



Porque não dinheiro? A questão da ajuda monetária aos refugiados em Moçambique

Sarah Bailey

Janeiro 2016

Mensagens chave

- Dados de 2015 demonstram que seria 24% mais económico utilizar transferências monetárias como sistema para apoiar a pequena população de refugiados acomodada a longo prazo no campo de refugiados em Maratane, em Moçambique, do que oferecer assistência em espécie. As transferências monetárias seriam uma forma mais digna de prestar assistência, criar ganhos de eficiência, apoiar os comerciantes locais, agregar os refugiados aos sistemas financeiros existentes, tirar partido da infraestrutura de pagamento digital e, potencialmente, lançar as bases para uma abordagem de assistência aos refugiados com enfoque na segurança social.
- Os estudos de viabilidade realizados pelas agências humanitárias confirmam que as transferências monetárias seriam a forma ideal de assistência no campo de refugiados em Maratane. No entanto, a inércia e o facto de ser comparativamente mais fácil o acesso a recursos para a ajuda em espécie perpetuaram este último tipo de assistência.
- É urgente uma mudança da assistência em espécie para as transferências monetárias para atender às necessidades básicas dos refugiados acomodados no campo em Maratane. Uma única transferência monetária - ao invés de subvenções ou senhas distintas do PAM e do ACNUR para comida ou outros itens específicos – ajudaria os refugiados a satisfazer as suas necessidades básicas a partir dos mercados existentes, custaria significativamente menos em relação à assistência em espécie, e é o que os refugiados preferem.
- A capacidade do Governo e das suas agências humanitárias parceiras de gerirem um programa de transferências monetárias é limitada e uma mudança para este tipo de assistência só será possível se os doadores disponibilizarem recursos específicos e plurianuais. A conceção e a implementação de um programa de transferências monetárias devem reforçar o papel fundamental do Governo na proteção e assistência aos refugiados e desenvolver a sua capacidade de gestão do programa.

Este documento de trabalho foi publicado no original, em Inglês, em janeiro de 2016 e foi traduzido para Português em dezembro de 2017. Em caso de discrepâncias entre as duas versões, a versão em Inglês deve ser citada como referência bibliográfica.

Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ

Tel: +44 (0) 20 7922 0300
Fax: +44 (0) 20 7922 0399
E-mail: info@odi.org.uk

www.odi.org
www.odi.org/facebook
www.odi.org/twitter

Readers are encouraged to reproduce material from ODI publications for their own outputs, as long as they are not being sold commercially. As copyright holder, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. For online use, we ask readers to link to the original resource on the ODI website. The views presented in this paper are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of ODI.

© Overseas Development Institute 2016. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial Licence (CC BY-NC 4.0).

Sobre a autora

Sarah Bailey é Investigadora Associada do Humanitarian Policy Group a desempenhar funções no Overseas Development Institute (ODI).

Agradecimentos

A autora deseja agradecer a todos aqueles que tão generosamente cederam o seu tempo para a realização das entrevistas, que auxiliaram na produção desta pesquisa, incluindo os requerentes de asilo e os refugiados no campo de refugiados em Maratane que noutras ocasiões já tinham sido questionados acerca das transferências monetárias. Um reconhecimento também aos colegas do ODI, Wendy Fenton, Paul Harvey e Barnaby Willitts-King pelos seus úteis comentários.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) desempenhou um papel vital nesta pesquisa. Um agradecimento a Hanna Mattinen, Marco Sanguineti, Bik Lum e ao pessoal do ACNUR em Maputo e em Nampula. A autora deseja realçar a importante contribuição de Livio Mercurio, este estudo não teria sido possível sem o seu conhecimento profundo acerca das reações do ACNUR às transferências monetárias e sem a sua excelente colaboração no planeamento e na execução da pesquisa em campo.

Esta pesquisa foi financiada pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID, na sigla em inglês). O meu agradecimento a Tim Waites e Emily Henderson pelo seu apoio.

Este documento foi traduzido para português pelo ACNUR (tradutora Vanda Medeiros). A presente versão do documento segue as regras estabelecidas pelo Acordo Ortográfico em vigor nos países Lusófonos desde 2009.

As opiniões expressas neste relatório são o parecer da autora e não refletem necessariamente as opiniões do DFID, ACNUR ou ODI.

Contents

Sobre a autora	3
Agradecimentos	3
Sumário executivo	5
1. Introdução e antecedentes	8
1.1. Metodologia e estrutura	8
1.2. Requerentes de asilo e refugiados em Moçambique: visão geral	9
1.3. Assistência aos refugiados	9
2. A questão da ajuda monetária aos refugiados em Moçambique	11
2.1. Campo de refugiados em Maratane possui condições favoráveis para transferências monetárias	11
2.2. O que tem travado as transferências monetárias?	14
3. Como funcionaria um programa de transferências monetárias no campo de refugiados em Maratane	17
3.1. Objetivo	17
3.2. Valor da transferência	17
3.3. Mecanismo de entrega	17
3.4. Liderança e implementação	18
3.5. Papel da segurança social e do Governo	18
3.6. Aprendizagem e evidências	19
4. Conclusões	20
Referências	21

Sumário executivo

As transferências monetárias poderiam desempenhar um papel importante na assistência humanitária em Moçambique em dois âmbitos distintos: na resposta às catástrofes naturais e no apoio à população de refugiados de longo prazo. Este relatório foca-se nos refugiados. Cerca de metade dos 17.400 refugiados e requerentes de asilo em Moçambique encontra-se alojada no campo de refugiados em Maratane, perto da cidade de Nampula. Geridos pela entidade governamental, Instituto Nacional de Apoio aos Refugiados (INAR), os residentes de Maratane têm recebido ajuda alimentar e distribuições de produtos não alimentares há mais de uma década. Este relatório coloca a questão ‘Em vez disso, porque não oferecer transferências monetárias?’

Para que as transferências monetárias sejam apropriadas, as pessoas devem ter a possibilidade de comprar localmente os bens e os serviços de que necessitam. Devem existir formas seguras de fazer o dinheiro chegar às pessoas e o Governo tem de participar. Tendo como base estes critérios bem aceites, o dinheiro seria consideravelmente mais adequado do que a assistência em espécie para os refugiados a residirem no campo em Maratane.

O INAR, a entidade governamental responsável pela assistência aos refugiados, está recetivo à ideia das transferências monetárias - desde que as autoridades locais sejam a favor desta abordagem.

A utilização de transferências monetárias em Maratane seria mais eficiente que o fornecimento de ajuda alimentar em espécie. Dados, de 2015, do Programa Alimentar Mundial (PAM) e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), demonstram que o dinheiro seria 24% mais barato do que a assistência em espécie. A substituição dos alimentos e dos produtos não alimentares por transferências monetárias poderia economizar cerca de 300.000 USD por ano. Os refugiados consultados, incluindo mulheres, demonstraram uma forte preferência pelo dinheiro, em relação à assistência em espécie, em parte porque a ajuda alimentar tem sido muitas vezes pouco fiável, no que diz respeito à periodicidade e à qualidade.

De um ponto de vista técnico, a realização das transferências monetárias em Moçambique é simples. Os agentes de companhias móveis, que oferecem serviços de transferência de dinheiro, encontram-se presentes no campo e muitos refugiados possuem telemóveis. Os operadores de redes móveis podem efetuar pagamentos avultados. Visto que o Governo de Moçambique tem sido lento na emissão dos cartões de identidade e cartas para os refugiados e para os requerentes de asilo como

comprovativo da sua identidade, o INAR e o ACNUR precisariam de assegurar que os refugiados possuem a documentação necessária para registar os cartões SIM.

Por fim, as transferências monetárias seriam mais favoráveis do que a assistência em espécie para permitir uma eventual transição para uma abordagem mais próxima de um programa orientado para a segurança social. Atualmente, a assistência aos refugiados é gerida e coordenada pelo INAR com o apoio do ACNUR. Todos os refugiados e requerentes de asilo recebem, no momento da sua chegada ao campo de refugiados de Maratane, um kit com produtos não alimentares contendo artigos domésticos, e continuam a receber ajuda alimentar desde que residam no campo e sejam pessoas de interesse para o ACNUR. Um objetivo lógico a preconizar seria o de desenvolver a capacidade do Governo ao longo do tempo para gerir o programa de transferências monetárias. O ACNUR, o PAM, os doadores ou o Governo de Moçambique poderiam atribuir financiamento direto ao INAR ou ao ministério responsável pela segurança social para fornecer a assistência em dinheiro a um número reduzido de famílias de refugiados, que seriam selecionados com base em critérios socioeconómicos e de vulnerabilidade.

Esta não é a primeira vez que o ACNUR e o PAM consideram intervenções baseadas em dinheiro em substituição da assistência em espécie para os refugiados. Dois estudos realizados em 2014 e 2015 analisaram a possibilidade da implementação das transferências monetárias e das senhas no campo de refugiados em Maratane. Os estudos concluíram que as transferências monetárias eram viáveis e até mesmo a ‘solução ideal’ para os beneficiários. Então, porque é que ainda não se efetuou a mudança da assistência em espécie para dinheiro?

