

FUNÇÕES OPERACIONAIS OU FUNÇÕES CONJUNTAS? – O nome pouco importa, desde que incorporemos seu conceito à doutrina brasileira

CARLOS EDUARDO RIBEIRO DE MACEDO*

Capitão de Fragata

É razoável afirmar que é recente, no Brasil, a incorporação dos conceitos atinentes à arte operacional ao léxico de acadêmicos e de operadores militares. Entre várias razões para esse fenômeno, três parecem mais óbvias. A primeira delas é que o assunto, a arte operacional, tem origem longe das cátedras militares ocidentais que mais influenciaram a construção do pensamento estratégico brasileiro. De fato, seu nascimento na União Soviética, nos idos de 1920, demorou a frutificar mesmo nos Estados Unidos da América (EUA). Para Menning¹, em 1997, lá os frutos só se consolidaram na Primeira Guerra do Golfo (1991) e a arte operacional ainda perma-

necia, na visão de alguns, um aforismo de difícil internalização. A segunda razão é que a matéria em estudo apenas encontra sua plenitude com o planejamento para e com o emprego conjunto das forças armadas, o que, no Brasil, só se tornou realmente viável com a instituição do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em 2010². Finalmente, a terceira razão, talvez a mais subjetiva (e polêmica) delas, remonta ao fato de que, ao longo dos anos 1990 e início deste século, o mundo (e o Brasil, conseqüentemente) passou a conviver mais frequentemente com “novas” ameaças, que não advém de forças regulares, as quais pareciam exigir

* Mestre pelo US Naval War College. Instrutor de Estratégia Operacional e encarregado da área de Estudo de Política e Estratégia da Escola de Guerra Naval (EGN).

1 MENNING, Bruce. “Operational Art’s Origins”. *Military Review* 77 (1997), pp. 32-47.

2 Vale lembrar que a criação do Ministério da Defesa (MD) deu-se, na verdade, em 1999, incorporando a estrutura do previamente existente Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA – criado em 1946), que, no entanto, era mais um órgão de assessoramento do MD do que de planejamento para emprego conjunto das Forças.

outros tipos de resposta militar e dificultar, portanto, a aplicação dos conceitos relativos à arte operacional.

Com isso, tem-se como resultado que a primeira aplicação, a nível conjunto, da arte operacional, na doutrina material brasileira, somente se deu em 2011, com a promulgação da série MD30-M-01 (Doutrina de Operações Conjuntas)³. Desde então, aperfeiçoamentos na doutrina têm ocorrido por meio de notas escolares⁴, as quais consolidam resultados de exercícios e jogos conjuntos e que serão base para a próxima⁵ revisão formal daquela série de publicações doutrinárias. Entende-se que é momento, pois, de que seja discutida a incorporação, de uma forma mais explícita, de um conceito muito caro à arte operacional: o de funções operacionais, o qual, em publicação estadunidense análoga⁶, vem a ser chamado de *joint functions* (funções conjuntas).

Considerando a adequada atenção que a doutrina brasileira confere aos fatores operacionais força, espaço e tempo⁷, é de se estranhar o vácuo em termos de funções operacionais. Até porque são elas que, segundo Vego⁸, um dos pioneiros na ocidentalização da arte operacional, permitem potencializar vantagens, bem como minimizar reveses, em termos dos fatores operacionais, sejam eles analisa-

dos isolada ou conjuntamente. Pode-se dizer que as funções têm a capacidade de moldar os fatores operacionais. Tem-se, por exemplo, que a transposição da imensidão do fator espaço e a permanência alongada pelo fator tempo são possíveis por meio de um sistema logístico que traduz a função operacional **sustentação**. Da mesma forma, é possível compensar um desbalanço de força, antecipando-se ao adversário com apoio do judicioso uso da função operacional **inteligência**. Em resumo, a teoria que se propõe é a de que as funções operacionais auxiliam um dado

valor potencial de força a ultrapassar “testes” impostos pelo tempo e pelo espaço e que este valor potencial seja transformado em força efetiva, para

ser aplicada decisivamente.

Entendendo-se bem esse conceito, a enumeração das funções operacionais é menos importante. Mesmo porque não há consenso entre os teóricos da arte operacional, nem uniformidade nas doutrinas por aí afora, de quais sejam todas essas funções. Por exemplo, foi só muito recentemente, em 2017, que os EUA⁹ passaram a considerar a função operacional **informativa**. De fato, após a compreensão de uma das causas da derrota no Vietnã, depois de anos da “Guerra contra o Terror” e da evolução da mídia *online*, esse foi um

As funções operacionais têm a capacidade de moldar os fatores operacionais

3 Instituído pela Portaria Normativa nº 3810/MD, de 8 de dezembro de 2011. A mesma Portaria revoga diversas publicações anteriores, as quais reforçavam a falta de vocação para o emprego conjunto, sendo a grande maioria voltada para a regulação do emprego combinado.

