As Operações Baseadas-em-Efeitos Tão Difamadas e Mal-Compreendidas

O Emprego Incorreto de um Conceito Correto

Jeffrey B. Hukill

O QUE ACONTECEU com as operações baseadas-em-efeitos *[effects-based operations–EBO]*? O Chefe do Comando das Forças Conjuntas, o Gen.James Mattis apresentou sua perspectiva referente ao tema em carta dirigida ao *JFCOM* no dia 14 de agosto 2008. Descreveu um processo defeituoso, irreal, desajeitado e mecânico. Essa perspectiva surpreendeu muitos proponentes das *EBO*, porque descreve um conceito muito diferente do original. Esses princípios não inibem a iniciativa em campo de batalha ou requerem dados secretos perfeitos e não realistas, como descritos pelo General. Parece que, em certo ponto, ao longo do caminho, os conceitos perderam o rumo. Existe uma lacuna entre o aplicativo de *EBO* atuais, descritos pelo General, e a intenção geral do conceito original.

O objetivo deste artigo não é debater as perspectivas do Gen Mattis. A meta é observar a diferença entre a situação atual, como ele a descreve, e os conceitos originais. Analisamos os excertos da doutrina das forças e da doutrina conjunta, a fim de identificar os conceitos originais. A doutrina é a melhor fonte, porque representa, de forma correta, muitas ideias originais baseadas-em-efeitos e também, devido a sua natureza oficial. Finalmente, examinamos meios para conseguir 'reinstalar' a justificativa.

A Divergência em Conceito

A orientação de agosto apresenta uma série de apreensões relativas à aplicação dos conceitos no presente. Essas inquietudes centralizam-se em torno das ideias de que as *EBO* assumem um nível de previsibilidade inatingível, não conseguem antecipar reações de sistemas complexos de forma correta, tais como liderança e sistemas político-sociais, descartam a dimensão humana da guerra e apoiam estilos de liderança que sufocam a iniciativa e promovem o micro-gerenciamento. Essas conclusões são questões vitais que causariam impacto negativo em planejamento e execução de qualquer tipo de operação conjunta. Contudo, para a maioria dos defensores e muitos daqueles que colocam as *EBO* em prática, essas conclusões são a antítese do que a metodologia baseada-em-efeitos supostamente abrange.

Algo ocorreu com os conceitos originais. Converteram-se em processos questionáveis que levaram a essas conclusões ou a um mal-entendido generalizado dos conceitos originais, resultando em utilização defeituosa. Afinal de contas, a utilização inadequada não quer dizer, necessariamente, que o conceito, em si, é deficiente. De qualquer forma, o resultado é o mesmo. Para muitos, a percepção ou emprego prático dos conceitos *EBO* é por demais consagrada e super-produzida.

Os conceitos originais nunca proclamaram a necessidade de se conhecer o adversário por completo; nem mesmo a total previsibilidade das reações inimigas, quer em sistemas isolados ou complexos; não descartaram as dimensões humanas da guerra; nunca definiram os estilos de liderança; e jamais defenderam o que quer que seja que levasse ao micro-gerenciamento ou à incapacidade de transmitir ordens claras e oportunas aos subordinados. As questões de liderança são exatamente o que proclamam ser – questões de liderança. Os problemas de micro-gerenciamento e de ordens obscuras certamente predatam as *EBO*. Devemos dirigir-nos a essa divergência em entendimento de conceito. A melhor maneira de solucionar o pro-

blema é 'reinstalar' o modo de pensar, de volta ao intento original.

A *Reinstalação* da Doutrina

Assim, quais são os conceitos *EBO* fundamentais que captam o intento verdadeiro das ideias originais? É importante compreendê-los para reconhecer a divergência entre o conceito e os problemas que ocorrem durante sua utilização, como discutidos na orientação do comandante do *JFCOM*. Uma vez que se compreende essa diferença, é possível reinstalar o modo de pensar da força conjunta referente a *EBO*. Muito já foi escrito a respeito, levando a várias definições e inúmeras interpretações. Para evitar a adição de mais uma, está na hora de mantermos o enfoque da discussão na verdadeira orientação para levar a cabo as atividades conjuntas, multinacionais e dentro das forças nacionais em si, através de toda a gama de operações militares — ou seja, na doutrina.