Uma das razões principais é que as transferências de dinheiro, ainda que fossem mais eficazes do que a assistência em espécie, requerem uma angariação de fundos específica. Atualmente, os custos da assistência em espécie estão ocultos em diferentes transações e dispersos entre o PAM e o ACNUR. O maior custo é, sem dúvida, a ajuda alimentar em espécie. O PAM recebe muito pouco financiamento específico para a ajuda alimentar para o campo de refugiados em Maratane e suporta esses custos utilizando pequenos montantes de outras contribuições. Em 2015, o valor de mercado local da ajuda alimentar distribuída era de 1.2 milhões de USD e um valor idêntico deveria estar disponível em dinheiro. O ACNUR também presta apoio ao INAR em relação aos custos operacionais e à gestão dos armazéns. Em vez de utilizar diferentes orçamentos de dinheiro e espécie para cobrir

os custos, como fazem atualmente o PAM e o ACNUR para a assistência em espécie, as transferências monetárias necessitariam ser financiadas explicitamente.

As transferências monetárias também exigiriam investimentos no reforço dos sistemas e das capacidades dos funcionários do Governo e das agências humanitárias, o que, por sua vez, requereria uma assistência técnica específica. Os funcionários do INAR estão familiarizados com os princípios básicos das transferências monetárias, mas não possuem experiência na operacionalização de um programa deste cariz. A capacidade global e a experiência do PAM e do ACNUR no apoio às transferências monetárias em locais como o Quênia, o Líbano e a Jordânia, não foram replicadas em Moçambique.

Para além disto, os quadros superiores, já confrontados com a redução de recursos, estão preocupados com as implicações envolvidas na angariação de fundos para as transferências monetárias. A dimensão das operações do ACNUR e do PAM em Moçambique tem vindo a diminuir significativamente nos últimos anos. Para o PAM, esta redução é a consequência de uma combinação de fatores, entre os quais a diminuição da participação das agências internacionais à medida em que o Governo tem vindo a consolidar a sua capacidade de gestão das catástrofes naturais (embora a grave seca de 2016, provocada pelo El Niño, tenha invertido esta situação e tenha voltado a dar mais proeminência à ajuda humanitária internacional). De um ponto de vista global, para o ACNUR, a pequena população de refugiados no campo de refugiados em Maratane representa uma prioridade baixa, em particular no contexto da crise de refugiados Sírios.

Contudo, talvez o maior obstáculo tenha sido a falta de incentivos dados às agências humanitárias e aos doadores para que estes forneçam assistência em dinheiro no campo de refugiados em Maratane. Ainda que a assistência em dinheiro tivesse sido uma melhor alternativa, não tem havido consequências negativas para as agências humanitárias no fornecimento (por vezes de forma deficiente) de ajuda alimentar aos refugiados. Este tipo de assistência tem sido perpetuado pela inércia e também por ser comparativamente mais fácil a angariação de fundos para a assistência em espécie - os sistemas já existem, as agências e o Governo já estão habituados a este tipo de intervenção, enquanto que a mudança para as transferências monetárias exigiria investimentos na capacitação e angariação de fundos.

O INAR, os parceiros das NU e os doadores teriam que estabelecer as características principais de um programa de assistência em dinheiro para os refugiados, esta Pesquisa explora algumas opções que poderão ser tidas em consideração, caso estas entidades assim o desejem. Em primeiro lugar, a assistência deve basear-se num único objetivo - apoiar os refugiados a atender às suas necessidades básicas - em vez de dividir os objetivos em categorias de 'alimentos' e 'não alimentos'. Ao invés de se considerar o potencial das transferências monetárias numa perspetiva em que cada agência tem o seu próprio programa de dinheiro ou de senhas, uma única transferência de dinheiro incondicional (frequentemente

referida como uma subvenção de dinheiro 'polivalente') faz bastante mais sentido.

As transferências de monetárias por companhias telefónicas é uma opção prática para a distribuição de dinheiro. Os refugiados já têm acesso a agentes de serviços de transferências de dinheiro das companhias telefónicas no campo de refugiados em Maratane e é mais barato, e mais acessível, do que um cartão multibanco e os bancos. Assegurar o acesso adequado a telemóveis, o registo dos cartões SIM, a liquidez dos agentes de serviços de transferências de dinheiro das companhias telefónicas e a disponibilidade dos documentos de identificação para os refugiados são desafios superáveis. Podem mesmo produzir grandes benefícios para os refugiados, como conectá-los aos sistemas financeiros.

Quem deve liderar? Num cenário ideal seriam os doadores a convidar à apresentação de propostas para um programa inovador de transferências monetárias para os refugiados. Os potenciais parceiros concorreriam com base no mérito da sua experiência, parcerias e ideias. No entanto, como os refugiados em Moçambique têm sido uma baixa prioridade, a mudança pode ter que passar pela advocacia e pela angariação de fundos por parte das agências humanitárias já envolvidas.

Uma opção seria o ACNUR apoiar o INAR na implementação do programa, a curto e médio prazo, uma vez que o INAR é responsável pela prestação da assistência aos refugiados e o ACNUR é o principal parceiro do INAR. O Governo poderia ser capacitado ao longo do tempo na gestão do programa de transferências monetárias, seja através do INAR ou através do envolvimento do Ministério do Género, Criança e Ação Social, que supervisiona os programas de segurança social. Embora esta abordagem tivesse que considerar os riscos de responsabilização de trabalhar através do Governo, estaria em consonância com as ambições de reforçar os sistemas locais e de apoiar o papel do Governo na proteção dos refugiados e de encorajar a sua integração local.

Podem também ser considerados outros modelos de programas, mas independentemente da abordagem, seria necessária uma angariação específica e plurianual de fundos para assegurar a disponibilidade dos recursos humanos e do apoio técnico necessário para a implementação e a sustentabilidade do programa. Não obstante a natureza relativamente fácil do programa de transferências monetárias, dado o reduzido número de casos e a existência de uma infraestrutura de serviços móveis para a transferência de dinheiro, a capacidade de implementação é fraca.

Existe também uma importante oportunidade de aprendizagem.

As transferências monetárias incondicionais nunca foram utilizadas em Moçambique como resposta humanitária ou para auxiliar os refugiados. Uma experiência no campo de refugiados em Maratane poderia proporcionar uma visão mais clara daquilo que seria a utilização das transferências monetárias como parte de uma abordagem a longo prazo para soluções fora do campo e para a segurança social.

Embora as transferências monetárias sejam evidentemente mais apropriadas, eficientes e eficazes, no campo de refugiados em Maratane, as agências continuam a fornecer assistência em espécie. Para as agências humanitárias que prestam assistência aos refugiados não se trata de acreditar que a assistência em espécie seja a melhor alternativa, no entanto, os incentivos para se efetuar uma mudança têm sido menores do que os incentivos para se continuar com o status quo. As evidências traçadas neste relatório devem servir de ‘painel em néon’ a indicar o rumo em direção às transferências monetárias em substituição da assistência em espécie em Maratane. A única razão que poderia levar a que esta mudança não ocorra seria a resistência inabalável do governo local.

O *High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers* enfatizou claramente as oportunidades que as transferências monetárias oferecem, havendo muitas que podem ser aproveitadas em Moçambique. A mudança para as transferências monetárias faria com que os recursos globais limitados se propagassem através de ganhos de eficiência, apoio aos comerciantes locais, fortalecimento do papel central do Governo na assistência aos refugiados, agregação dos refugiados aos sistemas financeiros existentes e proporcionaria uma forma mais digna de assistência aos refugiados.

1. Introdução e antecedentes

Na perspectiva da ajuda humanitária, dar dinheiro às pessoas tem vindo a mudar de uma abordagem marginal para uma abordagem bem aceite. Em alguns locais, as transferências monetárias têm sido uma característica principal da ajuda humanitária. No entanto, noutras locais, incluindo em Moçambique, a assistência em espécie continua a ser a norma. Este relatório analisa o grande potencial da assistência por transferência monetária em vez da assistência em espécie para os refugiados em Maratane, o único campo de refugiados em Moçambique.

Este relatório faz parte de uma série de estudos de caso com base no trabalho do *High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers*. O Painel concluiu que as transferências monetárias não são suficientemente utilizadas nas respostas humanitárias, nem são utilizadas de forma a tirar proveito do seu potencial transformador. A maioria dos estudos de caso nacionais analisa a forma como as transferências monetárias foram e deveriam ser utilizadas à escala em grandes respostas humanitárias com várias organizações humanitárias, doadores e agências governamentais. O estudo de caso de Moçambique é diferente pois foca-se num único campo de refugiados, que acolhe um número relativamente pequeno de pessoas, assistido por poucas agências. Ao analisar o potencial das transferências monetárias no campo de refugiados em Maratane, percebem-se melhor as oportunidades e os obstáculos da utilização deste sistema, quando ele é adequado, na ajuda humanitária.

Note-se que este relatório não explora a fundo o potencial da utilização da assistência em dinheiro em resposta às catástrofes naturais em Moçambique. A preocupação do Governo relativamente a uma potencial dependência excessiva da assistência contínua, significa que as transferências monetárias são fornecidas somente como parte de um programa governamental de segurança social, mas não para ajudar pessoas afetadas pelas secas ou pelas cheias. A posição do Governo pode ser atribuída aos seus esforços para se afastar dos anos de ajuda humanitária durante a época da Guerra Civil Moçambicana que findou em 1992.

