



# Como Jesse James, o Telégrafo e a Lei da Reserva Federal de 1913 Podem Ajudar o Exército a Ganhar a Guerra Contra o Terrorismo:

## Os Efeitos Estratégicos Não Considerados de um Campo de Batalha sem Dinheiro Vivo

Peter E. Kunkel

**N**AS FASES INICIAIS das operações no Iraque e no Afeganistão, fez sentido que unidades táticas de manobra levassem para o campo de batalha grandes quantidades de dólares em dinheiro vivo. As unidades do Exército o utilizavam para fazer várias compras no campo de batalha, incluindo material de construção para trincheiras individuais, assoalhos para barracas e até água engarrafada para os soldados. Também o usavam para remunerar informantes ou até pagar por propriedade particular danificada na batalha. O dinheiro em espécie, em particular uma moeda forte como a americana, era a melhor ferramenta para o trabalho à mão, e os residentes locais preferiam aceitá-lo.

Entretanto, o volume dessas transações era colossal. Nos últimos anos, o Exército gastou, por ano, aproximadamente US\$ 1,5 bilhão de dólares em dinheiro vivo no Teatro de Operações.<sup>1</sup> Dependendo de numerário, ano após ano, em tal escala para lidar com essas compras nessas economias significou perder, ano após ano, a oportunidade de promover objetivos econômicos e de segurança naquela região. Em vez disso, passar do dinheiro vivo para outras opções, atualmente, pode produzir melhoras importantes nessas economias instáveis.

A dependência excessiva em relação ao dinheiro em espécie para efetuar compras impede a atividade empresarial e a criação de empregos. Contudo, o emprego de métodos bancários não tradicionais e disponíveis comercialmente para essas compras pode deter essa tendência. Além disso, passar do dinheiro vivo para outras opções eliminaria o manuseio de grandes quantias no campo de batalha e, assim, a necessidade de colocar em risco de violência pessoal todas as pessoas envolvidas na distribuição e uso.

A vida no oeste do Estado de Missouri durante a época da Reconstrução depois da Guerra Civil oferece algumas lições importantes para

*Peter E. Kunkel é o Secretário-Adjunto em exercício do Exército (Gestão Financeira e Controladoria). De 2003 a 2007, atuou em diversas funções no Gabinete do Secretário de Defesa, incluindo o Gabinete do Subsecretário de Defesa (Controladoria) e o Gabinete do Secretário-Adjunto de Defesa (Assuntos Legislativos). De 1992 a 1996, atuou como oficial de Infantaria no Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. O Sr. Kunkel possui o título de Bacharel pela Northwestern University e o de J.D. pela University of San Francisco School of Law.*

*Jesse James aos 17 anos, 1864.*

Foto: Library of Congress

entender as perigosas consequências militares dessa dependência em larga escala em relação ao dinheiro vivo no Iraque e no Afeganistão atualmente. Naquela época, os insurgentes contavam com forte apoio popular e operavam com impunidade; o dinheiro vivo (na realidade, notas bancárias autorizadas pelos Estados) era o meio de valor dominante;<sup>2</sup> e mudanças nas operações e transferências bancárias o absorveram, contribuindo para estabilizar o Oeste selvagem. Hoje, os mesmos princípios também podem ser aplicados no Iraque e no Afeganistão para promover os objetivos econômicos e de segurança nesses países também.

### Jesse James

Claro, a personalidade mais famosa do oeste do Missouri na época da Reconstrução é a figura folclórica de Jesse James. Ele tinha quase 14 anos no início da Guerra Civil dos EUA, jovem demais para lutar pelo lado dos Confederados. Contudo, logo que a guerra em massa deu lugar à insurgência, James atingiu a maioridade, ganhando notoriedade pelo banditismo durante e depois da Reconstrução. Contra todas as dificuldades, conseguiu evitar a captura por oficiais da lei durante 17 anos até o seu assassinato por um caçador de recompensas em 1882.<sup>3</sup>

Certamente, seu sucesso se deveu em parte ao apoio generalizado dos moradores locais. Uma fonte de sua atração talvez fosse a simples audácia dos seus assaltos sucessivos a bancos e trens, mas, por si só, isso dificilmente explicaria por que ele conseguiu evitar a captura por tanto tempo.