Uma vez que a doutrina deve orientar o entendimento militar referente às melhores práticas e princípios é, em última análise, a fonte oficial. A doutrina do serviço militar e da força conjunta são as melhores fontes para enquadrar a discussão dos princípios fundamentais das *EBO*. A doutrina capta a maior parte do intento original e oferece terminologia e entendimento comuns para os conceitos. Em lugar de sumarizar o que a doutrina declara, os extratos de várias publicações das forças do país e forças conjuntas foram utilizados para destacar os conceitos baseados-em-efeitos. Para facilitar a leitura, as citações da doutrina são anotadas logo no início da descrição do conceito fundamental. O propósito é permitir um exame dos conceitos, sem filtro. Pode ser que a doutrina não seja o material de leitura favorito de todos, **mas tenham a bondade de ler todas as citações.** A melhor maneira de se debater as questões é saber exatamente o que a orientação doutrinária declara.

Os Conceitos Fundamentais de *EBO*

1. Iniciar as operações com um entendimento da situação final, encadeando as ações para alcançá-la

[AFDD 2] As EBO devem enfocar-se em objetivos e na situação final. Todas as ações devem ser meticulosamente arquitetadas, a fim de produzir efeitos que alcancem os objetivos desejáveis e minimizem os indesejáveis que criam obstáculos. Doutrina da Força Aérea – Documento No. 2 "Operações e Organização" *[Air Force Doctrine Document].*

[AFDD 2] *As operações baseadas-em-efeitos existem para criar* efeitos, *nada têm a ver com plataformas, armas ou métodos. Uma abordagem baseada-em-efeitos tem início com os resultados desejados – a situação final, objetivos e os efeitos subordinados desejáveis – e determina, então, os recursos necessários, a fim de alcancá-los. Não principia com capacidades ou recursos particulares e só depois decide o que se pode fazer com os mesmos.*

[JP 3-0] *O raciocínio para estabelecer condições a fim de alcançar o sucesso faz com que os comandantes e seu pessoal ampliem o significado de objetivos estratégicos e operacionais militares, compreendam os efeitos de apoio desejáveis e indesejáveis, determinem a melhor sequência para as ações, a fim de criar esses efeitos e desenvolver medidas de avaliação mais precisas. Essa abordagem permanece dentro da estrutura do projeto e arte operacional, auxiliando os comandantes e pessoal a esclarecer a relação entre as tarefas e os objetivos, ao descrever as condições que devem ser estabelecidas para alcançar os objetivos militares e chegar à situação final. O Comandante da Força Conjunta [Joint Force Commander-JFC] e seu pessoal continuam a desenvolver e a refinar as condições necessárias para obter o sucesso (os efeitos desejáveis) através do processo de planejamento. A monitoria do progresso, à medida que se movimenta em direção ao alcance desses efeitos, como parte do processo de avaliação, inicia durante o planejamento e continua durante toda sua execução. — [Joint Publication 3-0, "Joint Operations."]*

2. Integrar todos os instrumentos de poder para alcançar a situação final

[FM 3-0] *As delimitações de encargos tipicamente enfocam-se em integrar os efeitos de operações militares com aqueles de outros instrumentos da potência nacional para apoiar o empreendimento maior. — [Field Manual 3-0, "Operations."]*

[AFDD 2] *As EBO atravessam todas as dimensões, disciplinas e níveis de guerra. O raciocínio trans-dimensional significa integrar todos os outros instrumentos de poder — diplomático, informativo e econômico — à ferramenta militar, a fim de utilizar uma abordagem compreensiva para alcançar a situação definitiva final.*

3. Levar em consideração todas as capacidades militares no desenvolvimento estratégico

[AFDD 2] *Uma metodologia baseada-em-efeitos é uma maneira compreensiva de raciocinar acerca de operações. Oferece um método que a tudo abrange para empregar a capacidade de combate que não está diretamente vinculada a qualquer estratégia de guerra específica ou tipo de operação.*

[AFDD 2] *As operações baseadas-em-efeitos enfocam-se em comportamento, não só em mudanças físicas. As abordagens tradicionais de guerra faziam da destruição das forças militares do inimigo o objetivo principal, normalmente chegando a esse ponto via atrito – exaurindo o inimigo com as perdas – ou aniquilando-o – causando sua completa derrota ou conquista. Essa abordagem alcança os objetivos e pode ainda fazer parte valiosa da estratégia. Contudo, uma metodologia baseada-em-efeitos coloca ênfase ao fato de que existem alternativas; que o objetivo último da guerra não é derrotar a potência do inimigo, mas sim compelí-lo a fazer o que desejamos.*