1.1. Metodologia e estrutura

Esta pesquisa foi financiada pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID, na sigla em inglês) e realizada pelo Overseas Development Institute (ODI, na sigla em inglês) em colaboração com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Faz parte do trabalho de acompanhamento do ODI para o *High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers*. A pesquisa do estudo de caso centrou-se na análise da literatura e da informação recolhida nas entrevistas realizadas com 34 pessoas do Governo Moçambicano, agências das NU, ONG e doadores. As entrevistas foram realizadas conjuntamente por um especialista em transferências monetárias do ACNUR e por um investigador do ODI em Maputo, Nampula e no campo de refugiados em Maratane, num período de 10 dias durante o mês de setembro de 2016. Foram realizadas entrevistas com quatro grupos no campo de refugiados em Maratane, nomeadamente com os líderes / representantes dos refugiados, com as mulheres, com os jovens e com os líderes locais (um total de 65 entrevistados). Os outros estudos de caso nesta série concentraram-se na Ucrânia, na República Democrática do Congo, no Iraque e no Nepal.

O relatório utiliza os termos ‘transferências monetárias’ e ‘subvenções’ para se referir à entrega de dinheiro às pessoas. As ‘senhas’ referem-se a cupões em papel ou ao crédito digital que deve ser despendido em bens ou serviços específicos e somente adquirido de certos vendedores. As ‘intervenções baseadas em dinheiro’ incluem tanto o dinheiro como as senhas. Os termos ‘dinheiro’ e ‘transferências monetárias’ não incluem as senhas.

O relatório do estudo de caso está estruturado da seguinte forma: a secção seguinte apresenta o contexto dos refugiados¹ e dos requerentes de asilo em Moçambique e a assistência fornecida aos mesmos. A secção 3 analisa o potencial da mudança da assistência em espécie para as transferências monetárias e os fatores que têm impedido esta mudança. A secção 3 examina ainda as opções para a conceção de um programa de transferências monetárias. A secção 4 oferece as conclusões sobre os fatores que moldam a assistência aos refugiados em Moçambique.

1 Neste relatório, o termo ‘refugiado’ é utilizado para referir tanto as pessoas que requereram asilo como as pessoas a quem já foi concedido o asilo.

1.2. Requerentes de asilo e refugiados em Moçambique: visão geral

Moçambique acolhe cerca de 17.400 refugiados, a maioria dos quais provêm da região dos Grandes Lagos (República Democrática do Congo, Ruanda e Burundi).² Cerca de metade residem no campo de refugiados em Maratane, que foi criado em 2001. O campo tem servido como o único centro de receção de refugiados e de requerentes de asilo em Moçambique desde 2003. O campo encontra-se localizado a 35 quilómetros da dinâmica cidade e capital provincial, Nampula, no norte de Moçambique. Os refugiados que residem fora do campo em Maratane não recebem assistência.

Operando sob a supervisão do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, o Instituto Nacional de Apoio aos Refugiados (INAR) é responsável pela receção, acomodação, registo e coordenação da assistência (Antoniak, 2012). O INAR administra o campo, incluindo a prestação de assistência do ACNUR e do Programa Alimentar Mundial (PAM), e trabalha em parceria com os Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho, Agricultura e Género e Ação Social (MGCAS) (ibid.). As pessoas requerentes de asilo são registadas na base de dados ProGess, concebida pelo ACNUR, que é gerida na íntegra pelo INAR e monitorizada pelo ACNUR.

As decisões relativas aos pedidos de asilo são da responsabilidade do INAR com o apoio financeiro e técnico do ACNUR. O INAR realiza uma entrevista de elegibilidade e entrega um relatório para adjudicação à Comissão Nacional de Elegibilidade (que inclui representantes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, Interior e Justiça). A decisão da Comissão deve então ser endossada pelo Ministro do Interior (PAM et al., 2015). O Governo aprova 85% dos pedidos, embora o processo seja moroso e possa demorar seis anos ou mais (Antoniak, 2012). O maior entrave tem sido este passo final. Em junho de 2016 fez quatro anos que o Ministro do Interior não endossa qualquer decisão. Um resultado deste processo prolongado é que os requerentes de asilo contabilizam mais de 80% da população total de interesse (PAM et al., 2015).

Moçambique ratificou ou aderiu à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ao Protocolo de 1967 e à Convenção da OUA de 1969 que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Ao tornar-se parte da Convenção de 1951, Moçambique fez reservas aos direitos de trabalho assalariado, liberdade de movimento, naturalização, propriedade e educação. Embora no papel, os direitos legais dos refugiados sejam restritos, na prática Moçambique adota uma abordagem liberal e aberta (Antoniak, 2012). Os refugiados trabalham, frequentam a escola, estabelecem negócios e residem onde desejam.

1.3. Assistência aos refugiados

Os refugiados no campo em Maratane recebem assistência humanitária em espécie há mais de uma década. Embora o pacote de assistência tenha mudado ao longo dos anos, tem sobretudo assumido a forma de ajuda alimentar fornecida pelo PAM. O PAM e o ACNUR celebraram um Memorando de Entendimento (MdE) global que estabelece que o PAM fornece produtos alimentares a refugiados que residem em campos (ou noutras áreas concentradas) com mais de 5.000 residentes; o ACNUR fornece os produtos não alimentares, e.g. panelas e utensílios de cozinha (PAM e ACNUR, 2011).

Em 2006, o ACNUR solicitou o apoio do PAM na operação de ajuda alimentar aos refugiados (PAM et al., 2015). O PAM elaborou uma assistência separada e uma estratégia de angariação de fundos somente para os refugiados, mas terminou esta operação em 2008 com base no facto de a responsabilidade da ajuda alimentar estar a ser transferida para o INAR (Selvester, Mabota e Carrilho, 2009). Nessa altura, o ACNUR tomou conta da provisão dos produtos alimentares. Em 2011, após um influxo de requerentes de asilo provenientes da Etiópia e da Somália, foi novamente solicitado o apoio do PAM, para assistir cerca de 11.000 pessoas (PAM et al., 2015). O PAM continuou a fornecer ajuda alimentar, com o ACNUR a fornecer o apoio técnico e financeiro ao INAR para a distribuição dos alimentos. A partir de meados de 2016, a ajuda alimentar do PAM estava a ser distribuída a cerca de 9.000 pessoas no campo de refugiados em Maratane (comunicação pessoal / ACNUR Moçambique, 2016).

O PAM em Moçambique tem enfrentado desafios para garantir contribuições específicas para a assistência aos refugiados e, na ajuda alimentar, tem-se visto obrigado a depender de outras rubricas orçamentais. Consequentemente, o PAM tem, por vezes, dificuldades em fornecer rações de forma eficiente. Uma avaliação dos programas do PAM para os anos 2012-2014 anunciou que ‘os problemas de quantidade, qualidade, e periodicidade das rações dos refugiados suscitam preocupações’, e o PAM notou em 2015 que estavam a ser distribuídas cestas de alimentos incompletas e que as distribuições foram irregulares em várias ocasiões (Verduijn et al., 2014; PAM, 2015). Os itens distribuídos são variáveis e, em alguns casos, não são alimentos geralmente consumidos pelos refugiados. Uma missão de avaliação conjunta do PAM e do ACNUR constatou que os refugiados frequentemente vendem, com prejuízo, uma porção dos alimentos que recebem para adquirirem os seus produtos alimentares preferidos, embora não tenha apresentado uma estimativa de quantos refugiados se envolvem nesta prática ou qual a extensão da perda (PAM et al., 2015).

Também o ACNUR tem enfrentado dificuldades no que diz respeito à sua assistência em espécie. O ACNUR faculta itens domésticos básicos aos recém-chegados, como conjuntos de cozinha. No entanto, desde 2013, o ACNUR tem vindo a diminuir significativamente os kits de abrigo

2 Baseado nos refugiados e requerentes de asilo em Maputo, Nampula, Cabo Delgado e Niassa (ACNUR, 2016b).

para os recém-chegados devido às verbas em declínio. Em 2015, esta Agência, distribuiu somente metade da quantidade recomendada de pensos higiênicos às mulheres e meninas (PAM et al., 2015).

A assistência em espécie, fornecida pelo ACNUR e pelo PAM tem sido conduzida com base em dois critérios principais - os beneficiários devem ser refugiados ou requerentes de asilo e devem residir no campo de refugiados em Maratane. Cerca de 44% dos agregados familiares recebem uma ração alimentar completa (isso inclui milho, leguminosas e óleo alimentar) porque são considerados vulneráveis ou são recém-chegados, enquanto o resto recebe meia ração (PAM et al., 2015). No entanto, estas quantidades não se baseiam em dados de consumo alimentar.

O Governo e o ACNUR asseguram o acesso dos refugiados aos serviços básicos. As crianças têm acesso livre à educação numa escola administrada pelo Ministério da Educação (PAM et al., 2015). O Ministério da Saúde gere um centro de saúde no campo e fornece os técnicos de saúde, os medicamentos essenciais e o equipamento médico, sendo o ACNUR a fornecer o mobiliário e o equipamento médico (ibid.). A população Moçambicana que reside nas imediações do campo também tem acesso a estes serviços. Por exemplo, 40% das crianças que frequentam a Escola Primária de Maratane é Moçambicana (PAM et al., 2015).

No final de 2016 o ACNUR e o PAM asseguraram financiamento para um grande programa destinado a promover a autossuficiência e soluções sustentáveis para os refugiados a residirem no campo de refugiados em Maratane.

