilustra esta característica do PAR Famílias:

“Há sempre entidades que acolhem, mas é preciso depois pessoas que integrem mais pessoalmente, portanto, convidem as pessoas para jantar, para ir almoçar, para irem conhecer a cidade. Portanto, há aqui uma rede de pessoas que aparecem e são fundamentais. A lógica é muito essa, é ir unindo aqui se calhar algumas pessoas na entidade que são responsáveis, mas obviamente que não é só com 2 ou 3 pessoas (...) Portanto, o que as IA's (instituições de acolhimento) fazem é precisamente depois mobilizar aquilo que são as suas possíveis redes de contactos (...) quem é o médico que pode ajudar quando for preciso (...) quem são as pessoas que podem ajudar com a aprendizagem do português. Portanto, é muito este trabalho em rede (...) quem são as empresas que podem se calhar dar emprego a estas pessoas e, portanto, tem muito a ver de facto com essas sinergias locais”.

Este aspeto será também mencionado na seção Contributos para a integração de refugiados em Portugal, mas torna-se pertinente abordá-lo já neste ponto dado que possui ligação com a ideia acima referida. Foi também mencionado nas entrevistas que entre os atores locais que têm o papel de facilitadores da integração dos refugiados recém-chegados encontram-se antigos

beneficiários do eixo PAR Famílias, que devido a partilharem muitas vezes a mesma língua dos recém-chegados e terem também experienciado muitos dos obstáculos dos processos de integração, são uma ajuda fundamental. As palavras de um responsável de uma instituição anfitriã ilustram este último aspeto referido:

“Chegam a estar envolvidos já como voluntários no acolhimento refugiados que já foram eles próprios acolhidos. Ao saberem que chega uma família, aparecem e oferecem-se para andar a mostrar e depois a facilidade da língua é muito bom para nós e muito bom para as pessoas que chegam. E também contar aquilo na perspectiva “olha, eu quando vim faltou-me saber isto (...) agora já sei que é assim”, aquelas coisas que por muito que a gente ajude, há muito descoberto pelo próprio”.

Apesar da grande maioria dos recursos para o acolhimento serem fruto da mobilização da instituição de acolhimento a nível local, um recurso amplamente partilhado entre as instituições que constituem a PAR é a informação, tal como foi mencionado por vários entrevistados. Um aspeto interessante desta partilha de informação é que esta não ocorre (na maioria das vezes) de uma forma direta, ou seja, uma instituição de acolhimento não contacta outra ou outras no sentido de obter auxílio na resolução de problemas associados aos processos de acolhimento. De acordo com outro membro de uma instituição anfitriã:

“O secretariado técnico da PAR, (...) agora é do JRS, esta equipa que está ligada a dar apoio às instituições anfitriãs (...). Essa gente é que é espetacular, é que faz a ponte e eles como têm a visão do país, também nos sabem dizer “isto já aconteceu”, “Como é que resolveste isto? Uma IA está com o mesmo problema” (...) Acho que é a maior fonte de informação porque por muito que haja manuais (...), depois há sempre um saber acumulado da experiência”.

De acordo com os dados recolhidos relativos à partilha de recursos no âmbito do eixo de intervenção PAR Famílias, o destaque é para a partilha de informação entre os parceiros por comparação com recursos de outra natureza. Esta partilha ocorre principalmente (pode também dar-se de uma forma mais direta nos Encontros de instituições anfitriãs) de uma forma indireta, por intermédio do secretariado técnico da PAR (atualmente o JRS) que reúne informação de todas as instituições de acolhimento a nível nacional. Esta forma de cooperação aliada à articulação que é feita com organismos públicos e protocolos que se estabelecem com as instituições que manifestem o desejo de ingressar na PAR, tendo como propósito proporcionar um melhor acolhimento aos refugiados, permite classificar a PAR (e o eixo PAR Famílias) como um modelo de governança colaborativa, segundo a definição apresentada pelos autores Ansell e Gash (2008, p. 545).

No decorrer das entrevistas, surgiram outros dois aspetos relacionados com o presente tópico relativo ao funcionamento do PAR Famílias. As instituições de acolhimento, tal como foi mencionado por alguns entrevistados, gozam de um grande grau de autonomia na forma como atuam nos processos de acolhimento que estão a seu cargo (não esquecendo que têm de respeitar as obrigações que foram descritas no capítulo sobre o modelo do PAR Famílias). As instituições de acolhimento têm, no entanto, a obrigação de enviar relatórios de atividade regulares sobre os acolhimentos em curso. Como último aspeto, sendo este um ponto negativo, há a apontar a dependência de voluntariado, que foi apontado (com mais ênfase por parte de um dos entrevistados) como estando relacionado com o fraco financiamento do setor onde a PAR se enquadra, impedindo assim a contratação de mais profissionais.

2.2 Contributos para a integração de refugiados em Portugal

Relembrando o que foi dito anteriormente, o PAR Famílias tem o compromisso de atuar em seis dimensões do processo de integração: alojamento independente, despesas básicas, auxílio no acesso à educação pública, ajuda no acesso ao sistema público de saúde, auxílio na entrada dos adultos no mercado de trabalho e a provisão de aulas de português. Será aqui abordado o que tem a PAR que permite agir nestas dimensões, os obstáculos que foram aparecendo com o decorrer dos processos de integração e que aspetos ainda carecem de atenção e que podem posteriormente serem aperfeiçoados.

Foram mencionadas durante as entrevistas diversas características específicas da PAR (e do PAR Famílias) que, no entendimento dos entrevistados, permitem a esta última ser uma mais-valia no acolhimento de refugiados em Portugal. Um dos associados de uma instituição anfitriã colocou em foco a experiência, o conhecimento e o balanço entre as normas e a margem de manobra que as instituições de acolhimento têm na forma como conduzem os processos de acolhimento a seu cargo. Nas palavras deste último:

“Tem (a PAR) conhecimento concreto e tem experiência. Portanto, às vezes a experiência não coincide com o conhecimento. As informações que nós recebemos, sabem as regras todas, mas também nos dizem “fulano tal fez assim” (...) há casos destes. Baseados na experiência e esta ligação entre aquilo que são as regras e aquilo que nós sabemos que podemos aproveitar criativamente. Encarar as regras de forma criativa, eu acho que isso é fundamental da parte da PAR. Se calhar outras instituições têm normas mais claras, mas se calhar não tão flexíveis e nós precisamos muito de flexibilidade porque cada acolhimento é um acolhimento individual”.

Assim sendo, o raciocínio apresentado por Provan e Milward (2001, p. 415) de que a formação de redes pode estar associada a uma perda de autonomia ou margem de manobra por parte das instituições que as constituem não parece, na percepção dos entrevistados, aplicar-se ao caso da PAR.

A pluralidade das instituições que constituem a PAR em conjugação com as redes de parceiros locais que as instituições de acolhimento criam foi também uma característica apontada como sendo diferenciadora de outros tipos de modelos de acolhimento e essencial para o PAR Famílias dar resposta às dimensões de integração mencionadas anteriormente. Citando um dos membros de uma das instituições de apoio:

“Acho que é a pluralidade (...) Vamos imaginar uma escola que acolhe, vai ter mais facilidade em dar o apoio do ponto de vista mais da integração escolar das crianças, se calhar até da aprendizagem do português, mas pelas suas características vai precisar aqui de outros parceiros para dar apoio noutras áreas, não é? E, portanto, eu diria que o facto de ser esta rede (...) Acho que o segredo da PAR está precisamente na parceria, no trabalho em rede e nesta mobilização depois com os parceiros locais par que seja possível dar resposta nessas dimensões”.