Em vez disso, uma fonte mais plausível de seu apoio popular foi, provavelmente, a sua reputação de defensor da causa dos Confederados.<sup>4</sup>

Assim, para alguns, James era simplesmente um fora-da-lei violento, empenhado em roubar trens cheios de dinheiro, empregando táticas insurgentes violentas. Contudo, para outros, ele não apenas empregava táticas insurgentes; era, de fato, um insurgente. Efetivamente, os cidadãos locais insatisfeitos com a organização política da época no Missouri o ajudaram. A distinção entre fora-da-lei e insurgente era provavelmente tão confusa para os habitantes do Missouri quanto é hoje no Iraque e no

DECEMBER 24, 1913 - SIXTEEN PAGES - PRICE TWO CENTS

# PRESIDENT'S SIGNATURE ENACTS CURRENCY LAW

## Wilson Declares It the First of Series of Constructive Acts to Aid Business.



Makes Speech to Group of Democratic Leaders.

Conference Report Adopted in Senate by Vote of 43 to 26.

Banks All Over the Country Hasten to Enter Federal Reserve System.

Gov-Elect Walsh Calls Passage of Bill A Fine Christmas Present.

### WILSON SEES DAWN OF NEW ERA IN BUSINESS

HOME VIEWS OF FOUR PENS USED BY PRESIDENT

Aims to Make Prosperity Free to Have Unimpeded Momentum.

Manchete de um recorte de jornal datado de 24 de dezembro de 1913 anuncia que Woodrow Wilson assinou a Lei da Reserva Federal.

***A distinção entre fora-da-lei e insurgente era provavelmente tão confusa para os habitantes do Missouri quanto é hoje no Iraque e no Afeganistão.***

Afeganistão. Por concentrar seus esforços especificamente no dinheiro vivo, o próprio Jesse James contribuiu para a confusão.

## **A Economia Monetária no Missouri durante a Reconstrução**

Para começar, os trens estavam cheios de dinheiro, porque praticamente não havia ouro, a moeda sonante oficial, à disposição, e até as notas bancárias autorizadas pelo Estado e o novo papel-moeda federal eram escassos. O dinheiro vivo era extremamente valioso como única alternativa para a difundida prática de escambo.<sup>5,6</sup> Ele tinha de ser transportado fisicamente à região fronteira em trens, colocado em cofres-fortes e, em seguida, distribuído por caixas de banco a indivíduos, para sua própria guarda e uso. Em tal ambiente, era provável que as pessoas não usassem dinheiro para compras pequenas, ou até para algumas compras maiores, sendo os bancos e trens alvos muito lucrativos para bandidos como Jesse James.

## **O Telégrafo**

Felizmente, durante a vida de Jesse James, foi desenvolvida uma alternativa para o transporte de dinheiro por trem através de grandes distâncias. Em 1871, a Western Union lançou a transferência por telégrafo, permitindo que o “dinheiro” fosse movimentado livremente e sem risco de roubo violento. Na realidade, o dinheiro não era literalmente deslocado. Em vez disso, os banqueiros simplesmente se comunicavam por telégrafo, fazendo lançamentos em seus respectivos livros contábeis. Contudo, no oeste de Missouri, os roubos violentos de trens por Jesse James continuaram, porque os trens ainda continham dinheiro. E, evidentemente, os bancos também.

## **Lei da Reserva Federal de 1913**

Só depois da aprovação da Lei da Reserva Federal de 1913, que criou uma “moeda flexível” e o Sistema da Reserva Federal, a nação passou a ter substitutos centralizados em larga escala para o dinheiro na forma de depósitos à vista e a prazo regulamentados em âmbito nacional. Os bancos podiam oferecer depósitos à vista e a prazo, isto é, contas correntes e de poupança, sem ter de acumular e transportar fisicamente grandes quantidades de dinheiro. As contas eram simplesmente lançamentos em livros contábeis.

Os bandidos como Jesse James não podiam roubar um livro razão e esperar fazer grande uso dele. Ninguém poderia usar um desses livros para fazer uma compra. Além disso, se os bancos não precisassem armazenar tanto dinheiro em seus cofres-fortes, não teriam de transportar quantias tão grandes em trens. Assim, os ladrões já não teriam motivo, em geral, para assaltar trens, porque haveria pouco dinheiro para roubar.

Por isso, os telégrafos e os substitutos de numerário oferecidos pelos bancos apresentaram uma contramedida importante à violência ocasionada pela prevalência do dinheiro em espécie. Os banqueiros haviam, em grande parte, removido a tentação para que os ladrões cometessem a violência física, independentemente de serem bandidos ou insurgentes.

Essas inovações resolveram problemas não apenas para os bancos, mas também para os cidadãos comuns. As pessoas já não precisavam guardar dinheiro em casa ou temer pela sua segurança ou de seus familiares só porque tinham dinheiro ou porque os insurgentes buscavam fazer uma declaração política ao roubar dos ricos. Na época de Jesse James, quando predominava o escambo, essas lições seriam especialmente bem compreendidas.