O INAR tem trabalhado com o Governo local para garantir mais 1.000 hectares de terra nas imediações do campo de refugiados em Maratane, o que irá ampliar significativamente o acesso dos refugiados à terra para a produção agrícola. O programa prestará apoio no acesso aos serviços financeiros, à terra e à formação para encorajar os refugiados a produzir e a vender os seus produtos agrícolas. Programas anteriores de apoio aos meios de subsistência, incluindo formação (que nunca foram avaliados), foram pequenos. Em 2016, por exemplo, o orçamento para os meios de subsistência e formação profissional foi de menos de USD 25.000.

2. A questão da ajuda monetária aos refugiados em Moçambique

2.1. Campo de refugiados em Maratane possui condições favoráveis para transferências monetárias

2.1.1. Mercados

Um dos fatores principais para considerar as transferências monetárias como uma resposta apropriada é a capacidade das pessoas de adquirirem localmente os bens e os serviços de que mais necessitam. O campo em Maratane tem um mercado ativo com dezenas de comerciantes a armazenarem produtos alimentares de base, vestuário, tecidos, artigos domésticos e outros produtos semelhantes. Uma avaliação do mercado revelou que os comerciantes poderiam responder a um aumento na procura que o incremento de dinheiro poderá originar (ACNUR e PAM, 2015).

Um comerciante entrevistado para esta pesquisa indicou que poderia reabastecer a sua mercadoria no espaço de poucas horas e que tinha a possibilidade de obter produtos a crédito de um armazenista em Nampula. Os residentes do campo de refugiados também não têm de comprar os bens no mercado que se encontra localizado no campo, uma vez que a cidade de Nampula é acessível por transporte público a um custo de cerca de 50 meticais (aproximadamente USD 1,00), ida e volta. A cidade de Nampula usufrui de mercados dinâmicos com uma maior variedade de produtos e com preços ligeiramente inferiores aos praticados em Maratane.

2.1.2. Aceitação do Governo

O Governo, também, deve ser favorável à proposta das transferências monetárias, bem como as pessoas que irão receber o dinheiro. Os funcionários do INAR em Maputo e em Nampula concordam com esta abordagem. Alguns já participaram em formações relacionadas com as transferências monetárias (financiadas pelo ACNUR) em Pretória e estão familiarizados com os princípios básicos das abordagens de dinheiro e de senhas. Alguns expressaram preocupações quanto ao facto de a ajuda alimentar em espécie ser pouco fiável, de os refugiados venderem porções

desta para diversificar a sua dieta e porque preferem farinha de milho aos grãos de milho não moído. Um membro do INAR entrevistado salientou que as transferências monetárias tinham precedentes em Moçambique, referindo que o ACNUR já tinha facultado dinheiro para assistir 1.7 milhões de retornados em 1993. As transferências monetárias são também fornecidas através do Programa de Subsídio Social Básico (PSSB), um programa de segurança social que distribui transferências de dinheiro incondicionais aos agregados familiares com restrições de trabalho.

A predisposição do INAR para considerar o programa de dinheiro para os refugiados está em flagrante contraste com a posição do Governo na provisão de transferências monetárias na resposta às catástrofes naturais (consultar a Caixa 1).

Moçambique é um país que vive regularmente o problema das cheias e em 2016 enfrentou a mais grave seca de décadas. Várias agências humanitárias propuseram a utilização de transferências monetárias em 2016, mas não foram capazes de o fazer devido a objeções apresentadas pelo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) que lidera a coordenação da resposta às catástrofes naturais. Paralelamente com a preocupação de saber se o dinheiro será despendido de forma responsável, o INGC está também preocupado com o facto de as transferências monetárias poderem vir a gerar dependência e a criar expectativas ilusórias de que o Governo deve continuar a fornecer dinheiro às pessoas. Planos anteriores de algumas agências humanitárias para dispor de dinheiro em resposta às cheias que ocorreram em 2007 não avançaram por motivos idênticos. O INGC não possui qualquer autoridade em relação à assistência prestada aos refugiados; portanto parece que a sua oposição quanto às transferências de dinheiro tem uma influência reduzida ou nula no que diz respeito a esta forma de assistência para os refugiados.

O diretor do INAR destacou a importância da adoção do conceito das transferências monetárias por parte das autoridades locais e das comunidades residentes nas imediações do campo de refugiados em Maratane. Numa anterior missão de avaliação, as autoridades locais do INAR expressaram a sua preocupação quanto à potencial tensão entre os refugiados e os residentes locais

se os refugiados recebessem mais dinheiro do que aquele facultado pelos programas governamentais de segurança social. As autoridades locais consultadas no âmbito desta pesquisa não colocaram grandes objeções, mas defenderam que os refugiados, caso recebam dinheiro, devem gastá-lo localmente e de forma a beneficiar as comunidades circundantes. A equipa de pesquisa não se reuniu com o Administrador do distrito ou com o Governador, os quais devem dar a sua aprovação. A recente aprovação para a expansão do campo de refugiados em Maratane para mais 1.000 hectares sugere que essas autoridades estão abertas a novas abordagens para ajudar os refugiados. No entanto, devido a atitudes contraditórias dentro do Governo acerca da assistência monetária (e.g. as transferências monetárias são aceitáveis para a segurança social, mas não para a ajuda de emergência), a aprovação por parte das autoridades provinciais e distritais não pode ser dada como adquirida.

2.1.3. Preferência dos refugiados por numerário

Os refugiados consultados expressaram uma forte preferência por dinheiro, em substituição da assistência em espécie. Uma Missão de Avaliação Conjunta (JAM, na sigla em inglês) identificou que os refugiados vendem frequentemente uma porção dos alimentos recebidos com prejuízo, de forma a adquirirem produtos alimentares preferidos (PAM et al., 2015). Conforme discutido mais adiante nesta secção, a visita realizada pela equipa de pesquisa foi a quarta missão a visitar o campo de refugiados em Maratane num período de dois anos e a questionar os refugiados quanto à questão das transferências monetárias. A frustração dos entrevistados por serem repetidamente questionados sobre o mesmo assunto esteve subjacente.

- “Por favor não venham novamente perguntar sobre as transferências monetárias, venham de uma vez por todas com o programa.”
- “O que nós pedimos (dinheiro) não recebemos.”
- “O INAR não quer que recebamos dinheiro.”
- “Estamos há muitos anos à espera deste projeto.”
- “Estamos contentes por nos terem ouvido. Vocês já conhecem a nossa opinião - nós queremos dinheiro.”
- “As agências não têm vontade. Nós somos refugiados. Vocês conhecem os direitos dos refugiados.”
- “Se vocês quisessem isto já teria acontecido.”
- “Isto é entre o ACNUR e o PAM.”

As mulheres consultadas estavam decididamente a favor do dinheiro em substituição da assistência em espécie. Embora as mulheres não tenham ocultado o facto de terem problemas domésticos, continuaram inflexíveis na sua opinião de que o dinheiro não iria agravar esses problemas. Uma delas afirmou que “as famílias que são pacíficas continuarão a ser pacíficas. Aquelas que têm problemas continuarão a ter problemas. Mas se alguém disser que é o dinheiro que causa problemas, estará a mentir”. Este grupo de mulheres disse que desejava transmitir a mensagem aos financiadores e aos provedores de assistência que querem e, acima de tudo, precisam de dinheiro.

Caixa 1: Transferências de dinheiro e senhas em resposta às catástrofes naturais em Moçambique

Quando questionados acerca da possibilidade de fornecer dinheiro às pessoas em vez de assistência em espécie em situações de catástrofe, os representantes governamentais expressaram-se de forma consistente contra as transferências monetárias; manifestando preocupações quanto à dependência, acesso aos mercados, risco de que as pessoas não gastassem o dinheiro recebido de forma sensata, receio que aos comerciantes aumentassem os preços de uma forma oportunista e inquietações de que as pessoas esperassem que a assistência monetária perdurasse indeterminadamente.

Algumas ONG e doadores recomendaram as transferências monetárias como uma componente dos esforços de assistência às secas de 2016, devido às suas experiências noutros países e à adequação das transferências de dinheiro em certas áreas afetadas pela seca em Moçambique. O COSACA, um consórcio de ONG financiado pelo DFID, esboçou um projeto-piloto de transferências monetárias. No entanto, apesar dos esforços de advocacia por arte das agências humanitárias e dos doadores, a partir de setembro de 2016 o Governo não quis aprovar a pilotagem das transferências monetárias como resposta às secas.

Os esforços para introduzir as senhas como uma alternativa à assistência em espécie têm adquirido mais força do que as propostas para distribuir dinheiro. No princípio de 2016, o COSACA apresentou planos para fornecer senhas no Conselho Técnico para a Gestão de Calamidades (CTGC), que é a plataforma nacional do Governo para a gestão de catástrofes naturais, coordenada pelo INGC. Alguns membros do CTGC manifestaram preocupações quanto a questões técnicas (e.g. assegurar o fornecimento dos bens), mas os potenciais benefícios económicos de se fornecer dinheiro aos comerciantes locais foram considerados particularmente vantajosos. O projeto das senhas recebeu luz verde e cerca de 100.000 pessoas estavam a receber assistência do COSACA em setembro de 2016 (FEWS NET, 2016). No entanto, as transferências monetárias não serão utilizadas na ajuda humanitária a não ser que o Governo (aparentemente firme) mude a sua posição.