Esta noção da complementaridade de saberes e competências como uma mais valia para as organizações estabelecerem parcerias está de acordo com o argumento de Chen (2008, p. 351) mencionado na introdução deste trabalho.

Um caso que foi destacado por um representante de uma instituição de cariz religioso e que ilustra a importância da pluralidade de instituições que compõem a PAR para a integração de refugiados tem que ver com o papel que têm entidades/instituições religiosas como rede de suporte e mediação cultural para refugiados que partilhem o credo dessa mesma instituição anfitriã, dado que a PAR integra instituições de crenças também elas diversas. De acordo com este último:

“foi um papel assim um bocado mediador também, não só por causa da língua. Foi por causa da cultura, por causa da religião, para os ajudar a perceber que (...) e eles próprios (os refugiados) sentirem que têm alguém, algo de comum. Pode acontecer a alguém ir para um país desconhecido, para uma realidade totalmente diferente e não ter onde se agarrar. Aqui não. Aqui havia uma comunidade religiosa e há uma comunidade religiosa que partilha os mesmos valores. Isso também pode ter ajudado um bocadinho as pessoas que vinham”.

Contudo, esse alinhamento de credo religioso entre instituição anfitriã e a família de refugiados não é obrigatório existir, tendo sido mencionados nas entrevistas casos onde esse

alinhamento religioso não acontece e o acolhimento é na mesma bem-sucedido (por exemplo, uma instituição anfitriã cristã acolher famílias muçulmanas).

O facto de o modelo de integração do PAR Famílias ser um modelo que permite uma relação de proximidade entre os beneficiários e os restantes intervenientes foi também mencionado como uma característica muito positiva no que toca ao processo de integração. As palavras de um dos entrevistados ilustram esta ideia:

“Acho que a PAR com esta ideia de proximidade tentou ajudar em todas estas vertentes. (...) Tenho a sensação que se não houvesse este acolhimento de proximidade seria muitos mais difícil para as famílias (...) A PAR teve esta possibilidade que era criar uma família alargada a estas famílias que vinham e acho que é muito importante”.

Há também a destacar um outro ponto positivo mencionado nas entrevistas, nomeadamente por um membro de uma das instituições de apoio, que é a descentralização do acolhimento (que foi também destacado no capítulo 1.2 relativo às boas práticas do modelo). À semelhança do que foi mencionado por Cristina Santinho (2013, p. 22) sobre a importância do acolhimento descentralizado para evitar visões estereotipadas das populações de refugiados, um dos representantes de uma das instituições de apoio mencionou:

“Acho que tem um impacto muito positivo (...) não há aquela coisa ‘aquela é a rua dos refugiados’, ‘aquele é o bairro dos refugiados’ (...). E, portanto, este estigma desaparece porque é diluído na sociedade”.

No que se refere às áreas da atuação do PAR Famílias que ainda carecem de atenção, um dos aspetos destacados foi a dificuldade em encontrar casa. No entanto, tal como foi mencionado por alguns dos entrevistados, esta questão (tal como outras dimensões dos processos de integração) da habitação não é algo que dependa exclusivamente da PAR, sendo que a própria conjuntura estrutural do país no que toca ao mercado imobiliário faz com que o aluguer de casa não seja algo muito acessível. Esta situação pode também causar uma grande ansiedade nos próprios refugiados, pois findo o período de apoio de 18 meses por parte da instituição de acolhimento, a família tem de suportar estes custos na íntegra. Um membro de uma das instituições de acolhimento descreveu um caso que ilustra esta situação delicada:

“A maior dificuldade em todas estas obrigações que nós temos no acolhimento é arranjar casas. Uma destas últimas famílias que acolhi, o senhor quando chegou à casa só me perguntava quanto custava a renda e como é que ele daí a 18 meses ia poder pagar aquela renda (...) Ele tem pânico que os 18 meses acabem e ele não consegue pagar a renda”.

Em relação a esta situação, foi mencionado por um outro entrevistado que muitos dos refugiados acolhidos no eixo PAR Famílias acabam por ficar a viver nas casas providenciadas

pelas instituições anfitriãs, sendo que essa possibilidade depende muito da capacidade da instituição em termos de recursos financeiros. As instituições de acolhimento da PAR têm diferentes capacidades em termos de recursos financeiros, pelo que os refugiados acolhidos em instituições com recursos mais limitados podem acabar por ficar sem esta possibilidade assim que terminem os apoios recebidos pela instituição (e pelos refugiados) ao abrigo do período de integração (18 meses atualmente).

Uma outra situação apontada pelos entrevistados como um obstáculo significativo aos processos de integração e que, tal como no caso da habitação, fica em grande parte de fora da ação da PAR são as designadas “questões burocráticas”. Algumas das situações mencionadas pelos entrevistados foram a demora por parte da Segurança Social na atribuição do NISS (Número de identificação da Segurança Social) que impede os refugiados de conseguirem um contrato de trabalho, os obstáculos à criação de uma conta bancária tendo apenas como documento o pedido para a obtenção do estatuto de refugiado, as matrículas dos menores nas escolas e o reconhecimento de competências.

Usando a título de exemplo um caso relativo à abertura de conta bancária, um entrevistado que faz parte de uma instituição de cariz religioso explicou que esta situação chegou também a tomar lugar em agências bancárias, tendo declarado com alguma frustração *“o refugiado recebe um papel (...) faz o pedido de asilo e recebe um papel a autorizar a residência em Portugal (...) por exemplo, não reconheceram esse papel como documento de identificação (...) aquele papel é o documento que o Estado dá ao cidadão (...) o banco do Estado não reconhece o papel que o Estado deu”*.

Há, no entanto, que mencionar que a PAR (ou a própria instituição anfitriã) podem fazer uso da sua visibilidade e legitimidade junto da opinião pública e dos poderes locais no sentido de alertar para estes casos e pressionar para que sejam tomadas medidas que simplifiquem os processos de integração dos refugiados.

Um outro aspeto em que a conjuntura do país condiciona a ação da PAR e do PAR Famílias é a falta de financiamento que existe em muitas iniciativas da sociedade civil e que afeta a capacidade das instituições para darem uma resposta mais eficaz. Tal como mencionado por um representante de uma das instituições, associada a esta questão está a dependência que muitas instituições têm de trabalho voluntário, que como mencionado anteriormente, quando o foco das pessoas muda de uma causa para outra (tendo a questão pandémica também contribuído para que esta causa não esteja tão em foco atualmente), a capacidade de resposta da entidade que dependia desse trabalho voluntário é comprometida.

A toda esta questão, foi acrescentado por alguns dos entrevistados os atrasos nas verbas acordadas com as instituições anfitriãs para os acolhimentos em curso, o que acentua a dificuldade de todo o processo.

Outra das dimensões que não dependem inteiramente da PAR, mas que é crucial no sucesso dos processos de integração é o ensino da língua portuguesa. Relativamente a esta dimensão foi reportado que a PAR tem feito progressos a nível interno de forma a não estar tão dependente de entidades como o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) para o efeito e conseguir dar uma resposta adequada quando a frequência aos cursos de língua portuguesa não seja possível. Citando um associado de uma instituição de acolhimento de cariz religioso a respeito desta matéria:

“A PAR, por acaso no ensino da língua, acho que tem feito uma grande evolução e porque assumiu bastante as rédeas nesta questão. Nós estávamos muito dependentes do IFP. O IEFP tem cursos português para todos, que são cursos pensados para a população migrante e refugiada (...) Mas, depois tem imensos constrangimentos, (...) as turmas têm de ter no mínimo 25 alunos, coisas assim. No mesmo sítio, é também um problema de chegada. Não vêm 25 pessoas para Lisboa assim de um dia para o outro”.