***Em geral, o Exército entende que a segurança no Iraque ou no Afeganistão ou, de fato, em qualquer ambiente de contrainsurgência, melhoraria se existisse um setor bancário local.***

A lição oferecida pela experiência de Jesse James é de como dissuadir os ladrões de recorrer à violência física. A transferência bancária e os substitutos de numerário, as ferramentas do serviço bancário moderno, removem as tentações da violência física.

### Convertendo o Desafio em uma Oportunidade

Em geral, o Exército entende que a segurança no Iraque ou no Afeganistão ou, de fato, em qualquer ambiente de contrainsurgência, melhoraria se existisse um setor bancário local. Sem dúvida, os agentes pagadores do Exército no Iraque e no Afeganistão hoje entendem bem que motivar os iraquianos e afegãos locais a abrir contas bancárias simplificaria muito os pagamentos. Contudo, a maioria presume que a implantação de um sistema bancário em uma contrainsurgência é um desafio estratégico que as operações, logística e procedimentos de pagamento tradicionais do Exército não podem abordar diretamente. Portanto, com as exigências do combate em curso — atenuadas pelo uso do dinheiro no curto prazo — e com o incessante

atraso na aprovação de legislação para proteger os depositantes e credores, criar um sistema bancário privado viável no Iraque a partir do zero parece fora de alcance.

Não obstante, sempre há uma maneira de converter esse desafio em uma oportunidade. Caso o Exército se veja como um participante de mercado com poder aquisitivo suficiente para mudar o comportamento dos outros participantes de mercado, surge um caminho para sair dessa confusão.

Entre 2003 e 2008, as unidades financeiras do Exército no Iraque compraram de iraquianos ou lhe pagaram por bens e serviços um valor de quase US\$ 7 bilhões. Pagaram essa soma surpreendente em dinheiro vivo. Ao incluir os quase US\$ 12 bilhões confiscados do regime anterior e entregues ao governo iraquiano, o total chega a US\$ 19 bilhões em dinheiro vivo introduzidos pelo Exército na economia iraquiana.<sup>7</sup> Considerando os efeitos de segunda e terceira ordem de gastar todo esse dinheiro vivo na economia iraquiana, essa soma representa aproximadamente 20% do produto interno bruto oficial do Iraque de 2003 a 2007.<sup>8</sup>



Foto: Força Aérea dos EUA, Sgt. Jason Robertson

*Um soldado dos EUA paga em dinheiro vivo a um cidadão local — nesse caso, em dinares iraquianos — 22 de novembro de 2007, em Baquba, Iraque.*

É importante fazer duas distinções. Primeiro, embora tenha, sem dúvida, uma economia informal vigorosa (isto é, um mercado negro), o Iraque ainda é uma nação exportadora de petróleo. Como tal, sua economia já é robusta em comparação com muitas zonas de guerra. Assim, em 20% do PIB, o impacto do Exército na economia é ainda mais impressionante. Segundo, esse gasto não inclui projetos de reconstrução em larga escala administrados pela Autoridade Provisória da Coalizão, Departamento de Estado ou outras agências de ajuda. Lá, os beneficiários são empresas de engenharia contratadas americanas ou internacionais que contratam funcionários americanos, iraquianos ou de outra nacionalidade — na realidade, o gasto só entrou na economia iraquiana na medida em que os iraquianos foram contratados como funcionários. Nesse caso, os pagamentos se deviam simplesmente à força gravitacional atribuível à sustentação da presença em larga escala do Exército.

Nessas circunstâncias, parece razoável que o Exército, com seu imenso poder aquisitivo, além de seu evidente poder cinético, teria as ferramentas necessárias à sua disposição para estancar o uso do dinheiro vivo, criando incentivos e obrigando fornecedores e outros a aceitarem as transferências bancárias, também conhecidas como transferência eletrônica de fundos (TEF).

Claro, para que isso funcionasse, as contrapartes precisariam ter acesso a contas bancárias, para poderem aceitar pagamentos por TEF. Como os bancos estatais iraquianos com agências físicas se mostram, em geral, inadequados para a tarefa (essencialmente, são apenas caixas), o Exército precisa ajudar essas contrapartes a encontrar uma alternativa. Os comandantes precisarão tomar duas medidas.