4 Organizadas pela Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (Cidoc), a qual inclui representantes das escolas de altos estudos militares das três forças singulares.

5 Em curso no ano de 2020. Primeira revisão ocorrida em 2014.

6 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Joint Publication 5-0: Joint Planning*. Junho 2017, p. V-25.

7 BRASIL. Ministério da Defesa. MD30-M-01. Vol. 1. Brasília, 2011, pp. 75-78.

8 VEGO, Milan. *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*. Newport. US Naval War College. 2007.

9 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Joint Publication 3-0: Joint Operations*. Rev. Outubro 2018, p. iii.

passo doutrinário no sentido de reconhecer algo que há tempos já vinha se comportando como função operacional, na medida em que, ao mesmo tempo, atua nos fatores força e espaço, aumentando o moral do soldado e tornando o ambiente mais favorável (mais receptivo) a sua atuação. Outro exemplo, desta vez de divergência teórica, é de Vego, que é relutante em considerar a **manobra** como função operacional. Para ele, esta pretensa função é tão-somente a materialização do desenho operacional. Reflete aquilo que foi visualizado no planejamento como um conjunto de linhas de operação, variantes e pontos decisivos. Há também propostas acadêmicas ainda não revertidas em doutrina. Uma delas é a da introdução do direito (ou legalidade) como função operacional. Já há, inclusive, o nome da vez: *Lawfare*. A justificativa é que, em tempos de guerra híbrida e da decorrente carência de limitação clara entre paz, crise e conflito, a legitimidade que se busca no direito é fundamental na modelagem do tempo e do espaço. Ora, vejam os exemplos da China, com suas ilhas artificiais moldando o espaço, e dos EUA, com suas *Freedom of Navigation Operations* (Fonops), que potencialmente diminuem o tempo de resposta a uma eventual crise, mantendo uma força naval posicionada¹⁰.

A doutrina incorpora a teoria testada na prática. Ela continuará em permanente evolução, não nos cabendo aguardar um produto pronto e imutável

As perguntas que surgem com essa discutida falta de uniformidade são: Por que devemos incorporar as funções operacionais em nossa doutrina se não há consenso de quais são elas? Por que isso é importante, além da mera questão teórica? Não seria melhor aguardar o amadurecimento da doutrina estrangeira para aplicarmos isso? Em relação à primeira questão, vale dizer que a evolução da dinâmica dos conflitos poderá continuar trazendo à avaliação novas funções operacionais, sem, no entanto, alterar seu conceito fundamental. Elas continuarão sendo um instrumento de alavanca da força diante das adversidades de tempo e espaço. Quanto à última indagação, parece óbvio que não. Afinal, geralmente, a doutrina incorpora a

teoria testada na prática. Assim, enquanto novos conflitos permanecem “pipocando”, a doutrina continuará em permanente evolução, não nos cabendo aguardar um produto pronto e imutável. Até porque não se pode garantir que o próximo conflito não terá nossa participação; chegar até ele com uma doutrina de arte operacional incompleta, faltando um de seus elementos mais relevantes – as funções operacionais –, não será conveniente.

Faltou responder diretamente por que é importante incorporar desde já as funções operacionais na nossa Doutrina de Ope-

10 As Fonops também podem ser vistas sob a ótica da função operacional “manobra e movimento”, uma vez que, na prática, consistem em um *pre-deployment*. Elas são um verdadeiro instrumento da diplomacia/ presença naval, uma tarefa básica de poder naval com aplicação em toda a dimensão da transição paz-competição-crise-conflito. Ocorre, no entanto, que, neste caso específico, é uma manobra não apenas amparada pelo Direito do Mar, mas cujo mero nome da operação faz questão de enfatizar tal amparo, ou seja, de ratificar, ostensivamente, sua legitimidade. Por isso nosso enquadramento de tal manobra naquilo que vem se desenvolvendo como o conceito de *Lawfare*.