Uma estratégia adotada por uma das instituições da PAR para facilitar o ensino da língua portuguesa a uma refugiada que não demonstrava vontade de ir às aulas de português envolveu um pedido no *Facebook*, um grupo de voluntários e um caderno. Um entrevistado que pertence a uma instituição de acolhimento deu o seguinte relato da experiência:

“Ela estava tão feliz por finalmente ter uma casa, passava a vida a limpar, a arrumar e recusava-se a ir às aulas de português, que não queria as aulas para nada. Resolvi experimentar uma coisa que deu bastante resultado que foi pedir (aqueles pedidos de Facebook) se houvesse voluntários para visitar de vez em quando uma família. E então criámos umas aulas super informais, havia um caderno na casa onde, por exemplo, eu ia hoje e escrevia “hoje estive a ensinar-lhe cores”. Depois outro escrevia “estive a ensinar-lhe a contar”. Escrevia lá cada um que vinha a seguir (...) o que os outros tinham feito, pegavam naquilo e reviam. A senhora falou português (...) de uma maneira super fácil para ela e agradável porque a coisa que eles mais gostam é de receber visitas em casa”

Esta situação é um exemplo da flexibilidade das instituições anfitriãs da PAR para darem respostas mais individualizadas para cada caso, não se querendo afirmar com isto que esta solução seja sempre viável ou que os “formais” cursos de língua portuguesa podem ser facilmente substituídos por outras modalidades de aprendizagem da língua.

Relembrando a dependência de ações de voluntariado que têm muitas das instituições que compõem o PAR Famílias, associado à perda de notoriedade da temática do acolhimento de refugiados na comunicação social, iniciativas como a exemplificada têm também vulnerabilidades de execução significativas. Para além dos cursos de aprendizagem de português, tal como foi mencionado no capítulo 1.2 por Barbosa *et al* (2021, p. 70), o facto das crianças frequentarem o ensino público faz com que auxiliem os pais em casa e contribuam para uma melhor proficiência linguística do português destes últimos. As crianças podem desempenhar também o papel de mediadores/tradutores em situações como reuniões entre a família e os responsáveis das instituições de acolhimento ou da equipa do secretariado técnico, entre outras.

Contudo, devido ao contexto pandémico e respetivo confinamento, as aulas foram interrompidas, o que limitou consideravelmente o processo de desenvolvimento de competências linguísticas ao nível do português, por consequência, limitando também o desenvolvimento das competências dos pais. Um membro de uma instituição de apoio resumiu esta situação durante a entrevista:

“os pais não sabiam ainda falar, como os pais falavam ainda na língua original em casa e os miúdos começaram a aprender português na escola, os filhos serviam de tradutor. Serviam de mediadores. Quando não vão à escola (...) voltam a ficar entre eles”.

Por último nesta parte, vários dos entrevistados indicaram que o período de duração do programa de acolhimento do PAR Famílias, que é atualmente de 18 meses, pode ser um período insuficiente para que muitas das famílias sejam capazes de se tornarem autónomas. Como referiu um outro entrevistado pertencente a uma instituição de acolhimento *“cada acolhimento é um acolhimento individual”*. Foi inclusive mencionado por um membro de uma instituição de apoio que mesmo o anterior período de duração do programa de integração do PAR Famílias, que era de 2 anos, podia ser insuficiente em determinadas situações. Nas palavras deste último:

“estes programas tinham a duração de (...) em Portugal era 18 meses, a PAR era 24 meses e este período mais longo era benéfico. Porque é muito difícil arranjar uma autonomia em 18 meses. Portanto, este ser dois anos acho que foi uma mais valia, se bem que também insuficiente em alguns casos”.

Apesar do PAR Famílias permitir respostas mais ‘personalizadas’ para cada família acolhida, o processo de integração continua circunscrito a um período de tempo padrão, estando estes dados em consonância com o argumento apresentado por Korac (2003, p. 57) sobre os ritmos desiguais de integração que podem ter diferentes segmentos das populações de refugiados. A propósito desta questão, um dos entrevistados mencionou que as crianças

refugiadas têm uma maior facilidade de integração no novo contexto (neste caso, o português) por comparação com os seus pais, em grande parte devido a uma compreensão mais célere da língua portuguesa.

Durante toda a duração do acolhimento, as instituições anfitriãs enfrentam um desafio significativo no que toca ao balanço ou equilíbrio entre o auxílio prestado às famílias e a promoção da autonomia. Um dos representantes entrevistados referiu o seguinte a este tópico:

“cada uma das instituições anfitriãs, que têm a obrigação ou que assumem o compromisso durante o tempo do acolhimento ajudar as famílias. Sendo que há aqui um tema muito complicado e um equilíbrio muito complicado entre fazer isso, ajudar-se as famílias (...) e ao mesmo tempo não ser paternalista e respeitar a autonomia”.

A importância deste equilíbrio que as instituições anfitriãs da PAR têm de alcançar está de acordo com a ideia apresentada por Gingrich e Enns (2019, p. 17) em que os facilitadores do processo de integração devem ter uma abordagem distinta do “*ajudante mestre*” e do “*protetor compassivo*”.

Para além das situações mencionadas que se revelam como obstáculos significativos à integração dos refugiados em que a PAR tem a sua ação limitada por outras entidades e pela conjuntura económica do país, existem também situações em que a PAR tem um papel mais preponderante e que podem ser alvo de aperfeiçoamento.

Um dos aspetos mencionados nas entrevistas, tendo sido mais influente na fase inicial do PAR Famílias, tem que ver com a gestão de expectativas (tanto dos refugiados como das instituições anfitriãs e voluntários). Foram mencionadas situações em que devido a um problema burocrático, as famílias demoravam mais tempo do que o planeado a chegar às instituições anfitriãs e respetivas comunidades, criando alguma frustração. Também se pode dar o caso de após a chegada da família de refugiados, esta última pode acabar por não querer ficar em Portugal, o que pode acontecer por diversos motivos. Entre os motivos destacados para o abandono do programa PAR Famílias (e do país) por parte das famílias de refugiados estão a existência de comunidades dos países de origem em outros pontos da Europa, a esperança de reunião com outros familiares e amigos que se encontram instalados em outros países e a procura de melhores condições de vida em outros destinos europeus. Estes dados apresentados estão de acordo com os motivos para a saída do país por parte dos refugiados indicados por Costa e Teles (2017, pp. 42-44).

Devido à frustração criada pelas situações acima mencionadas e/ou à perceção de que os seus esforços foram insuficientes, tanto responsáveis de instituições como outros atores locais, podem perder a motivação para continuarem a acolher refugiados e a auxiliar nos processos de

integração caso não seja feito o trabalho necessário de gestão de expectativas. Um dos entrevistados declarou relativamente a estas situações:

“às vezes tem-se de trabalhar para dizer que isto não é drama nenhum. É fácil a gente dizer, mas às vezes localmente precisávamos de mais pessoas para trabalhar neste ‘pseudo insucesso’ porque as pessoas depois acham que foram elas que falharam ou então que foram eles que não foram agradecidos (...) individualmente as pessoas ficam magoadas, sentem frustração ou acham que houve ingratidão ou falha e não querem admitir que foi uma coisa neutra. E, portanto, isto é preciso ser trabalhado (...) e é preciso ser reconhecido e divulgado. Está claro que agora quando há uma instituição que diz ‘estou pronto para acolher’ isto já é falado que é para eles não terem a frustração caso venha a acontecer”.