Fonte: adaptado de Kardan et al., disponível

Tabela 1: Custos anuais estimados da assistência em espécie (utilizando preços de 2015 e excluindo custos com o pessoal)

Despesa	Custo anual por agregado familiar beneficiário (USD)		Custo anual para 1.837 agregados familiares (USD)	
	Em espécie	Numerário / Mercado local	Em espécie	Numerário / Mercado local
Ração alimentar (incluindo transporte para em espécie)	809,40	652,80	1.486.868	1.199.193
Sabão	2,31	4,00	4.247	7.348
Pensos higiénicos	10,24	12,80	18.811	23.513
Taxa transferência móvel		6,70		12.300
Armazém, guardas	19,80		36.373	
Total	841,75	676,30	1.546.298	1.242.355

Fontes: Dados dos custos para ferramenta de cálculo Omega - PAM; Dados para cálculo de eficiência - ACNUR Moçambique.

Os residentes do campo consultados estavam ‘cientes da assistência’ - não unicamente da assistência prestada pelo ACNUR e pelo PAM em Maratane, mas do que os outros refugiados estão a receber noutros países. Uma pessoa mencionou a provisão de senhas no Zimbabué. Outra entregou aos pesquisadores um documento de estratégia do ACNUR impresso da internet, virou para uma página que anunciava que as transferências de dinheiro seriam aplicadas em Moçambique em 2015 (salientando aos pesquisadores que o ACNUR já deveria estar a fornecer as transferências monetárias).

Uma das várias razões que está por detrás da preferência dos refugiados pelo dinheiro é que a ajuda alimentar tem sido pouco fiável na sua periodicidade e qualidade. Em 2015, as distribuições aos refugiados foram incompletas e irregulares em várias ocasiões. Os refugiados realçaram que um programa de dinheiro fiável poderia resolver o seu problema com a ajuda alimentar. As mulheres disseram que isto permitir-lhes-ia alimentar os seus filhos com dietas mais variadas.

2.1.4. Mecanismo de entrega

Existem várias formas de fazer chegar o dinheiro de forma segura às pessoas em Maratane. A opção mais eficaz é as transferências de dinheiro por companhias telefónicas e as opções incluem a Vodacom e a Mcel. A Vodacom cobra cerca de 1% do valor da transferência. O campo possui cobertura de rede móvel, principalmente 2G com uma capacidade limitada de internet, mas uma ligação razoável de voz e de dados. Muitos refugiados têm telemóveis e alguns estão acostumados aos produtos, como o M-Pesa. Em meados de 2016 encontravam-se presentes no campo cinco agentes de serviços de transferências de dinheiro das companhias telefónicas, um desses agentes descreveu o processo de se tornar agente como não sendo nem difícil nem moroso.

A Vodacom já expressou anteriormente o seu interesse em efetuar pagamentos avultados através dos seus serviços de transferências de dinheiro aos refugiados e o seu empenho em atender a quaisquer necessidades específicas

que possam surgir (por exemplo, enviar uma equipa para registar os cartões SIM dos beneficiários, em vez dos mesmos terem de se deslocar aos escritórios da Vodacom). O registo dos cartões SIM requer um documento de identificação, mas o Governo tem demorado a emitir os cartões de identificação e as cartas que os refugiados e os requerentes de asilo utilizam para fazer prova da sua identidade.

Embora os cartões multibanco ou os serviços bancários móveis possam também ser utilizados para fazer chegar o dinheiro às pessoas, estes métodos são bem mais dispendiosos do que as transferências de dinheiro por companhias telefónicas. Em 2014, o ACNUR e o PAM calcularam que transferir valores através do banco mais barato custaria cerca de cinco vezes mais do que utilizar os serviços móveis (ACNUR e PAM, 2014).

2.1.5. Eficiência

Não incluindo os custos com os funcionários, a substituição da assistência em espécie do PAM e do ACNUR por uma única transferência de dinheiro seria aproximadamente 24% mais barata do que a assistência em espécie (consultar a Tabela 1). As transferências de dinheiro custariam menos cerca de USD300.000 para permitir que 1.837 agregados familiares pudessem adquirir localmente as quantidades de alimentos, sabão e pensos higiénicos que são atualmente distribuídos. Este cálculo baseia-se em dados e análises de eficiência do PAM e do ACNUR de 2015 (os ganhos de eficiência exatos podem mudar se os preços em Maratane ou o custo do transporte e dos produtos das agências humanitárias se alterarem).

As transferências monetárias são mais eficazes do que a ajuda alimentar em espécie porque o custo local dos produtos alimentares é bastante mais barato que o custo total da ajuda alimentar em espécie do PAM, que inclui a compra e o custo do transporte até Maratane. A taxa da transferência de 1% para os serviços móveis é também cerca de um terço do custo da manutenção de um armazém para os produtos em espécie. O custo local do sabão e dos pensos higiénicos é, contudo, um terço mais caro do que o

seu custo para o ACNUR, provavelmente devido ao que se poupa comprando em grandes quantidades. No entanto, o sabão e os pensos higiênicos representam cerca de 2% do orçamento global; portanto, o facto de serem mais caros localmente tem pouca incidência no cálculo global de eficácia.

A venda de alguns produtos da assistência alimentar também contribui para a eficácia das transferências monetárias. Não se encontram disponíveis dados precisos quanto à extensão da revenda e os preços recebidos, mas se 10% dos alimentos distribuídos forem vendidos a metade do seu custo, isto equivale a uma perda de eficácia de mais de 72.000 por ano para a ajuda alimentar em espécie (utilizando dados de 2015).

A Tabela 1 não inclui os custos com o pessoal pois não foi possível desagregar somente o tempo despendido na assistência em espécie. Os funcionários do INAR, ACNUR e PAM cobrem múltiplas tarefas e programas para além da distribuição da assistência. Em 2016, o apoio do ACNUR ao INAR foi orçamentado em USD 152.000, o que cobriu a distribuição da assistência em espécie, mas também a gestão do campo, a construção da latrina pública, o registo de recém-chegados e a reparação de abrigos.

É também difícil tentar calcular com precisão os requisitos de pessoal para as transferências monetárias. Este número seria provavelmente mais elevado do que o da ajuda alimentar, principalmente porque esta tem sido feita de modo barato com muito pouca monitorização. Seria imprudente realizar-se um programa de transferências monetárias seguindo o mesmo tipo de estrutura, pois existe um risco contínuo de corrupção, independentemente do tipo de assistência prestada.

A mudança para as transferências monetárias exigiria também recursos para reforçar as capacidades do INAR e para assegurar que esta entidade pode emitir os cartões de identidade necessários para registar os cartões SIM para as transferências de dinheiro por companhias telefónicas. A mudança para as transferências de dinheiro requereria um investimento inicial para a capacitação; no entanto, se esta capacitação custasse menos de USD 300.000 por ano (com base na estimativa acima), as transferências de dinheiro continuariam a ser mais eficazes.

2.1.6. Meios de subsistência

As transferências monetárias, para além de serem mais apropriadas do que a assistência em espécie para os refugiados no campo em Maratane, também podem abrir portas a algumas oportunidades interessantes. Uma destas oportunidades é que o ACNUR e o PAM estão prestes a embarcar num programa que irá promover os meios de subsistência e aumentar consideravelmente o acesso à terra agrícola nas imediações de Maratane. Transferências monetárias previsíveis poderiam desempenhar um papel complementar ao lado destes esforços, e potencialmente permitir que agregados familiares avessos ao risco pudessem adotar estratégias que de outra forma não teriam a oportunidade de executar, como investir em recursos produtivos. O dinheiro poderia, ainda, ser importante para

pessoas que não beneficiam diretamente dos programas dos meios de subsistência.

2.1.7. Proteção social

As transferências monetárias podem conduzir à eventual transição para uma abordagem mais parecida com um programa de segurança social visando famílias refugiadas que necessitam de apoio. O Governo de Moçambique tem quatro programas centrais de segurança social sob o MGCAS, que abrangeram quase 445.000 agregados familiares em 2015, ou 8,4% da população (Kardan et al., disponível). O maior destes programas é o PSSB, que fornece transferências monetárias aos agregados familiares pobres e com restrições de trabalho. No entanto, depender do Governo para integrar os refugiados nestes programas de segurança social existentes não é realista. Cada programa possui o seu próprio critério de beneficiários e uma cobertura restrita, e legalmente os estrangeiros não podem ter acesso a eles. O artigo sete da lei do sistema da segurança social (Lei 4/2007) estabelece que estão cobertos somente os cidadãos Moçambicanos que são incapazes de trabalhar e que não possam atender às suas necessidades básicas (incluindo crianças, idosos, deficientes e pessoas com doenças crónicas que vivem na pobreza), (República de Moçambique, 2012).

Em vez de tentar alterar o critério dos beneficiários dos programas de segurança social do Governo direcionados aos cidadãos nacionais, um objetivo mais prático seria conceber um programa de transferências monetárias especificamente para os refugiados e reforçar a capacidade do Governo para gerir esse programa (seja através do INAR ou através do MGCAS). Eventualmente, o ACNUR, o PAM, os doadores ou o Governo de Moçambique poderiam simplesmente fornecer os fundos para um programa de assistência em dinheiro liderado pelo Governo para um número reduzido de casos de famílias de refugiados, selecionadas com base em critérios socioeconómicos e de vulnerabilidade. O resultado final seria um programa de segurança social específico para os refugiados.