Como primeira providência, os comandantes devem obrigar a utilização de TEF para todos os pagamentos em seus setores. Sejam cidadãos interessados locais ou fornecedores, xeques ou contratados, as contrapartes não abrirão contas bancárias ou aceitarão transferências eletrônicas se os comandantes não as obrigarem. Em muitos casos, eles talvez precisem criar incentivos para que elas tomem essa providência (i.e., estímulos monetários).

***O serviço bancário móvel é uma tecnologia desconhecida para a maioria dos americanos. Permite que as pessoas sem acesso a bancos executem diversas transações financeiras por meio das redes celulares existentes.***

No entanto, depois de os xeques e contratados receberem os primeiros pagamentos por TEF, os comandantes precisarão resolver um problema ainda mais difícil. Os xeques e contratados não terão dinheiro em espécie para pagar os salários dos funcionários e subcontratados. Os funcionários e subcontratados, por sua vez, precisarão abrir contas bancárias para aceitar as TEF a fim de receber seu pagamento. O problema é que, embora estejam sendo implantadas agências bancárias físicas com capacidade de TEF no Iraque, em uma nação com uma população de 26 milhões de pessoas, os comandantes talvez tenham de esperar muito tempo até que esses bancos abram em seus setores.<sup>9</sup> Além disso, assim que o Exército parar de levar dinheiro em espécie para o campo de batalha, esse problema se intensificará. Algo melhor é necessário.

A segunda providência do comandante será ajudar os xeques e contratados a encontrar uma solução bancária — além de agências físicas — que possa ligar setores bancários antiquados ou inexistentes a instituições bancárias privadas modernas e regimes regulatórios. Esses produtos bancários e fornecedores existem hoje e utilizam tecnologias móveis.

Por exemplo, em 10 de fevereiro de 2008, a empresa mundial de telecomunicações móveis, a Vodafone, estabeleceu uma parceria com a principal operadora de telecomunicações no Afeganistão, a Roshan, para lançar “M-Paisa”, o primeiro serviço móvel de transferência de dinheiro no Afeganistão.<sup>10</sup>

Conforme os comandantes insistam para que seus fornecedores utilizem tecnologias bancárias móveis, o efeito agregado será de acelerar a penetração de atividades bancárias de varejo na população. A disseminação dos pagamentos por TEF do Exército nas economias do Iraque ou Afeganistão ou, de fato, em qualquer economia



Foto: Força Aérea dos EUA, Sgt. John L. Houghton

Convidados, docentes e alunos iraquianos visitam o novo cibercafé e museu da Universidade de Bagdá em dezembro de 2003. O museu e o cibercafé foram reconstruídos com verbas oriundas do Programa de Resposta de Emergência do Comandante da 1ª Divisão Blindada do Exército dos EUA.

em que o Exército opera, pode ajudar a diminuir a dependência da população em relação ao dinheiro vivo, dando, assim, o ímpeto inicial para converter uma população sem bancos em uma população com bancos.

Assim, a importância do papel do comandante não deve ser subestimada. Embora as comunidades de contratação e gestão de recursos do Exército tenham tido algum sucesso na implantação de TEF em certas circunstâncias, tendo em vista a importância operacional de tornar obrigatórias as atividades bancárias móveis e TEF e a resistência cultural a tal medida, essa tarefa deve ser atribuída aos comandantes operacionais, não devendo ser relegada a uma função de apoio.<sup>11</sup>

### Serviço Bancário Móvel

O serviço bancário móvel é uma tecnologia desconhecida para a maioria dos americanos. Permite que as pessoas sem acesso a bancos executem diversas transações financeiras por meio das redes celulares existentes. Uma solução portátil e virtual, o serviço bancário móvel é versátil

quanto aos tipos de pagamento que permite: folha de pagamento, varejo, empresa a empresa (B2B), transferências de dinheiro e microempréstimos. Possibilita que as pessoas sem acesso a bancos movimentem recursos financeiros e crédito com rapidez e facilidade, eliminando a necessidade de portar grandes quantidades de dinheiro em espécie. No entanto, caso se necessite de dinheiro e não haja uma agência ou caixa eletrônico à disposição, a única coisa que o consumidor do serviço bancário móvel precisa fazer é sacar dinheiro de um fornecedor conveniado depois de uma compra, o que é semelhante à opção de “adiantamento em balcão” (*cash back*) disponível em supermercados e farmácias nos EUA atualmente.

Os telefones celulares permitem a comunicação de voz e dados sem o grande investimento de tempo e dinheiro para construir uma infraestrutura de telefonia fixa.<sup>12</sup> As inovações em modelos e tecnologias bancárias que utilizam essas redes de comunicação sem fio para fornecer serviços bancários à população pobre do mundo são promissoras.