A gestão de expectativas não se circunscreve apenas a estas situações com as instituições e respetivas redes de contactos. A questão é de grande complexidade, pois os beneficiários do PAR Famílias também têm as suas próprias expectativas em relação aos processos de acolhimento e integração. Nesta parte, a PAR foi acumulando experiência ao longo da sua existência sobre os tipos de informação que deveriam ser abordados junto dos beneficiários, tendo por base alguns casos negativos que foram sucedendo. Um exemplo de uma situação não prevista inicialmente, que foi posteriormente incorporada na ação da PAR no que toca às expectativas dos refugiados foi descrito por um membro de uma instituição de ensino:

“Fomos também aqui aprendendo e caminhando cada vez mais (...) quer junto dos refugiados, quer junto das entidades, dar formação, preparar, gerir expectativas. Por exemplo, há muitos refugiados que vêm com expectativas completamente irrealistas do dinheiro que vão ter, de falta de noção, por exemplo, de quanto é que a eletricidade custa aqui e, portanto, faziam como faziam na Síria que é estar o dia todo com o aquecimento ligado e em vez de pagarem pouquíssimo que era o que pagavam lá, pagam contas exorbitantes”.

Nas situações mencionadas anteriormente, em que a PAR tem a sua ação mais condicionada por fatores e atores externos, os entrevistados de uma forma geral mencionaram que ainda assim é possível a PAR dar uma resposta mais eficaz em diversos desses domínios da integração de refugiados. Um bom exemplo que foi apontado nas entrevistas a este respeito é o reforço do ensino da língua portuguesa a nível local, devendo este ter uma componente profissional mais robusta.

O reforço de campanhas de sensibilização para o acolhimento de refugiados que contribuam para a mobilização das populações para a causa foi também apontado como um ponto importante que a PAR pode e deve melhorar no futuro.

Um outro aspeto que foi salientado por vários entrevistados, em particular por um dos responsáveis de uma instituição de acolhimento, tem que ver com a articulação entre a PAR e as várias organizações que trabalham também no acolhimento de refugiados, sobretudo organizações que tenham atividade nos campos de refugiados. Sendo que o PAR Linha da frente já não se encontra ativo, grande parte das informações sobre os países de acolhimento que é veiculada durante a permanência dos refugiados nos campos pode acabar por não ser fiável, contribuindo para acentuar um outro problema já identificado, as expectativas irrealistas de alguns beneficiários do PAR Famílias.

2.3 Impacto do PAR Famílias no desenvolvimento comunitário

Foi abordado anteriormente o quão essencial é a participação dos parceiros comunitários no processo de integração que o PAR Famílias promove, dado que as instituições de acolhimento só a partir dos próprios recursos não seriam muitas vezes capazes de dar resposta às dimensões de integração referidas. Resta tratar sobre o impacto que este modelo de acolhimento tem no desenvolvimento comunitário das regiões onde é posto em prática.

Um aspeto importante para o desenvolvimento comunitário como para a integração dos refugiados é contacto entre as pessoas e a promoção de atividades de grupo. Foram reportadas nas entrevistas exemplos de situações em que a própria chegada dos refugiados foi motivo para

se realizarem eventos (como festas de boas-vindas) e também outras em que os recém-chegados foram convidados a juntarem-se a eventos e atividades que já eram realizados pela população local com alguma regularidade. Para além de eventos, foi também mencionado que alguns dos residentes interagem com os recém-chegados em atividades mais triviais, como idas ao café. As situações aqui descritas reforçam o argumento apresentado por Strang e Ager (2008, p. 180) da importância que têm as atividades de grupo como facilitadores do processo de integração. Um membro de uma instituição anfitriã de cariz religioso referiu em relação a estes tópicos:

“todas as atividades culturais (...) a família é integrada, é convidada a participar (...) nas festas de Natal, no concerto, no arraial (...) E a comunidade individualmente convida a família se quer ir tomar um café, é uma vida muito normal”.

Também em relação à mobilização da comunidade local com o objetivo de contribuir para a integração dos refugiados, houve uma situação descrita por um representante de uma das instituições que deve ser aqui destacada como exemplo, em que a população de uma aldeia juntou-se para comprar um cavalo para oferecer a uma família de refugiados acolhidos numa fundação da região. A partir da combinação de esforços da população, das instituições locais e de instituições que integram a PAR, foi possível obter o cavalo e os equipamentos de equitação que permitem à família voltar a praticar o desporto que faziam no seu país de origem.

Apesar de terem sido relatados episódios de mobilização de recursos locais para auxiliar na integração de novos membros das comunidades e de estímulo à participação dos refugiados em diversas atividades, há também que considerar que nem todas as populações reagem de forma tão positiva à presença deste “outro”, pois situações de comportamentos de natureza xenófoba por parte de alguns membros de comunidades de acolhimento foram também identificados. Um desses casos envolveu uma família de refugiados recém-chegada a um prédio em que um dos vizinhos demonstrou uma atitude hostil para com esta última, tendo por base uma visão estereotipada da noção de refugiado.

Em relação à informação que é vinculada para as comunidades, foi mencionado que a população é preparada para a chegada das famílias de refugiados, sendo a instituição anfitriã que trata desta tarefa pelos meios que tenha à disposição e que considere mais adequados. Também no que se refere às desistências do PAR Famílias e à saída da família do país, foi relatado que essa é também uma informação veiculada para os membros da comunidade. Nos casos de desistência e abandono do programa por parte das famílias acolhidas em que estas últimas não informaram nem a instituição anfitriã nem a respetiva comunidade, ser dada informação sobre a situação por alguém da instituição anfitriã ou um outro representante da PAR é de crucial importância para assegurar a continuação do interesse das comunidades em

auxiliar no acolhimento de refugiados. Este ponto foi explicado da seguinte forma por um dos entrevistados:

“é evidente que quando está tudo preparado para receber uma família (...) e as pessoas se vão embora quinze dias depois sem dizer nada, sem sequer se despedirem, isso é uma machadada enorme na confiança da comunidade. Um período (...) foi andar pelas instituições anfitriãs e respetivas comunidades a pedir desculpa que tinham ido embora e tentar que essas instituições anfitriãs não desanimassem, não deixassem de querer acolher refugiados por essa experiência ter corrido mal”.

No entanto, pode haver casos em que essa informação à população (ou segmentos dela) não seja veiculada de propósito por parte dos responsáveis da instituição anfitriã.

Segundo foi explicado por um responsável de uma instituição anfitriã, em casos em que é útil mencionar que os novos membros da comunidade são refugiados, tal é comunicado de maneira a que o acolhimento possa ocorrer da melhor forma. Mas nos casos em que se possa antecipar alguma reação hostil ao acolhimento, o facto de serem refugiados pode não ser referenciado (pelo menos numa fase inicial).

Tendo em conta os dados apresentados, é possível já destacar que este modelo de acolhimento do PAR Famílias pode dar um contributo para a mobilização dos recursos das comunidades para projetos e outras ações no seio das mesmas (um dos aspetos que define o desenvolvimento comunitário), mas que isso não é uma garantia, pois o contexto pode não ser favorável as estas ações quando se fala de integração de refugiados. Cursos e outras formações sobre relações interculturais dirigidos às comunidades locais, tal como foi referido por Barbosa *et al* (2021, p. 77), poderiam auxiliar neste aspeto, ajudando a mitigar o que um dos entrevistados referiu como o medo deste “outro”.