2.2. O que tem travado as transferências monetárias?

O ACNUR e o PAM já anteriormente consideraram intervenções baseadas em dinheiro em substituição da assistência em espécie para os refugiados. Em 2008, o PAM realizou um estudo de viabilidade mais generalizado que projetava as opções de dinheiro e senhas para os refugiados, mas que nunca foi adotado (Selvester et al., 2008). O ACNUR e o PAM realizaram ainda dois estudos de viabilidade, em 2014 e 2015, que analisavam o potencial das transferências monetárias e das senhas para os refugiados acolhidos no campo em Maratane (ACNUR e PAM, 2014; ACNUR e PAM, 2015). Ambos os estudos mencionados concluíram que as transferências monetárias eram viáveis e ideais para os beneficiários.

O estudo realizado em 2014 recomendou que o PAM implementasse senhas eletrônicas para os refugiados recém-chegados que podem não ter documentos de identificação para abrir contas bancárias; e transferências monetárias através de contas bancárias para os restantes beneficiários. O estudo realizado em 2015 recomendou que a entidade gestora tomasse uma decisão quanto à mudança para o dinheiro ou as senhas. Este estudo sugeriu que, caso se optasse pelas transferências monetárias, fossem utilizadas as transferências de dinheiro por companhias telefônicas, partindo do princípio que tanto o ACNUR como o PAM criariam individualmente intervenções com base em dinheiro. A JAM, realizada em 2015, recomendou a utilização de transferências monetárias para a ajuda alimentar e não alimentar (PAM et al., 2015). Tendo em conta o argumento convincente para as transferências monetárias e o facto de avaliações anteriores terem chegado à conclusão que estas eram viáveis e até ideais, porque é que o numerário ainda não foi implementado?

2.2.1. Angariação de fundos

Um dos desafios de mudar para dinheiro é que as transferências monetárias requerem uma angariação de fundos mais específica (mesmo embora este método fosse mais eficaz do que a assistência em espécie). Os custos para a assistência em espécie estão, de certa forma, ocultos em diferentes transações e dispersos entre o PAM e o ACNUR. O PAM fornece os alimentos; e o ACNUR fornece os produtos não alimentares, financia o INAR, e faculta cerca de USD 36.000 por ano para a gestão dos armazéns e para os guardas. A alimentação é de longe o maior custo da assistência em espécie, mas o PAM em Moçambique utiliza alimentos de várias rúbricas orçamentais. As transferências de dinheiro exigiriam um orçamento específico e consistente. Não seria possível juntar 1.2 milhões de USD anualmente de diferentes rúbricas orçamentais da mesma forma que o PAM consegue juntar 1.5 milhões de USD de ajuda alimentar (o orçamento das Operações Prolongadas de Assistência e de Recuperação do PAM para 2012-2016 [PRRO, na sigla em inglês] foi exclusivamente ‘alimentos’ e não tinha financiamento para intervenções baseadas em dinheiro). Por este motivo, as transferências monetárias aumentariam o orçamento da agência que as pagasse, fosse ela qual fosse, e exigiriam uma angariação de fundos mais consistente do que a que tem sido obtida para a assistência em espécie.

A ajuda alimentar tem sido implementada da forma mais económica possível. O PAM tinha previamente suspenso a sua presença em Nampula, embora a partir de meados de 2016 um membro dos seus funcionários locais tenha sido destacado para aquela cidade para assistir aos refugiados com ajuda alimentar. Não existe monitorização pós-distribuição em Maratane para analisar os períodos de espera da distribuição, os padrões de consumo alimentar, a venda dos produtos em espécie ou outras questões relevantes. Problemas anteriores com distribuições irregulares dos alimentos e a falta de monitorização pós-distribuição acabaram por determinar padrões baixos quanto à qualidade da intervenção; as

transferências monetárias deveriam ser feitas de melhor forma. Assim, as transferências monetárias exigiriam investimento nos sistemas do Governo e na capacitação do pessoal, o que por sua vez requer assistência técnica e financiamento.

2.2.2. Incentivos dos quadros superiores

Os recursos do ACNUR e do PAM em Moçambique têm vindo a reduzir na última década. No PAM, esta redução deve-se, entre outros fatores, ao impacto relativamente pequeno das catástrofes naturais em Moçambique (e ao papel decrescente das agências humanitárias) à medida que o Governo vai fortalecendo a sua própria capacidade para lidar com as mesmas (embora a implacável seca de 2016 tenha dado uma saliência à ajuda humanitária e à ajuda alimentar jamais vista nos últimos 10 anos). Para o ACNUR, em termos globais, a pequena população de refugiados, a longo prazo, asilada no campo em Maratane é uma baixa prioridade, particularmente no contexto da incessante crise de refugiados da Síria. O orçamento global do ACNUR para Moçambique em 2016 foi de 5.5 milhões de USD; no Líbano foi de 463 milhões de USD (ACNUR, 2016a).

No princípio de 2016, o ACNUR em Moçambique analisou opções para a incorporação de transferências monetárias e o potencial para a obtenção de apoio técnico regional. No entanto, mesmo se o ACNUR em Genebra ou o escritório regional em Pretória fornecesse recursos adicionais, o custo do programa acabaria por cair sob o orçamento operacional normal (e em redução) do escritório em Moçambique. Os quadros superiores do escritório do ACNUR em Moçambique não colocaram em questão a adequação das transferências monetárias, mas já expressaram reservas quanto à mudança para uma abordagem que requer um investimento a curto prazo e desprovida de certos recursos para a sua implementação para além do primeiro ano.

2.2.3. Capacidade

Alguns membros do pessoal do INAR já participaram em cursos básicos de formação relacionados com as transferências monetárias, mas o INAR nunca geriu um programa de transferências de dinheiro. O PAM e o ACNUR facultam os recursos técnicos e financeiros ao INAR para a assistência em espécie, e é razoável pressupor que o INAR iria necessitar de um apoio idêntico para o fornecimento das transferências monetárias.

Além disso, a capacidade global do PAM e do ACNUR e o seu sucesso no apoio às transferências monetárias em locais como o Quênia, Líbano e Jordânia, não se traduz necessariamente nos seus escritórios em Moçambique. O PAM já anteriormente implementou alguns programas de senhas em Moçambique, mas possui uma fraca capacidade para as transferências monetárias neste país, devido à rotatividade dos funcionários e ao facto da assistência em espécie ser a atividade dominante no seu ‘portfólio’ neste país. Em 2016, as ONG utilizaram senhas na resposta de emergência à seca, mas o PAM não. O ACNUR possui experiência regional na implementação de programas

de transferências monetárias noutras partes da África Austral, mas o seu escritório em Moçambique não possui funcionários com esta experiência.

2.2.4. Falta de dados sobre os refugiados

O ACNUR, o PAM e o INAR têm tido falta de dados que poderiam ser úteis na conceção de um programa de transferências monetárias. Esta falha está a melhorar. A JAM de 2015 proporcionou informação básica sobre meios de subsistência, consumo alimentar e necessidades. Esta missão estimou que o número de agregados familiares ‘favorecidos’ em Maratane aumentou de 7%, em 2012, para 18%, em 2015 (com base na propriedade de bens) (PAM et al., 2015). Em 2016, uma verificação de todos os refugiados em Moçambique, liderada pelo Governo e pelo ACNUR, determinou quais os refugiados que ainda se encontravam presentes no país, e atualizou o número de pessoas a residirem em Maratane. Embora a JAM e o exercício de verificação tenham melhorado a lacuna dos dados, os mesmos continuam incompletos. A falta de dados não tem impedido o INAR e as agências humanitárias de fornecerem ajuda alimentar e nem deve ser utilizada como pretexto para não se prover dinheiro. No entanto, um programa de transferências monetárias de alta qualidade deve basear-se num entendimento dos rendimentos e dos

gastos dos agregados familiares, e são necessários melhores dados socioeconómicos para uma definição consistente de objetivos.

2.2.5. Inércia

Embora todas as questões acima expostas tenham travado as transferências monetárias, o maior obstáculo tem sido os poucos incentivos para que as agências humanitárias e os doadores forneçam uma melhor assistência. Não têm havido consequências negativas no fornecimento de ajuda alimentar aos refugiados (por vezes fraca) quando o dinheiro teria sido uma melhor opção. A assistência em espécie tem sido perpetuada pela inércia - os sistemas já estão instalados, as agências e o Governo já estão habituados a fazê-lo e as transferências monetárias requerem investimentos e angariação de fundos.

As decisões sobre quanto dinheiro dar, a quem dar e como dar devem ser tomadas em consulta com o INAR, o órgão governamental responsável pela assistência aos refugiados. O ACNUR e o PAM terão também sem dúvida influência sob estas decisões, dado o seu papel principal no apoio à assistência aos refugiados. Em seguida, são apresentadas recomendações para a conceção de um programa de transferências monetárias para assistência aos refugiados.

3. Como funcionaria um programa de transferências monetárias no campo de refugiados em Maratane

3.1. Objetivo

Atender às necessidades básicas dos refugiados deve ser o objetivo fundamental. De facto, os refugiados têm diversas necessidades e formas diferentes de as satisfazer. Uma transferência monetária incondicional seria a forma mais eficaz e prática de ajudar um leque diversificado de agregados familiares a atender às suas necessidades básicas. Uma transferência de dinheiro destinada a cobrir múltiplas necessidades é por vezes referida como uma ‘subvenção polivalente’, embora o termo ‘subvenção de subsistência’ possa refletir de forma mais correta o objetivo de permitir que as pessoas atendam às suas necessidades de subsistência.