Como essas redes bancárias móveis estão se espalhando rapidamente e chegando a regiões cada vez mais afastadas para superar a falta de agências bancárias e infraestrutura bancária via cabo, quando for necessário que o Exército entre em uma parte do mundo que não possua um setor bancário, deve aproveitar esses mesmos modelos e tecnologias.<sup>13</sup>

Em tais casos, o Exército dificilmente seria capaz de depender da legislação local para proteger os depositantes, credores e mutuários. Portanto, teria de criar um sistema que pudesse recorrer a proteções legais, indenizações financeiras e infraestrutura estrangeiras. Além disso, é possível ainda que o Exército precise subscrever essas indenizações financeiras com a destinação de verbas.

Entretanto, embora o serviço bancário móvel utilize redes celulares existentes e recorra à infraestrutura bancária existente, o desafio diante dos comandantes é conseguir que o primeiro xeque ou contratado o adote. O desafio é aproveitar o poder do efeito de rede.

## O Efeito de Rede

O efeito de rede é bem entendido no Exército. Uma rede com apenas um nó não tem valor. Com um segundo nó, torna-se mais valiosa. Com um terceiro nó, seu valor aumenta ainda mais, etc. Quando possui milhões de nós, a rede tem um enorme valor. Os telefones celulares já são usados no mundo inteiro, incluindo 10,9 milhões no Iraque em 2007. Portanto, faz sentido usar essas redes preexistentes. Contudo, essa é apenas a metade do problema.<sup>14</sup>

Conforme os comandantes solicitarem que os contratados locais ou demais fornecedores aceitem pagamentos por meio de transferência eletrônica de fundos, os primeiros a adotar o sistema não serão capazes de pagar aos seus próprios contratados ou beneficiários, a menos que estes também tenham contas bancárias. Para os fornecedores, o risco é alto, porque precisam pagar os salários no prazo. Para os indivíduos, é de triste consolo aceitar na base da fé que os preciosos fundos estarão disponíveis mediante solicitação. É arriscado para o comandante de uma pequena unidade do Exército experimentar com o serviço bancário móvel em programas estratégicos,

como o Programa de Resposta de Emergência do Comandante (*Commander's Emergency Response Program — CERP*), executado atualmente com dinheiro vivo.

O CERP é uma ferramenta inestimável para os comandantes em campanha para influenciar seu ambiente sem recorrer à força. Capacita-os a prestar ajuda humanitária urgente e assistência de reconstrução. Os comandantes utilizam o dinheiro em espécie para efetuar pagamentos conforme vários acordos para diferentes tipos de projeto. Entre exemplos desses tipos de pagamento estão projetos de estradas e escolas, conserto de danos de combate, atividades cívicas de limpeza, pagamentos de condolência, pagamentos para detidos e até pagamentos aos “cidadãos interessados locais”.

Portanto, a conversão de pagamentos CERP de dinheiro vivo em TEF, essencialmente uma simples alteração contratual, oferece tanto o maior risco quanto a maior recompensa. Por um lado, o comandante não quer arriscar a influência proporcionada pelo CERP, mas, por outro, a melhor maneira de superar o efeito de rede é selecionar com cuidado contrapartes que tenham a capacidade, pelo próprio poder aquisitivo, de afetar a maior população e, então, fazê-las seguir o exemplo. Os diversos beneficiários do CERP talvez se tornem canais adequados para o crescimento da rede.

Os contratados locais que trabalham com o Exército também exercem importante poder aquisitivo sobre os seus subcontratados e funcionários, mas as relações do Exército com os contratados normalmente envolvem transações sofisticadas que se repetem e, assim, são adequadas à TEF em bancos. De qualquer forma, o serviço bancário móvel não seria o mais adequado para os grandes pagamentos que tendem a ocorrer em um ambiente em que se utilizam contratados.

Ao adotar uma combinação de TEF para grandes transferências de fundos e o serviço bancário móvel para as pequenas transferências não reincentes ou de pequenos valores, o Exército pode começar a eliminar o US\$ 1,5 bilhão em espécie que leva ao campo de batalha. Essa combinação de serviço bancário móvel e TEF, ou atividades bancárias expedicionárias, pode desempenhar a mesma função nos campos



Foto: Exército dos EUA, Sean A. Foley

*Soldados americanos empilham dinheiro e outros itens no capô de um carro durante uma patrulha com a Polícia Nacional Iraquiana em Al Doura, Iraque, 5 de abril de 2007.*

de batalha modernos que as operações e transferências bancárias tradicionais exerceram no Missouri e em outros lugares do faroeste.