Tendo em conta o contexto pandémico que se viveu nos últimos dois anos, outras das questões colocadas foi como foram afetadas as ações de *advocacy* promovidas pela PAR junto das populações autóctones e dos próprios refugiados. À semelhança do que aconteceu em muitos outros setores da sociedade, fóruns de discussão e sensibilização e outros eventos não deixaram de existir durante o período de confinamento decretado pelo governo, tendo sido adaptados para formato digital. No entanto, foram apontadas pelos entrevistados limitações relativas à divulgação do tema do acolhimento de refugiados por via destes meios. Uma limitação que foi destacada tem que ver com um suposto menor grau de sensibilização em temas como o acolhimento de refugiados, que deriva do distanciamento que o contexto pandémico impôs e que os meios de comunicação digitais não substituem na totalidade. Dito de outra

forma, trata-se de saber como o impacto ou carga emocional da mensagem foi atenuado pelo formato agora dominante de disseminar a causa.

A propósito desta questão, um dos representantes entrevistados referiu sucintamente que *“as oportunidades de estar com as pessoas, o testemunho mais presencial obviamente que é sempre diferente”*. De forma mais elaborada, mas em consonância com a ideia acima apresentada, um outro representante de uma instituição de apoio da PAR proferiu a seguinte opinião:

“a pandemia trouxe maior distanciamento. Obviamente mais dificuldade de criar esses fóruns, etc. Por muito que possa haver coisa online, e continuará a haver online, os próprios encontros das instituições anfitriãs, até com famílias, houve coisas que não são possíveis e sobretudo nesta área é muito importante a presença física”.

Contudo, houve também quem afirmasse que a situação pandémica não afetou de forma significativa as ações de *advocacy*, quando estas últimas tinham um carácter de informalidade. O representante de umas das instituições anfitriãs referiu em relação a este ponto que *“eu até diria que não afetou (...) o que eu faço de advocacy informal”*. À luz dos dados apresentados, é possível entender que as instituições que integram o PAR Famílias foram afetadas de forma diferente pela mesma situação, pois cada uma tem os seus próprios mecanismos de funcionamento (onde se inclui a forma como divulgam informação e desenvolvem ações de *advocacy*) e o seu próprio contexto de existência. Os contactos e outras ocupações/atividades dos membros das instituições anfitriãs revelaram-se um elemento relevante para o desenvolvimento de ações de *advocacy*, dado que essas pessoas podem fazer uso das suas restantes ocupações ou posições dentro da comunidade como forma de alertar e sensibilizar para a temática do acolhimento de refugiados.

Um outro tópico discutido nas entrevistas foi a influência das comunidades de acolhimento na ação do PAR Famílias. De acordo com vários dos entrevistados, essa influência da comunidade no modelo de integração do PAR Famílias ocorre mais ao nível da instituição anfitriã local e aos acolhimentos em curso nesta última do que a nível macro, no sentido de influenciar a forma dos acolhimentos em todo o território nacional.

Como explicado por alguns representantes de instituições entrevistados, esses contributos da comunidade para o acolhimento de refugiados no respetivo contexto (boas práticas) podem eventualmente ajudar para outros casos e desafios existentes em outros pontos geográficos do país por via da partilha de experiências que ocorre nos encontros de instituições anfitriãs. Ou seja, a instituição anfitriã *“acumula”* experiência de boas práticas no decorrer do acolhimento, estando as sugestões e contributos da comunidade contidos nessa experiência, que é partilhada

posteriormente na rede. Essa partilha foi descrita da seguinte maneira por um representante de uma das instituições de apoio:

“muitas vezes os problemas (...) e muitas já havia pré temas porque foi identificado neste, neste e neste que havia este problema. Ou que havia estas soluções. Então vamos discutir em conjunto quais são, como é que isto pode ser benéfico, como é que podemos resolver o problema e aqui temos soluções que podem ser partilhadas. Isto é um trabalho que é recorrente fazer”.

No entanto, foi explicado por um outro entrevistado que essa influência nos mecanismos de ação do PAR Famílias são principalmente provenientes do núcleo de pessoas que está mais próximo da família (pessoas ligadas à instituição anfitriã) acolhida e não tanto do grupo “maior” que é a comunidade. De acordo com este último representante mencionado *“acho que é mais a própria experiência e cada acolhimento, não tanto da comunidade, mas do grupo (...) da família e do grupo que está mais junto da família”.*

Relativamente à ação do PAR Famílias no desenvolvimento comunitário, resta abordar os tipos de colaboração que o PAR Famílias estabelece com atores locais das respetivas comunidades. De uma forma unanime, todos os entrevistados mencionaram o modo informal em que estas parcerias se estabelecem, muito por ação da mobilização levada a cabo pela instituição anfitriã no terreno. Neste sentido, não foram relatados quaisquer estabelecimentos de protocolos formais entre a PAR e/ou instituição anfitriã com outros parceiros locais no sentido de dar resposta às necessidades e desafios do acolhimento no PAR Famílias.

Todavia, podem existir casos em que já existia alguma forma de cooperação formal previamente estabelecida entre uma instituição anfitriã e um outro ator da comunidade (estabelecida fora do âmbito do PAR Famílias) que acaba por ser uma mais-valia posteriormente para o acolhimento de refugiados.

A propósito deste tópico das parcerias estabelecidas com atores locais, um dos entrevistados respondeu:

“em geral é informal. (...) os conselhos que se criam a partir daí e o apoio que se consegue a partir daí é sobretudo numa relação não formal. Depende muito também da natureza da instituição anfitriã, mas muitas delas são instituições já com grande inserção local e uma relação com outros atores locais e por aí conseguem criar essas relações. Não há propriamente um protocolo formal ou acordos. (...) A menos que já tenha claro. (...) já ter o protocolo com alguma instituição e aproveitar isso para este efeito, sim, pode acontecer”.

Na introdução teórica foram apresentadas e discutidas noções e tipologias de desenvolvimento comunitário, sendo agora possível averiguar qual a que melhor descreve a

ação do PAR Famílias neste processo. De acordo com os princípios do desenvolvimento comunitário apresentados por Amaro (2003, p. 13), a ação do PAR Famílias contribui de uma forma positiva maioritariamente para o último ponto, que faz referência à articulação de diversos saberes provenientes de atores de diferentes setores de atividade para a resolução de problemas. A mobilização de recursos feita pelas instituições anfitriãs nas diversas comunidades é exemplo disso. Relativamente aos primeiros dois princípios apresentados pelo autor (diagnóstico dos problemas deve ser feito com a participação da comunidade e a resposta a essas necessidades deve começar pela mobilização das capacidades da comunidade), sendo o impulso inicial da vontade de acolher feito pela instituição e não um projeto da comunidade (pelo menos numa fase inicial), o PAR Famílias acaba por não ter um papel muito relevante nesses dois pontos do conceito de desenvolvimento comunitário.

No que toca à noção de desenvolvimento comunitário mais generalista apresentada por Cascant e Brennan (2012, p. 297), a ação do PAR Famílias acaba por se enquadrar, pois existe o cruzamento com o processo de integração de refugiados por via da mobilização de diversos tipos de recursos locais, tendo por base uma ação de planeamento para o efeito, com vista a dar resposta às necessidades diárias e aos desafios futuros da comunidade. A própria complexidade inerente ao processo de integração torna necessário um planeamento de forma integrada com os diversos atores locais, aliada à possível dificuldade de uma instituição anfitriã dar resposta às dimensões de integração a que se compromete quando ingressa no PAR Famílias exclusivamente com meios próprios.