rações Conjuntas. A primeira das razões visualizadas é que elas dão substância, e liga também, à interoperabilidade das forças. Dificilmente tem-se uma linha de operação em que todos os elementos de força, provenientes dos coirmãos Marinha, Exército e Aeronáutica, estarão, sempre e ao mesmo tempo, atuando sobre um mesmo objetivo. O que geralmente se tem é que, enquanto apenas uma parcela dessas Armas é elemento direto de força, as demais executam funções operacionais que apoiam (elementos de suporte) o esforço principal contra ou sobre o objetivo. Nesse contexto, o navalista Sir Julian Corbett, um dos pioneiros do emprego conjunto de forças, reconheceu como decisiva a Batalha de Tsushima não por causa somente de seu efeito devastador para a força naval russa, mas principalmente por conta de seu efeito para o futuro das operações terrestres¹¹. A força naval russa nunca foi um objetivo em si mesmo. O controle absoluto, inapelável, da área marítima em torno do objetivo terrestre, como o que foi conquistado após Tsushima, pode, assim, ser considerado um elemento da função operacional **proteção** para o prosseguimento da linha mestra de operações. Na mesma linha, o Comandante Hughes, mesmo contrariando o protagonismo naval mahariano, lembra-nos que “*the seat of purpose in on land*”¹², ou seja, que não há objetivo finalístico que não seja terrestre. Reforça, pois, a vocação naval para as operações conjuntas, o que, geralmente, se processa por meio do desempenho das funções operacionais. Lembremos o papel da Marinha estadunidense na Guerra do Golfo de 1991, a qual, por meio de uma demonstração anfíbia, conduziu uma finta

operacional (**manobra**) que abriu caminho para a invasão por terra, com menor atrição. Em adição, mantendo sua posição de frente à costa kuwaitiana, apoiou a força terrestre com as funções operacionais **fogos e comando e controle**. Formalizar as funções operacionais nas doutrinas nacionais de arte operacional e de emprego conjunto das forças é marcar terreno para o papel da força naval, em toda a potencialidade de suas tarefas básicas, e não apenas como instrumento de uma guerra pelas comunicações marítimas. Isso parece ser um corolário aplicável também à força aérea. Tanto é verdade que as funções operacionais impulsionam a interoperabilidade que a doutrina estadunidense as denomina como funções conjuntas e as define, na *Joint Publication 3-0*, deste modo: **Funções conjuntas** [operacionais] são capacidades e atividades correlatas as quais, agrupadas, permitem ao comandante conjunto **integrar**, sincronizar e dirigir operações conjuntas (tradução e grifos nossos, p. III-1)¹³.

Uma consequência direta dessa primeira razão apontada é o grande potencial que as funções operacionais têm em definir parte das capacidades que devem ser atendidas pelas Forças Armadas. Isso, neste momento em que o Brasil, por meio de seu Ministério da Defesa, caminha para o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), é particularmente relevante. Afinal, nem todas as capacidades que as forças devem desenvolver estariam relacionadas ao enfrentamento direto. Assim, as funções operacionais podem prover um segundo *pool* de capacidades que pautaria o planejamento de forças.

11 CORBETT, Julian. *Some Principles of Maritime Strategy*. Londres: Longman, Green and Company, 1911.

12 “[O] propósito principal encontra-se em terra” (tradução nossa). HUGUES, Wayne. *Fleet Tactics and Naval Operations*. Annapolis: Naval Institute Press, 2018.

13 *Joint functions are related capabilities and activities grouped together to help JFC’s integrate, synchronize, and direct joint operations.*

A segunda razão pela qual é determinante fazer com que as funções operacionais sejam acrescidas à doutrina brasileira é que o seu conceito pode ser utilizado como parte de um “receituário” para a definição do centro de gravidade (CG) inimigo, no nível operacional. A doutrina em vigor aponta-nos que o CG é um organismo dotado de capacidades críticas e que pressupõe requisitos críticos¹⁴. Enquanto as primeiras resumem-se em atributos particulares do CG que o tornam o elemento de força mais credenciado ao cumprimento da missão, os requisitos são demandas que capacitam seu funcionamento. São, portanto, a estrutura de apoio do CG, o que significa dizer que são nada além de funções operacionais. Tais funções, do lado do inimigo, além de indicarem um caminho de identificação do CG adversário – o CG tende a ser aquele organismo com maior apoio de funções operacionais –, mostram, ainda, uma alternativa de enfrentamento a um adversário potencialmente equivalente, ou mais forte. Nesse caso, tal alternativa é bastante válida porque o embate direto entre ambos os CG tende a levar a nada além de, respectivamente, atrição ou derrota. Atacar os requisitos críticos do inimigo, ou seja, suas funções operacionais, seguindo uma abordagem indireta, deixará o CG adversário sem sustentação e mais suscetível a ataques decisivos, principalmente quando houver requisitos críticos do inimigo com proteção deficiente e/ou em falta de duplicidade, que se constituam, assim, em vulnerabilidades (críticas).