O PAM e o ACNUR têm vindo a analisar o potencial das transferências monetárias pensando como é que cada agência poderia transferir a sua porção da assistência para dinheiro ou senhas. No entanto, seria ineficaz e impraticável ter transferências monetárias ou senhas separadas do PAM e do ACNUR.

3.2. Valor da transferência

O montante da transferência deve ser calculado com o objetivo de atender às necessidades básicas. Não faz sentido apenas somar os custos dos produtos de assistência distribuídos nos mercados locais, principalmente quando a ajuda alimentar não se baseia num deficit identificado no consumo alimentar. O ponto de partida não deve ser aquilo que as agências humanitárias facultam, mas sim aquilo que as pessoas necessitam e a medida em que as agências podem atender a essas necessidades. São essenciais dados melhorados sobre os meios de subsistência, os

rendimentos e os gastos para se poder determinar o montante da transferência. Paralelamente, as pessoas consultadas provavelmente não preferem receber dinheiro se isso resultar numa grande redução dos seus benefícios alimentares, o que à data desta pesquisa era equivalente a cerca de USD 55,00 por mês para uma família de cinco pessoas para uma ração completa.

3.3. Mecanismo de entrega

A questão relativa à forma como se vai entregar o dinheiro é simples: a transferência de dinheiro por companhias telefónicas é consideravelmente mais barata e mais acessível que os cartões multibanco ou que os bancos. Este serviço seria menos suscetível a riscos de fraude que o dinheiro distribuído em envelopes. Será necessário assegurar o registo dos cartões SIM e a liquidez necessária por parte dos agentes das companhias telefónicas responsáveis pelos serviços de transferências de dinheiro. O registo dos cartões SIM requer um documento de identificação e, até agora, o Governo tem sido lento na emissão dos cartões de identificação e das cartas para os refugiados e requerentes de asilo que necessitam de provar a sua identidade. O ACNUR e o PAM necessitariam de garantir que os beneficiários possuem a documentação adequada para registar os cartões SIM ou que têm canais alternativos para fazer chegar o dinheiro aos indivíduos que não possuem ainda documentação apropriada. Estes desafios são ultrapassáveis, e abordá-los pode trazer benefícios adicionais no incentivo da emissão eficiente dos documentos de identidade e de aliar os refugiados às transferências de dinheiro por companhias telefónicas.

3.4. Liderança e implementação

O cenário ideal seria o de ser um doador (ou múltiplos doadores em conjunto) a convidar à apresentação de propostas para um programa inovador de transferências de dinheiro para os refugiados. Os potenciais parceiros competiriam com base no mérito das suas ideias, experiência e capacidade de implementação. As propostas devem delinear os respetivos papéis do Governo, agência (ou agências) humanitária(s) e o setor privado, e devem indicar a abordagem quanto aos beneficiários, entrega das transferências, cálculo do valor da transferência e monitorização. Os doadores avaliariam as propostas com base em critérios como eficácia, envolvimento do Governo, gestão do risco e medidas de responsabilização, e visão para a transição para um programa a longo prazo de assistência aos refugiados e requerentes de asilo vulneráveis. Numa perspetiva de promover a responsabilização, os doadores podem decidir financiar separadamente determinadas atividades do programa, como contratar uma monitorização independente. No entanto, como vem sendo evidenciado pelos desafios relevantes com que o PAM e o ACNUR se deparam na angariação de fundos, os refugiados em Moçambique são uma prioridade baixa para os doadores. As mudanças poderão ter que ser produzidas através da advocacia e da angariação de fundos pelas agências que já estão envolvidas.

Quer seja adjudicado por concurso ou não, tendo em conta os mandatos do INAR e do ACNUR para assistir os refugiados e a sua atual parceria, um modelo sensato seria o de o ACNUR apoiar o INAR a implementar um programa de dinheiro a curto e a médio prazo. A capacidade do Governo poderá ser reforçada ao longo do tempo para gerir o programa de transferências monetárias (com algum apoio e supervisão dos parceiros) através do INAR ou do MGCAS. Embora esta abordagem tivesse que tomar em consideração os riscos de trabalhar através do Governo, ela estaria em consonância com as ambições de reforçar os sistemas locais através da assistência humanitária e de apoiar o papel do Governo na proteção dos refugiados e de encorajar a sua integração. Para o ACNUR, esta abordagem apoiaria o compromisso assumido na sua política de 2016 de duplicar o seu financiamento para as intervenções baseadas em dinheiro até 2020, e de ‘trabalhar em estreita relação com o Governo anfitrião...e...impulsionar a proteção nacional, as redes sociais e de segurança de todas as maneiras viáveis’ (ACNUR, 2016c).

Neste cenário, a necessidade de o PAM continuar a prestar assistência aos refugiados seria pouca ou nenhuma. A razão principal pela qual o PAM continua envolvido é o MdE global celebrado com o ACNUR que estipula a

responsabilidade do PAM na ajuda alimentar nos campos de refugiados com mais de 5.000 pessoas (PAM e ACNUR, 2011). O PRRO do PAM para Moçambique refere a estratégia de retirada da ajuda alimentar aos refugiados como a apropriação da assistência aos refugiados pelo Governo e pelo facto de se tratar de uma população de refugiados inferior a 5.000 pessoas (PAM, 2012). Uma subvenção para apoiar as necessidades de subsistência, incluindo alimentação, excluiria a necessidade do PAM de estar envolvido.³

Existem outros modelos praticáveis. O PAM poderia fazer parceria com o Governo dado que a alimentação tem sido a maior componente do programa de assistência em espécie. Várias ONG internacionais têm defendido a abordagem das transferências monetárias em resposta às secas. Os doadores poderiam financiar uma ONG para prestar apoio ao INAR e contratar diretamente uma operadora de rede móvel para os pagamentos e agências humanitárias para gerir os beneficiários e a monitorização.

Independentemente dos detalhes, um programa de transferências monetárias exigiria que os doadores disponibilizassem fundos específicos que tivessem em conta tanto os recursos humanos como o apoio técnico necessários. Mesmo no caso do campo de refugiados em Maratane, onde o pequeno número de beneficiários e a infraestrutura existente do serviço móvel para movimentação de dinheiro são propícios às intervenções com base em dinheiro, a capacidade do INAR é fraca e os funcionários da agência das NU em Nampula e em Maputo possui pouca ou nenhuma experiência nesse domínio. Teria que ser assegurado um orçamento adequado ao longo de vários anos. É provável que tivesse que ser contratada uma empresa ou uma organização experiente na área das transferências de dinheiro por companhias telefónicas. Se o valor da transferência de dinheiro for aproximadamente o mesmo que o da assistência atual em espécie, então o orçamento anual deve ser cerca de 1.2 milhões de USD para as transferências, mais o pessoal adicional e os custos administrativos.

3.5. Papel da segurança social e do Governo

Num futuro próximo, não é realista planear a integração dos refugiados nos programas de segurança social do Governo. Atualmente estes programas possuem uma cobertura baixa, requisitos de elegibilidade específicos e não podem prover assistência a cidadãos estrangeiros de acordo com a legislação Moçambicana. Adicionalmente, fazer uso da infraestrutura do programa existente de transferências monetárias do Governo (PSSB) não parece ser uma solução prática. O PSSB depende de

3 O MdE global celebrado entre o PAM e o ACNUR não atribui a nenhuma destas agências a responsabilidade de fornecer numerário ou vales quando o número de refugiados ascende acima de 5.000. O MdE declara que, ‘Quando o numerário ou os vales são considerados uma modalidade apropriada para a ajuda alimentar, a responsabilidade pela implementação deve ser decidida numa base caso a caso, sujeita a outros acordos formais entre as duas agências’ (ACNUR e PAM, 2011). Assim, a provisão de uma transferência monetária ‘polivalente’ por parte do ACNUR não contradiz o MdE global.

pagamentos manuais efetuados pelos funcionários do Instituto Nacional de Ação Social (INAS) (o MGCAS é o Ministério responsável pela segurança social básica, estabelece o quadro político e concebe os programas; o INAS é o órgão governamental responsável pela implementação), o que é demorado e ineficaz. Embora os pagamentos devam ser entregues mensalmente, por vezes acabam por ser entregues a cada dois meses (Kardan et al., 2016). Em 2013, o Governo e os doadores começaram a explorar oportunidades para terceirizar o processo dos pagamentos a provedores de serviços externos para reduzir a carga administrativa do INAS e para diminuir os riscos fiduciários (nos finais de 2016, esta questão continuava ainda por resolver). (ibid.). As transferências de dinheiro por companhias telefónicas para os refugiados seriam mais eficazes que os pagamentos manuais através do INAS e mais controláveis dado a facilidade comparativa de monitorizar o serviço móvel.