Em relação à tipologia de processos de desenvolvimento comunitário apresentada pelos mesmos autores (Cascant e Brennan, 2012, pp. 298-300), que compreende as modalidades imposto, direto e autoajuda, a ação do PAR Famílias acaba por não estar refletida na sua totalidade por nenhum destes modelos apresentados. Em relação ao modelo de desenvolvimento comunitário imposto, não existe qualquer relação de acordo com os dados recolhidos entre a ação do PAR Famílias e a criação de infraestruturas e modernização tecnológica que o caracterizam. Mesmo em relação à possibilidade de atração de serviços públicos tendo por base o aumento da densidade populacional referido por Polzer (2009, p. 98), nenhum caso foi mencionado nas entrevistas realizadas.

Dos modelos direto e de autoajuda, a ação do PAR Famílias acaba por combinar elementos de um e de outro, aproximando-se mais de um modelo híbrido destes últimos.

Contudo, essa convergência de processos pode não acontecer de todo, quer devido às características de um dado contexto, quer da própria vontade dos refugiados de abandonar o

programa de acolhimento. O PAR Famílias tem a possibilidade de estimular os processos de integração e desenvolvimento comunitário, mas está longe de ser uma garantia de sucesso.

Conclusão

Ao longo deste trabalho foi tratada a questão de como as dinâmicas de funcionamento do eixo de intervenção PAR Famílias podem contribuir para os processos de integração de refugiados e de desenvolvimento comunitário no contexto português.

Neste trabalho foi possível obter contributos de participantes de diferentes geografias e tipologias de organização. Contudo, devido à baixa taxa de resposta, os resultados têm que ser lidos com alguma cautela, tendo sempre presente que o número de entrevistas é reduzido e que representa apenas uma parcela da Comissão Executiva.

Foram referidas ao longo das entrevistas diversas características da PAR e mais em específico do PAR Famílias que permitem providenciar esta resposta integrada, combinando saberes e experiências de diversos atores e funcionando em articulação com o Estado português. A liberdade de ação que os indivíduos das instituições anfitriãs detêm para gerir os acolhimentos, fazendo uso das suas próprias redes de contactos para darem resposta às necessidades sentidas no decorrer destes últimos, é também uma particularidade da PAR e foi considerada como sendo uma importante valência para o sucesso a longo prazo da rede. Outra ideia muito destacada foi precisamente essa mobilização de saberes e experiências das instituições que integram a PAR e outros atores mobilizados por estas últimas que é uma mais-valia para dar resposta a um conceito tão multidimensional como é o conceito de integração. Outras dinâmicas de funcionamento do PAR Famílias que também merecem destaque é a ausência de *hard power*, dado que nenhum parceiro da rede pode condicionar a ação de outro aliada com a partilha de informação entre os parceiros que fazem acolhimento por intermédio do secretariado técnico da PAR (o JRS à data de escrita deste trabalho).

A informalidade em que assenta a ação das instituições anfitriãs da PAR permite que haja flexibilidade para dar resposta a cada acolhimento em específico e que os recursos de cada comunidade sejam mobilizados para o efeito. Contudo, esta relação de informalidade pode ser uma vulnerabilidade do modelo, pois dada a dependência de trabalho voluntário do setor combinada com a possibilidade de situações em que as pessoas e instituições mobilizadas pela instituição anfitriã não estejam tão sensibilizadas para a causa e acabem por desistir de ajudar (que pode acontecer por diversos motivos), pode comprometer o acolhimento. Assim sendo, a dinâmicas informais da ação do PAR Famílias nas respetivas comunidades podem acabar por gerar alguma ambiguidade.

Foram também abordados os múltiplos obstáculos que existem no caminho de uma integração bem-sucedida no contexto nacional. Destes destaca-se, a) os obstáculos burocráticos existentes relativos a algumas das dimensões da integração; b) as aspirações e vontades dos próprios beneficiários que podem não corresponder à situação social encontrada na comunidade de acolhimento; d) as barreiras culturais e linguísticas. Estas situações são também reflexo do elevado grau de complexidade inerente ao próprio processo de integração, dado que nenhum ator em particular detém o “monopólio” do mesmo.

Nos aspetos relativos ao desenvolvimento comunitário, o contributo mais mencionado pela ação do PAR Famílias (tendo por base as definições e tipologias do conceito apresentadas) foi a mobilização de recursos das comunidades desencadeada pela instituição anfitriã, fazendo uso dos seus contactos e parcerias no sentido de conseguir dar resposta a todas as dimensões de integração a que se comprometeu quando ingressou no eixo PAR Famílias. Estas “teias” de cooperação a nível local ocorrem maioritariamente por via informal. O PAR Famílias mesmo não tendo explicitamente nos seus objetivos a promoção do desenvolvimento comunitário, acaba por contribuir para o processo de forma indireta, nomeadamente no que se refere à mobilização de recursos e saberes locais levada a cabo pelas instituições anfitriãs. Dado que o PAR Famílias é posto em prática em diversas partes do território nacional, os resultados de ambos os processos aqui tratados pode variar consideravelmente de acordo com as especificidades dos contextos locais.

Um ponto bastante relevante de sublinhar é que este modelo de rede cooperativa da PAR, apesar de todos os benefícios assinalados ao longo deste trabalho, não garante que esses resultados sejam alcançados em todos os contextos e circunstâncias, dado que ambos os processos de integração e desenvolvimento comunitário estão dependentes de muitas variáveis que ficam fora do âmbito de ação do PAR Famílias.

Partindo deste último aspeto, seria de grande relevância para o entendimento desta iniciativa do PAR Famílias outros estudos que comparassem os sucessos e insucessos entre as diferentes geografias do território nacional onde o PAR Famílias tem atividade, dado que o presente estudo acaba por abordar a ação do PAR Famílias de uma forma muito geral.

Ficou também evidente a importância da capacidade de aglutinação do fundador em conjunto com a experiência de terreno que serviu como base para a construção do que é a PAR e o eixo PAR Famílias em particular.

Referências bibliográficas

ACM. (2017). *Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas, programa de recolocação, Dezembro 2017*. [online] Lisboa: ACM. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b [Consultado em 25/01/2021];

Ager, A. e Strang, A. (2008) ‘Understanding integration: A conceptual framework’, *Journal of Refugee Studies*, 21(2), pp. 166–191. doi: 10.1093/jrs/fen016;

Alencar, A. (2018) ‘Refugee integration and social media: a local and experiential perspective’, *Information Communication and Society*, 21(11), pp. 1588–1603. doi: 10.1080/1369118X.2017.1340500;

Amaro, R. R. (2003) ‘Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria’, *Cadernos de Estudos Africanos*, (4), pp. 1–33. doi: 10.4000/cea.1573;

Amaro, R. R. (2017) ‘Desenvolvimento ou Pós-Desenvolvimento? Des-Envolvimento e... Noflay!’, *Cadernos de Estudos Africanos*, (34), pp. 75–111. doi: 10.4000/cea.2335;

Ansell, C., e Gash, A. (2008) ‘Collaborative governance in theory and practice’, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>;

Barbosa, M., Santos, M., Veiga, E., Martins, F., Ribeiro, M. T., e Faria, J. (2021) ‘Welcoming refugees in Portugal: preliminary assessment through the voices of refugee families’, *International Journal of Inclusive Education*, 25(1), pp. 66–80. <https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1678752>;