Ter as funções operacionais formalizadas em doutrina facilitará a condução de testes de aceitação das linhas de ação

Em seguida, ter as funções operacionais formalizadas em doutrina facilitará a condução de testes de aceitação das linhas de ação (LA), principalmente em termos de sua exequibilidade e de análise de risco. Isso apresenta-se como a terceira razão que se junta às já discutidas acima. Saber as funções operacionais necessárias a suportar uma determinada LA permite uma análise mais precisa dos custos envolvidos em termos de pessoal e material. Mais importante, antecipa a eventual inexecuibilidade de uma LA por falta de recursos ou pela inabilidade em se conduzir essa ou aquela função operacional. Voltando ao exemplo estadunidense do recente reconhecimento da dimensão informacional como função operacional, isso parece ter sido impulsionado pela dificuldade que os EUA, e seus aliados, tiveram em implementar sua LA no combate ao terror. Afinal, a mera análise da palavra “terror” aponta que o inimigo, muito mais do que físico, encontra-se no campo das ideias. E para combater uma ideia, nada mais apropriado do que a modelagem da informação. Quanto ao dimensionamento do risco, a análise em termos de funções operacionais permite mostrar as fraquezas de uma LA e qual o potencial dano, e suas consequências, caso o inimigo explore tais fraquezas. Voltamos à questão do “receituário”: com as funções operacionais organizadas em uma “prateleira”, tem-se um guia doutrinário para se conduzir análises de exequibilidade e de risco de forma mais precisa, menos intuitiva. A última das razões tem ordem mais prática. As notas escolares têm sido uma

14 BRASIL. Ministério da Defesa. MD30-M-01. Vol. 2. Brasília, 2011, p. 107.

das fontes, talvez a mais relevante, para revisão de nossa doutrina material de operações conjuntas, o MD30-M-01. Essas notas são geralmente fruto de simpósios, exercícios e jogos conjuntos, os quais, geralmente realizados nas escolas de altos estudos militares, têm o potencial de prover a maturação de novos conceitos e a verificação e a revisão de sua aplicabilidade. Ocorre que exercícios e jogos conjuntos pressupõem uma linguagem comum, compreensível a todos os atores envolvidos, independente da força singular a que pertencem. Isso quer dizer que os exercícios têm pouca margem para testar algo que não seja de entendimento comunitário; algo que não seja doutrinário. Assim, somente a incorporação das funções operacionais à doutrina permitiria que elas sejam efetivamente praticadas e testadas. Conceitos que são mantidos ao largo, como é o caso atual das funções operacionais, não podem ter sua aplicação diretamente “cobrada” dos alunos durante os diversos exercícios e jogos e, assim, não podem ser testados. Tendem a se tornar, portanto, meros “academicismos” cuja aplicação fica a critério de um ou outro instrutor. Seguindo esse caminho, podem ser vistos como conceitos etéreos e com pouca credibilidade.

Como toda proposta, esta certamente encontrará vozes contrárias à sua implementação. Muitos vão argumentar que nossa publicação já possui itens suficientes que tratam sobre logística, inteligência, comando e controle, segurança (proteção) etc. De fato, somente a palavra “logística” aparece quase 300 vezes nos três volumes do MD30-M-01. “Inteligência” tem uma incidência equivalente. Outros a discordar de nossa proposta discutirão que, em razão de haver diversas versões de lista de

funções operacionais, ainda não há uma doutrina externa consolidada na qual se efetivamente basear. Finalmente, haverá aqueles que arguirão que não é necessário incorporar algo cujo nome nem definido está entre as opções “funções operacionais” ou “funções conjuntas”, e que apenas reflete mais um aforismo da arte operacional. Mais um que remonta a uma teorização excessiva por parte dos acadêmicos distantes da real vida operacional.

Ainda que todos esses contra-argumentos tenham pertinência, as quatro razões previamente apontadas parecem largamente sobrepujá-los. Além disso, há de se entender que a arte operacional ainda tem pouco tempo de vida no Brasil e que sua formalização em termos de doutrina requer aperfeiçoamentos. Assim, não parece razoável desprezar um conceito que tanto engrandece o potencial de interoperabilidade das forças; que ajuda na instrumentação do suporte ao CG próprio (capital para o planejamento de nossas LA); que provê um “receituário” para se chegar ao CG inimigo; e, finalmente, auxilia a análise de riscos e a realização de testes de exequibilidade de uma LA. As escolas de altos estudos militares são dotadas do devido instrumental – centros de jogos e simulações – e de corpos docente e discente ávidos em comprovar a aplicabilidade de um novo conceito. Caso nossa proposta seja bem-vinda e as funções operacionais sejam acatadas no MD30-M-01, mas permaneça a dúvida de qual deve ser a lista dessas funções, sugere-se a releitura deste texto em busca das palavras em negrito. Então, teremos: sustentação (logística), inteligência, dimensão informacional, manobra e movimento, legalidade (*lawfare*), proteção, fogos e comando e controle.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<ARTES MILITARES>; Arte da Guerra; Defesa;