Em vez de tentar agregar este programa aos programas de segurança social direcionados aos cidadãos, um melhor objetivo seria conceber um programa distinto de transferências monetárias para os refugiados e capacitar o Governo para o gerir. O critério de seleção dos beneficiários do programa pode evoluir para incluir pessoas com um perfil socioeconómico específico (por exemplo, os mais desfavorecidos, mães solteiras). Se fosse financiada de forma sustentável, esta abordagem poderia ascender a um programa de segurança social especificamente direcionado aos refugiados e aos requerentes de asilo, implementado pelo Governo, seja através do INAR ou do MCGAS / INAS. Idealmente, o Governo pagaria pelo programa, e os doadores e as agências humanitárias envolvidas num futuro programa de transferências monetárias deveriam tomar medidas para encorajar este resultado. Caso contrário, o ACNUR ou os doadores podem simplesmente financiar um programa governamental de transferências monetárias para os refugiados vulneráveis, o que eliminaria o papel das agências das NU e os seus custos indiretos associados, ou reduziria o seu papel para um simples apoio técnico e de monitorização. Uma outra alternativa seria concentrar os esforços de advocacia no alargamento dos critérios de seleção dos beneficiários do PSSB para incluir os refugiados. No entanto, dado que isto pode ser demorado e sem garantia de sucesso, estes esforços não devem impedir uma solução mais imediata para a transição dos refugiados da assistência em espécie para as transferências monetárias.

3.6. Aprendizagem e evidências

Moçambique destaca-se como um dos poucos locais, a nível global, onde as transferências monetárias ainda não foram utilizadas como forma de assistência porque os órgãos governamentais responsáveis pela resposta às

catástrofes naturais preferem outras formas de assistência. Uma experiência positiva com as transferências monetárias incondicionais para os refugiados poderia potencialmente influenciar a posição do Governo quanto à provisão de dinheiro para as secas e as cheias. No entanto, a evidência da eficácia e da eficiência das transferências monetárias pode ainda não ser suficiente para dissipar as preocupações sobre a dependência, os mercados e as expectativas. A experiência pode ainda dar consistência a abordagens a mais longo prazo para soluções ‘fora do campo’ e segurança social para os refugiados. O INAR e o ACNUR gostariam de ver os refugiados que residem no campo em Maratane a integrar-se mais plenamente na vida económica e social em Moçambique, como o fizeram as pessoas de interesse que não residem no campo de refugiados em Maratane. No entanto, os refugiados são incentivados a permanecer no campo, para continuarem a receber assistência em espécie e serviços básicos. A operação das transferências monetárias pode beneficiar os refugiados com base na pobreza e na vulnerabilidade e assegurar que os agregados familiares que cumprem estes critérios e desejam mudar-se continuem a ter acesso ao programa.

A provisão de uma subvenção de subsistência em dinheiro através do ACNUR pode também simplificar a assistência prestada aos refugiados, libertando o PAM das suas obrigações (sob o MdE global) de fornecimento de ajuda alimentar. A separação de responsabilidade para a ajuda alimentar e para os produtos não alimentares instiga divisões setoriais, e talvez até uma suposição por defeito da utilização dos produtos em espécie. Uma transferência de dinheiro que cobre a ajuda alimentar e não alimentar em espécie de ambas as agências, contestará estes pressupostos e a atual estruturação.

A mudança para as transferências de dinheiro pode ter impactos adicionais positivos. Um rendimento previsível pode permitir que os agregados familiares façam investimentos, criando sinergias com o vasto programa de meios de subsistência agrícolas a ser implementado. A necessidade de possuir documentos de identificação para registar as transferências de dinheiro por companhias telefónicas pode motivar o Governo a emitir estes documentos mais rapidamente. O aumento da utilização das transferências monetárias por companhias telefónicas por parte dos refugiados pode encorajá-los a fazer uso destes serviços para efetuarem mais pagamentos, transações e poupanças. No entanto, estes potenciais benefícios são hipotéticos e não são de forma alguma, garantidos. Seria necessário uma forte componente de pesquisa para conhecer os resultados das transferências de dinheiro, e se são obtidos os benefícios.

Em algumas situações, a pertinência das transferências monetárias em comparação com a assistência em espécie não é evidente. Este não é o caso no campo de refugiados em Maratane em Moçambique.

4. Conclusões

Uma única transferência monetária - não subvenções ou senhas distintas do PAM e do ACNUR para alimentação e outros itens específicos - ajudaria os refugiados a atender às suas necessidades básicas nos mercados existentes, custaria menos que a assistência em espécie, e é o que os refugiados preferem. As transferências monetárias podem apoiar os comerciantes locais, agregar os refugiados aos sistemas financeiros, fazer com que tirem partido da infraestrutura de pagamento digital e oferecer-lhes mais escolhas. A única justificativa para não se utilizar as transferências de dinheiro seria a resistência inabalável do governo local.

Nenhum dos indivíduos consultados para efeitos de execução desta pesquisa acredita fortemente que a assistência em espécie prestada aos refugiados é a melhor abordagem. Os próprios estudos de viabilidade das agências humanitárias sugerem que as transferências monetárias seriam mais eficazes e eficientes para o campo de refugiados em Maratane. No entanto, estas agências continuam a fornecer assistência em espécie porque fazia sentido há uma década, e os incentivos para mudar têm sido menos atraentes que os incentivos para prosseguir com o mesmo tipo de assistência.

Um dos maiores desincentivos da mudança para as transferências monetárias tem sido os recursos - mesmo perante a evidência de que as transferências monetárias seriam 25% mais baratas que a assistência em espécie. As transferências monetárias teriam que ser financiadas de forma específica e não de forma fragmentada como é o caso da assistência em espécie. Atualmente, o PAM

extrai recursos para a ajuda alimentar de outras rubricas orçamentais e o ACNUR paga pelos custos de distribuição e pelos produtos não alimentares. O custo do programa de transferências monetárias vai aumentar o orçamento da agência humanitária que vier a pagar pelo programa em questão e é reconhecido que isto é um empreendimento significativo dado desafios anteriores de angariação de fundos. As transferências monetárias iriam necessitar também de recursos para o apoio técnico a curto prazo. Os doadores deveriam disponibilizar estes fundos para evitar um financiamento inadequado e imprevisível que poderá afetar de forma negativa a qualidade e a fiabilidade do programa.

A questão acerca da assistência em espécie ou em dinheiro faz parte de uma série mais ampla de questões sobre qual será a melhor forma de apoiar os refugiados, quem entre eles requer assistência, e qual deve ser o papel das agências internacionais que prestarem esse apoio. Não faz parte do âmbito deste estudo de caso em particular responder a essas questões. No entanto, parece evidente que a seleção dos beneficiários com base no seu 'estatuto' (se é um requerente de asilo ou refugiado e se reside no campo) não é a melhor forma de identificar aqueles com maiores necessidades, nem de incentivar os refugiados a tirar proveito das oportunidades de trabalho e a abrir um negócio. Mudar para uma abordagem de transferências monetárias permitiria continuar a refletir de forma pragmática acerca destas questões, avançando e criando as bases para um programa a longo prazo de segurança social para os refugiados, liderado pelo Governo.

Referências

- Antoniak, D. (2012) 'Mozambique: a refugee sending country turned host'. *Rights in Exile* 29 (1 September).
- FEWS NET (2016) Mozambique key messages, September 2016. Famine Early Warning Systems Network.
- High Level Panel on Humanitarians Cash Transfers (2015) *Doing cash differently: how cash transfers can transform humanitarian aid*. London: Overseas Development Institute.
- Kardan, A., Bailey, S., Solorzano, A. and Fidalgo, I. (forthcoming) *Shock-responsive social protection systems research: Mozambique country case study*. Oxford Policy Management.
- República de Moçambique (2012) *Quadro legal da segurança social básica em Moçambique*. Ministério da Mulher e Acção Social.
- Selvester, K., Mabota, A., e Carrilho, J. (2009) *Situation analysis and responses planning for cash and vouchers programmes in food security context*. ASNA.
- UNHCR (2016a) *Global appeal 2017 update*. United Nations Refugee Agency.
- UNHCR (2016b) *Mozambique factsheet November 2016*. United Nations Refugee Agency.
- UNHCR (2016c) *UNHCR policy on cash-based interventions*. United Nations Refugee Agency.
- UNHCR and WFP (2014) *Feasibility assessment of cash & voucher-based interventions for refugees in the settlement of Maratane, Mozambique*. United Nations Refugee Agency and World Food Programme.
- UNHCR and WFP (2015) *UNHCR and WFP Maratane joint CBI feasibility assessment report*. United Nations Refugee Agency and World Food Programme.
- Verduijn, R., Starr, L., and Fidalgo, L. (2015) *Mozambique, Protracted Relief and Recovery Operation 200355: an evaluation of WFP's operation (2012 - 2014)*. Evaluation report. World Food Programme and TANGO.
- WFP (2011) *Country Programme Mozambique 200286 (2012 - 2015)*. World Food Programme.
- WFP (2015) *Standard project report 2015: World Food Programme in Mozambique, Republic of MZ*. World Food Programme.
- WFP, UNHCR and Government of Mozambique (2015) *Joint Assessment Mission report, Maratane Refugee Camp, Mozambique*.



ODI is the UK's leading independent think tank on international development and humanitarian issues.

Readers are encouraged to reproduce material for their own publications, as long as they are not being sold commercially. As copyright holder, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. For online use, we ask readers to link to the original resource on the ODI website. The views presented in this paper are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of ODI or our partners.

© Overseas Development Institute 2016.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial Licence (CC BY-NC 4.0).

All ODI publications are available from www.odi.org

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
Tel +44 (0) 20 7922 0300
Fax +44 (0) 20 7922 0399