Há outros benefícios também. Um setor bancário em funcionamento não só reduz o risco da violência física (para os participantes de mercado que substituem o dinheiro em espécie por contas bancárias), mas também oferece poderosas vantagens tangenciais à nação anfitriã e ao Exército.

### **Criação de Empregos e Serviços Urbanos Básicos**

No Iraque ou em qualquer contrainsurgência, o desafio para o Exército é ganhar a confiança dos moradores locais para obter seu apoio em negar refúgio a insurgentes. Para tanto, deve ocorrer uma melhora autêntica na qualidade de vida deles. A criação de empregos é imperativa. Deve ocorrer a prestação de serviços urbanos básicos (ex.: esvaziamento de fossas sépticas, escavação de poços, coleta de lixo), mas, durante uma contrainsurgência, é provável que o regime

seja instável, dificultando muito a criação de empregos e a prestação de serviços urbanos pelos órgãos governamentais.

Como é provável que os órgãos governamentais fiquem incapacitados, os contratados privados poderiam preencher a lacuna, prestando serviços urbanos básicos em nome do novo regime. Esse modelo pode proporcionar empregos, assim como os próprios serviços, trazendo uma melhora imediata e perceptível para os moradores locais. Pode também apoiar o objetivo do Exército de ganhar sua confiança.

Contudo, esses contratados precisariam de acesso a capital de investimento para começar. Sem dúvida, o dinheiro em espécie pode fornecer esse capital inicial, mas as instituições de empréstimo públicas e privadas estrangeiras, que podem trazer forte capital inicial, não concederão empréstimos em numerário. O risco de perda é alto demais. Essas instituições precisam de um meio de conceder empréstimos eletronicamente em um setor bancário operacional da nação anfitriã.

Com um setor bancário operacional estabelecido, os empresários locais podem explorar ricas fontes de capital para competir por contratos de prestação de serviços urbanos básicos. Assim, ao injetar uma mistura de serviço bancário móvel e pagamentos por TEF na economia, o Exército pode ajudar a criar um setor bancário operacional e facilitar a concessão de empréstimos a empresários prontos, dispostos e capazes. Então, empregos poderiam ser criados e serviços urbanos poderiam ser desempenhados com mais eficácia. Mais importante, uma proporção cada vez maior da população ficaria literalmente envolvida no novo regime e menos dependente de instituições pré-guerra, pré-regime e possivelmente administradas pelo Estado.

Além disso, conforme o acesso de empresários ao capital gerar a atividade econômica, reduzirá o número de homens desempregados que, de outra forma, talvez ficassem desesperados o suficiente para pegar em armas contra o Exército simplesmente em troca de dinheiro. Contudo, há outras medidas mais diretas contra a violência.

## Outras Ferramentas de Contrainurgência

Embora deva eliminar algumas das tentações de violência física na sociedade, caso ocorram a violência insurgente ou a simples violência criminal, um setor bancário operacional também cria ferramentas para controlá-las.

Os insurgentes utilizam dinheiro em espécie para adquirir armas e outros recursos que prejudicam os esforços de segurança e estabilização. Assim, caso uma rede bancária móvel seja estabelecida, os fluxos financeiros pela rede seriam transparentes, limitando as oportunidades para a corrupção e aumentando as ferramentas de imposição da lei para combater ameaças mais graves como o financiamento do terrorismo.

Além disso, com um setor bancário operacional estabelecido, a descoberta de grandes quantidades de dinheiro seria um bom indicador geral de atividades suspeitas. Hoje, ao encontrar uma grande soma em uma residência particular, um soldado em patrulha pode concluir que o dinheiro



Foto: Exército dos EUA, Sgtr Bronco Suzuki

*Duas oficiais do Exército dos EUA discutem questões relativas à reforma com um contratado iraquiano no orfanato da Igreja Católica St. Paul na área de Zafaraniyah no leste de Bagdá, no Iraque, em 4 de novembro de 2006. A obra foi financiada pelo Programa de Resposta de Emergência do Comandante.*

é evidência de atividade suspeita, embora em uma economia de pague-e-pegue como a do Iraque, pode ser simplesmente a poupança de alguém. No entanto, com um setor bancário operacional, os soldados em patrulha talvez possam evitar a apreensão de não combatentes obedientes à lei ou a confiscação de seu dinheiro. Esses incidentes só prejudicam a confiança que o Exército pode ter entre a população local.

Além da utilidade tática e operacional proporcionada pelo serviço bancário expedicionário, outros objetivos estratégicos também são cumpridos.