Bernard, H. R. (2006) *Research methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*. 4ª ed. Lanham: AltaMira Press;

Bertram, D., Maleki, A. e Karsten, N. (2020) ‘Factoring in Societal Culture in Policy Transfer Design: the Proliferation of Private Sponsorship of Refugees’, *Journal of International Migration and Integration*, 21(1), pp. 253–271. doi: 10.1007/s12134-019-00738-0;

- Bhattacharyya, J. (2004) 'Theorizing Community Development', *Community Development Society. Journal*, 34(2), pp. 5–34. <https://doi.org/10.1080/15575330409490110>;
- Brinkmann, S. (2020) 'Unstructured and Semistructured Interviewing' em Leavy, P. (ed.) *The Oxford Handbook of Qualitative Research*. 2ª ed. Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 424-456;
- Cavaye, J., e Ross, H. (2019) 'Community resilience and community development: What mutual opportunities arise from interactions between the two concepts?', *Community Development*, 50(2), pp. 181–200. <https://doi.org/10.1080/15575330.2019.1572634>;
- Challinor, E. (2019) 'Refugee Hospitality Encounters in Northern Portugal', *Migration and Society*, 1(1), pp. 96–110. doi: 10.3167/arms.2018.010109;
- Chen, B. (2008) 'Assesing Interorganizational Networks for Public Service Delivery: A Process-Perceived Effectiveness Framework', *Public Performance & Management Review*, 31(3), pp. 348–363. doi: 10.2753/pmr1530-9576310302;
- Costa, B. F. e Teles, G. (2017) 'A política de acolhimento de refugiados - considerações sobre o caso Português', *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25(51), pp. 29–46. doi: 10.1590/1980-85852503880005103;
- da Lomba, S. (2010) 'Legal status and refugee integration: A UK perspective', *Journal of Refugee Studies*, 23(4), pp. 415–436. doi: 10.1093/jrs/feq039;
- Fang, T., Sapeha, H., e Neil, K. (2018) 'Integration and Retention of Refugees in Smaller Communities', *International Migration*, 56(6), pp. 83-99. <https://doi.org/10.1111/imig.12517>;
- Gingrich, L. G. e Enns, T. (2019) 'A Reflexive View of Refugee Integration and Mennonite Central Committee and the Private Sponsorship of Refugees Program', *Refuge:Canada's Journal on Refugees*, 35(2), pp. 9–24. doi:10.7202/1064816ar;
- Góralaska, M. (2020) 'Anthropology from home advice on digital ethnography for the pandemic times', *Anthropology in Action*, 27(1), pp. 46–52. doi: 10.3167/AIA.2020.270105;
- Graddy, E. A., e Chen, B. (2006) 'Influences on the size and scope of networks for social service delivery', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), pp. 533–552. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj005>;
- Jessop, B. (1994) 'Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony' em Bang, H. (ed.) *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, pp. 101-116. https://www.researchgate.net/profile/Bob-Jessop/publication/241024274_Governance_and_Metagovernance_On_Reflexivity_Requisite_Variety_and_Requisite_Irony1/links/5656279508aefe619b1d1a45/Governance-and-Metagovernance-On-Reflexivity-Requisite-Variety-and-Requisite-Irony1.pdf;

JRSPortugal, 2017. *Secretariado Técnico da PAR, Relatório de execução Física 2 anos (01 Dez. 2015 / 30 Nov. 2017)*. [online] Lisboa: JRSPortugal. Disponível em: <http://www.jrsportugal.pt/plataforma-de-apoio-aos-refugiados/> [Consultado em 25/01/2021];

Kłeczek, R., Hajdas, M. and Wrona, S. (2020) ‘Wicked problems and project-based learning: Value-in-use approach’, *International Journal of Management Education*, 18(1), p. 100324. doi: 10.1016/j.ijme.2019.100324;

Koopmans, R. (2010) ‘Trade-Offs between equality and difference: Immigrant integration, multiculturalism and the welfare state in cross-national perspective’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(1), pp. 1–26. doi: 10.1080/13691830903250881;

Korac, M. (2003) ‘Integration and how we facilitate it: A comparative study of the settlement experiences of refugees in Italy and the Netherlands’, *Sociology*, 37(1), pp. 51–68. <https://doi.org/10.1177/0038038503037001387>;

Kvale, S. (2007) *Doing Interviews*. 1ª ed. Londres: SAGE Publications;

Kyeremeh, E., Arku, G., Mkandawire, P., Cleave, E., e Yusuf, I. (2021) ‘What is success? Examining the concept of successful integration among African immigrants in Canada’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(3), pp. 649–667. doi: 10.1080/1369183X.2019.1639494;

Leech, B. L. (2002) ‘Asking questions: Techniques for semistructured interviews’, *PS - Political Science and Politics*, 35(4), pp. 665–668. doi: 10.1017/S1049096502001129;

Lenard, P. T. (2016) ‘Resettling refugees: is private sponsorship a just way forward?’, *Journal of Global Ethics*, 12(3), pp. 300–310. <https://doi.org/10.1080/17449626.2016.1247290>;

Luo, L. e Wildemuth, B. M. (2017) ‘Semistructured Interviews’, em Wildemuth, B, M. (ed) *Applications of Social Science Research Methods to Questions in Information and Library Science*. 2ª edição. Santa Bárbara: Libraries Unlimited, pp. 248-257;

Matarrita-Cascante, D., e Brennan, M. A. (2012) ‘Conceptualizing community development in the twenty-first century’, *Community Development*, 43(3), pp. 293–305. <https://doi.org/10.1080/15575330.2011.593267>;

Meer, N., Dimaio, C., Hill, E., Angeli, M., Oberg, K., e Emilsson, H. (2021) ‘Governing displaced migration in Europe: housing and the role of the “local”’, *Comparative Migration Studies*, 9(2), pp. 1-17. doi: 10.1186/s40878-020-00209-x;

Morais, T. T. (2016) ‘Direitos Humanos e Mobilidade: o estatuto de refugiado’ em Pignatelli, M (ed). *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 233-266;

Oliver, C. (1990) ‘Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions’, *Academy of Management Review*, 15(2), pp. 241–265. doi: 10.5465/amr.1990.4308156;

Olwig, K. F. (2011) “‘Integration’”: Migrants and refugees between Scandinavian welfare societies and family relations’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(2), pp. 179–196. doi: 10.1080/1369183X.2010.521327;

PAR. (2016). *Plataforma de Apoio aos refugiados, Relatório de atividade Set2015 a Dez2016*. Lisboa: PAR;

PAR. (2019). *Plataforma de Apoio aos refugiados, Relatório de atividade Nov2018 - Dez2019*. Lisboa: PAR;

PAR. (2020). *Plataforma de Apoio aos refugiados, Relatório de atividade 2020*. [online] Lisboa: PAR. Disponível em: <https://www.refugiados.pt/fique-a-par-eis-o-nosso-relatorio-de-atividades-2020/> [Consultado a 8 de Maio de 2021]

Penninx, R. e Garcés-Mascreñas, B. (2016) ‘The Concept of Integration as a Analytical Tool and as a Policy Concept’, em Garcés-Mascreñas, B. e Penninx, R. (eds.) *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer International Publishing, pp. 189–202. doi: 10.1007/978-3-319-21674-4_11;