### Revisão Quadrienal de Defesa

Em 15 de abril de 2008, o Secretário de Defesa Robert Gates testemunhou perante a Comissão das Forças Armadas da Câmara que ele acredita que “a capacitação de parceiros é uma exigência militar vital e duradoura” além das operações atuais no Iraque e no Afeganistão. As regiões não governadas e insuficientemente governadas em todo o mundo oferecem refúgios aos atores não-estatais para angariarem força e executarem ataques contra os Estados Unidos e seus aliados. Em vez de tentar neutralizar essas ameaças com nossas próprias forças, o que exigiria consideravelmente mais poder de combate do que a Nação tem à mão, os líderes do Departamento de Defesa buscaram aumentar o apoio americano às forças militares e policiais de governos amigos para que possam influenciar essas áreas. O último Relatório de Revisão Quadrienal de Defesa (*Quadrennial Defense Review Report*) descreve a “enorme importância de se organizar para trabalhar junto e por meio de outros e de mudar a ênfase de desempenharmos as tarefas nós mesmos para a capacitação de outros”.<sup>15</sup>

Ao moldar a doutrina e recursos para contingências futuras, o Exército deve estudar a experiência das atuais missões de adestrar e equipar no Iraque e no Afeganistão. O Exército pode aprender com os relatos sobre unidades iraquianas que experimentam níveis elevados de absenteísmo enquanto soldados e policiais nativos percorrem grandes distâncias para entregar dinheiro às suas famílias, sofrendo, durante a viagem, ataques por insurgentes, que buscam enfraquecer a força nascente e

desencorajar recrutas potenciais. Uma solução prática para esse problema seria pagar o soldo dos soldados e policiais nativos por meio de transferências de dinheiro possibilitadas pelo serviço bancário expedicionário, o que manteria os funcionários governamentais fora das estradas e dentro dos relativamente mais seguros confinamentos de suas unidades. As contribuições que o serviço bancário expedicionário poderia fazer à estratégia são evidentes. Contudo, há outras razões ainda para estudar o impacto do dinheiro vivo nas operações do Exército.

### Melhor Gestão

As bem divulgadas irregularidades identificadas em operações de contratação no Kuwait do ano passado compeliram os líderes do Exército a conduzir uma análise detalhada e a implantar reformas imediatas e contínuas no sistema de contratação. O serviço bancário expedicionário apoiaria muitas dessas reformas, já que a capacidade automatizada de manutenção de registros inerente à TEF melhora a transparência e permite a auditoria de contratos e pagamentos. De fato, a TEF e as transferências de dinheiro por serviço bancário móvel levam a manutenção de registros automatizada até o campo de batalha.

Contudo, tornar a TEF obrigatória e levá-la ao campo de batalha também melhoraria a proteção da força para os soldados da área de finanças do Exército. O valor de US\$ 1,5 bilhão em numerário que o Exército transporta anualmente por aviões de carga no campo de batalha resultou em quase um milhão de pagamentos em dinheiro vivo desde 2003.<sup>16</sup> Esse pesado ônus logístico põe em perigo os soldados, tanto no ar quanto em terra, que transportam o dinheiro necessário para os comandantes em bases de operações e postos de combate avançados.

### Conclusão

Há alguns avanços encorajadores. O Departamento de Defesa empreendeu várias iniciativas para revitalizar a economia iraquiana, incluindo esforços para desenvolver a infraestrutura financeira e o serviço bancário privado do Iraque.<sup>17</sup> O Exército apoia essas iniciativas, mas é importante que extraia as lições certas delas.

Por um lado, é animador que, depois de cinco anos de operações no Iraque, os comandantes estejam começando a tirar a ênfase do dinheiro vivo em favor da TEF, em particular a TEF em moeda local.<sup>18</sup> Por outro lado, há o risco de que, em contingências futuras, o Exército possa repetir o processo de lidar com grandes volumes de dinheiro vivo, tornando-se vítima de seu próprio sucesso, conforme aumentar o ônus de distribuição do dinheiro. Nesse caso, o Exército terá extraído uma lição incompleta da experiência atual, ao deixar de reconhecer a TEF e o serviço bancário móvel pelo seu intrínseco valor tático, operacional e estratégico.

Em vez disso, vale lembrar que o Exército foi responsável em gastar, no Iraque, um valor suficiente para responder por 20% do PIB oficial iraquiano entre 2003 e 2007. O desafio para o Exército é realizar o alinhamento necessário entre a doutrina financeira e a de contratação para desenvolver o poder aquisitivo do Exército como uma arma não cinética para levar o serviço bancário até o campo de batalha e, então, ligar essa doutrina à sua doutrina operacional de contrainsurgência.

O Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército, General Peter W. Chiarelli, escreveu sobre a lacuna de capacidades entre o que a nação precisa e os recursos combinados que o governo dos EUA pode aplicar.<sup>19</sup> O Exército, com o apoio direto do Ministério da Fazenda e do Departamento de Defesa, e com um impacto mínimo sobre seus papéis e missões tradicionais e sua cultura,

pode criar um sistema bancário onde quer que o enviem, possibilitado não por infringir as missões tradicionais de outros órgãos federais, mas pela sua influência econômica local como participante de mercado.

O serviço bancário expedicionário pode fazer o mesmo para os campos de batalha como o Iraque e o Afeganistão que o telégrafo e a Lei da Reserva Federal de 1913 fizeram para o faroeste dos Estados Unidos: remover incentivos para roubos violentos e criar oportunidades para a prosperidade econômica e a criação de empregos. A dependência quase total em relação ao dinheiro em espécie seria substituída por uma abordagem mais equilibrada entre o serviço bancário e o dinheiro vivo, como um meio conveniente para a atividade econômica de pequena escala longe do campo de batalha, precisando os comandantes avaliar exatamente a que distância do campo de batalha essas atividades ocorrem no tempo e no espaço.

Apenas os comandantes em campanha sabem quais bairros são campos de batalha e quais não são. Ao determinar que o serviço bancário expedicionário é adequado para suas áreas de responsabilidade, os comandantes precisam ter as ferramentas para realizar a transição rapidamente. Os preparativos devem começar agora. As ferramentas devem ser entendidas antes que possam ser utilizadas. Mais estudos são necessários, mas parece evidente que o serviço bancário moderno, em particular o móvel, tem um efeito de segurança tangível.

Em outras palavras, possui aplicação militar.**MR**

---

## REFERÊNCIAS

1. U.S. Army Finance Command. *Finance Activity in Operation Iraqi Freedom* (4 de junho de 2008).
2. STILES, T.J. *Jesse James: Last Rebel of the Civil War* (New York: Alfred A. Knopf, 2002), pp. 168-70.
3. *Ibid.*, 3.
4. Jesse James foi objeto de diversas reportagens e editoriais de John Newman Edwards. Edwards era editor no jornal *Kansas City Times* e uma “voz da ala dos Confederados no Partido Democrata . . . e amigo íntimo de Jesse James . . . que moldou, em grande parte, a imagem pública e estratégia política do fora-da-lei, liderando a ascensão do antigo confederado à proeminência política e cultural nos anos 1870”. State Historical Society of Missouri, Columbia.
5. STILES, pp. 168-70.
6. O comunicado Federal Reserve Statistical Release, de 5 de Junho de 2008, *Monthly Historical Money Stock Tables*, indica que, hoje, o oposto é verdade. Desde dezembro de 2007, a moeda circulante constitui apenas 10% da oferta monetária dos EUA, mas isso não é porque a alternativa é o escambo.
7. U.S. Army Finance Command. *Finance Activity in Operation Iraqi Freedom* (4 de junho de 2008)
8. U.S. Army Cost and Economics. *Spending Multiplier Effect* (12 de junho de 2008)
9. BRINKLEY, Paul A. Subsecretário de Defesa para a Transformação Comercial, “Restaurando Esperança: A Revitalização Econômica no Iraque Segue Adiante,” a edição brasileira da *Military Review* (Julho-Agosto de 2008): p. 9.
10. Comunicado à imprensa pela Vodafone Group Plc, *Vodafone and Roshan Launch First Mobile Money Transfer Service in Afghanistan* (10 de fevereiro de 2008).
11. U.S. Army Finance Command, *Finance Activity in Operation Iraqi Freedom* (4 de junho de 2008.)
12. CGAP, *Branchless Banking for Inclusive Finance: CGAP Technology Program* (Agosto de 2007).
13. *Ibid.*
14. Central Intelligence Agency. *World Fact Book* (10 de junho de 2008)
15. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 6 de fevereiro de 2008
16. U.S. Army Finance Command (4 de Junho de 2008)
17. BRINKLEY, p. 8.
18. U.S. Army Finance Command (4 de junho de 2008).
19. CHIARELLI, General Peter W., com SMITH, Major Stephen M. “Aprendendo com as Guerras Modernas: Os Imperativos de Preparação para um Futuro Perigoso,” a edição brasileira da *Military Review*. (Janeiro-Fevereiro de 2007): p. 2.