Penninx, R. (2009). *Decentralising integration policies*. [online] Londres: Policy Network. Disponível em: [http://www.integratingcities2012.eu/documents/\(2009 - Penninx\) Decentralising integration policies.pdf](http://www.integratingcities2012.eu/documents/(2009 - Penninx) Decentralising integration policies.pdf) [Consultado em 25/06/2021];

Philips, R., e Pittman, R. H. (2009) ‘A framework for community and economic development’ em Philips, R., e Pittman, R. H (ed). *An Introduction to Community Development*. Oxford: Routledge, pp. 3-15;

Phillips, D. (2010) ‘Minority ethnic segregation, integration and citizenship: A European perspective’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(2), pp. 209–225. doi: 10.1080/13691830903387337;

Polzer, T. (2009) ‘Negotiating rights: The politics of local integration’, *Refuge*, 26(2), pp. 92–106. <https://doi.org/10.25071/1920-7336.32081>;

Provan, K. G., e Milward, H. B. (2001) ‘Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks’, *Public Administration Review*, 61(4), pp. 414–423. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>;

Provan, K. G., Fish, A., e Sydow, J. (2007) ‘Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks’, *Journal of Management*, 33(3), pp. 479–516. <https://doi.org/10.1177/0149206307302554>;

Qvist, M. (2017) ‘Meta-governance and network formation in collaborative spaces of uncertainty: The case of Swedish refugee integration policy’, *Public Administration*, 95(2), pp. 498–511. <https://doi.org/10.1111/padm.12310>;

Rittel, H. W. J., e Webber, M. M. (1973) ‘Dilemmas in a General Theory of Planning’, *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155–169. <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01405730>;

Santinho, M. C. (2013) ‘Que asilo é este que não nos protege?’, *Etnográfica*, 17(1), pp. 5-29. <https://doi.org/10.4000/etnografica.2522>;

Seidman, I. (2006) *Interviewing as qualitative research: A guide for Researchers in Education and the Social Sciences*. 3ªed. Nova Iorque: Teachers College Press;

Sen, A. (1999) *O desenvolvimento como liberdade*. 1ªed. Lisboa: Gradiva;

Shacknove, A. E. (2018) ‘Who Is a Refugee? *’, *International Refugee Law*, 95(2), pp. 163–173. doi: 10.4324/9781315092478-7;

Silva, M. M. (1963) ‘Fases de um processo de Desenvolvimento Comunitário’, *Análise Social*, 1(4), pp. 538–558;

Spicer, N. (2008) ‘Places of exclusion and inclusion: Asylum-seeker and refugee experiences of neighbourhoods in the UK’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(3), pp. 491–510. doi: 10.1080/13691830701880350;

Strang, A. e Ager, A. (2010) ‘Refugee integration: Emerging trends and remaining agendas’, *Journal of Refugee Studies*, 23(4), pp. 589–607. doi: 10.1093/jrs/feq046;

van Reekum, R., Duyvendak, J. W. e Bertossi, C. (2012) ‘National models of integration and the crisis of multiculturalism: a critical comparative perspective’, *Patterns of Prejudice*, 46(5), pp. 417–426. doi: 10.1080/0031322X.2012.718162;

van Selm, J. (2020) ‘Complementary Pathways to Protection: Promoting the Integration and Inclusion of Refugees in Europe?’, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 690(1), pp. 136–152. doi: 10.1177/0002716220935868;

Vieira, A., Marques, J. C., Gomes, M. P., e Vieira, R. (2017) ‘The inclusion of the other in ourselves: reception and comprehension of refugees in Portugal’, *Intercultural Education*, 28(2), pp. 196–205. doi: 10.1080/14675986.2017.1308658;

Voutira, E. (2012) ‘6. Jus Sanguinis and Jus Soli: Aspects of Ethnic Migration and Immigration Policies in EU States’ em Martiniello, M. e Rath, J. (ed.) *An Introduction to International Migration Studies*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 129-152. <https://doi.org/10.1515/9789048517350-006>;

Whetten, D. A. e Leung, T. K. (1979) ‘The Instrumental Value of Interorganizational Relations: Antecedents and Consequences of Linkage Formation’, *Academy of Management Journal*, 22(2), pp. 325–344. doi: 10.5465/255593;

Anexos

Anexo 1

Proteção de dados e consentimento para realização de entrevista

No âmbito da pesquisa de para a tese de mestrado no ISCTE-IUL com o tema “*Redes interorganizacionais como facilitadores de integração de refugiados em Portugal: papel da PAR na integração de refugiados e desenvolvimento comunitário nas*”

comunidades de acolhimento” e gostaria de contar com o seu contributo para uma breve entrevista (no formato que lhe for mais conveniente – presencial ou online) que visa aprofundar o conhecimento sobre este tema. Saliento que os dados recolhidos através da entrevista serão estritamente confidenciais e é garantido o anonimato do entrevistado. Os dados obtidos serão usados exclusivamente para os efeitos desta pesquisa. A colaboração de V. Ex^a é fundamental para este trabalho e agradeço desde já a sua disponibilidade.

O que se encontra implicado na sua participação:

- A entrevista não deverá ter uma duração superior a uma hora e, caso autorize, será gravada;
- A informação da entrevista será usada de forma anónima na análise de dados deste trabalho;
- Os dados recolhidos (gravações, transcrições) serão mantidos por mim por um período de 48 meses a partir da data da entrevista. Decorrido este período, a informação será descartada.

Feedback

- Caso pretenda, posso enviar-lhe a transcrição da entrevista (assim que estiver terminada);

Caso pretenda mais algum esclarecimento da minha parte, pode contactar-me pelo e-mail jgpa1@iscte-iul.pt ou pelo número de telemóvel 910484867.

Muito obrigado pela sua disponibilidade.

Nome da organização

Assinatura do entrevistado

Anexo 2

Guião de entrevista Rede

1- Como foi o seu ingresso na PAR?

2- Como avalia a diversidade de atores que constituem a PAR? E a dimensão da rede?

3- A PAR é uma rede numerosa e contém instituições com perfis organizativos muito heterogéneos. Que contribuições para a rede são dadas por instituições que não são de acolhimento?

4- A PAR emerge como resposta a uma situação de calamidade num contexto específico. Como foi o processo deliberativo relativo aos perfis dos beneficiários, dado que instituições diferentes pudessem ter visões dispares sobre os perfis destes últimos?

5- Como avalia a partilha de recursos (humanos, financeiros, entre outros) dentro da PAR?

Integração

6- Nos relatórios da PAR são mencionadas seis dimensões de integração onde a PAR atua. Que características específicas da PAR considera serem preponderantes para dar resposta a este leque de ações?

7- Qual das áreas de integração referidas anteriormente considera que ainda carece de atenção?

8- De que forma o PAR Famílias incorpora feedback dos beneficiários na sua missão?

9- Considera a presença da PAR nos *media* um fator relevante para a ação do PAR Famílias?

Desenvolvimento comunitário

10- O PAR Famílias baseia-se num modelo de integração de base comunitária. De que formas a comunidade onde uma família é acolhida é estimulada a interagir com esta última?

11- Que tipos de informação são veiculados para os refugiados e para a população autóctone das comunidades de acolhimento?

- 12- De que forma o contexto pandémico afetou ações de *advocacy* por parte da PAR?
- 13- De que formas é que o feedback da comunidade influencia a ação do PAR Famílias?
- 14- O PAR Famílias (ou a instituição de acolhimento responsável) colabora de alguma forma com outros atores locais? Consegue dar um exemplo?
- 15- Que aspetos do PAR Famílias considera que podem ser melhorados?