4. Estabelecer as condições para o sucesso, tentanto compreender um sistema cujo comportamento deseja afetar

[JP 3-0] *O JFC ajuda a orientar a análise dos sistemas iniciais, descrevendo a estratégia militar e os objetivos operacionais desejáveis/indesejáveis, como parte da orientação e intento do comandante. Essa orientação assessora o pessoal para que enfoque seu empreendimento em sistemas específicos no ambiente operacional e identifique as tarefas em potencial para os componentes da força conjunta.*

[FM-24/MCWP 3-33.5] *A lógica acerca de sistemas tem a ver com o fato de conseguirmos entender as relações dentro da insurgência e do ambiente, bem como as relações entre as ações dentro das várias linhas de operações. Esse elemento baseia-se na perspectiva das ciências do sistema, o qual busca compreender a interconexão, complexidade e a totalidade dos elementos dos sistemas em sua relação entre si. — Field Manual 3-24/Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5, "Counterinsurgency".*

5. Determinar os centros de gravidade, os pontos decisivos e os critérios de término com a melhor habilidade possível

[JP 5-0] *O uso de efeitos em planejamento faz com que os comandantes e o pessoal possam determinar as tarefas requeridas para alcançar os objetivos e usar outros elementos de projeto operacional de maneira mais eficaz, esclarecendo as relações entre os centros de gravidade [Centers of Gravity-COGs], linhas de operações, pontos decisivos e critérios de término. — JP 5-0, "Joint Operation Planning."*

6. Compreender que a guerra é um embate de sistemas adaptáveis complexos, onde a causa imediata de efeitos pode ser difícil de determinar, devido à criatividade do inimigo e à névoa e fricção do conflito

[JP 5-0] *Os comandantes e planejadores devem estar cientes de que as ações inesperadas de terceiros, consequências fortuitas de operações amigas, iniciativa e criatividade de subordinados, juntamente com a névoa e fricção do conflito, contribuirão a ambiente operacional incerto.*

[JP 5-0] Às vezes é difícil prognosticar a *causa imediata de efeitos em situações de interação complexas.*

[JP 5-0] Enquanto os efeitos táticos desejados em operações de combate, tipicamente relacionam-se ao sistema militar, os efeitos operacionais e estratégicos muitas vezes pertencem a outros sistemas no ambiente operacional. Até mesmo os efeitos diretos nesses

sistemas são mais difíceis de criar, predizer e calcular, particularmente quando se relacionam a questões morais e cognitivas (tais como religião e a "mente *do adversário" respectivamente). Frequentemente, é* difícil *antecipar os efeitos indiretos desses sistemas.*

[JP 5-0] *Onde existe a disponibilidade de serviço de dados secretos, suficiente para predizer com segurança os efeitos diretos, o comandante também pode alcançar certos objetivos de forma indireta. É possível alcançar certos objetivos militares, influenciando sistemas políticos, econômicos, sociais e outros dentro do ambiente de operações. Contudo, efeitos indiretos frequentemente não são intencionados ou desejáveis se existem lacunas na maneira como compreendemos o ambiente operacional.*

[AFDD 2] *Enquanto a informação antecipada ajuda a evitar muitos resultados e a mitigar o impacto de efeitos acidentais negativos, não é uma disciplina perfeita em ambiente de sistemas complexos.*

7. Usar ordens tipo-missão para cumprir com missões ou tarefas.

[FM 3-0] *Não importa o papel de efeitos em planejamento e avaliação conjuntos, os comandantes da força conjunta emitem ordens aos quartéis-generais das forças e dos componentes funcionais, de acordo com o formato dos cinco parágrafos contidos na ordem de campo. Essas ordens designam as tarefas aos destacamentos subordinados, detalhando os efeitos a alcançar. Para as forças do Exército isso não é novidade alguma. O comando e as ordens da missão enfocam-se da mesma maneira em efeitos a serem alcançados e não em como alcançá-los. Apesar de diferente terminologia e processos, o uso de efeitos em planejamento conjunto serve somente para reforçar a essência do comando da missão: confiança, iniciativa e flexibilidade.*

[FM 3-0] *A execução até mesmo de ações planejadas, relativamente menores, produz efeitos de segunda ou terceira ordem, através de toda a força; esses afetam a sincronia total da operação. Sem embargo, sob o comando da missão, os comandantes aceitam certo risco em falta de sincronia. É o preço que devem pagar, a fim de captar, reter e explorar a iniciativa.*

[AFDD 2] *Também designa missões ou tarefas, de acordo com as ordens tipo-missão, deixando as decisões a respeito da combinação de armas e plataformas necessárias aos níveis apropriados mais baixos.*

8. Integrar o planejamento, a execução e a avaliação de operações

[JP 5-0] *O uso de efeitos durante o planejamento reflete-se nos passos do Processo de Planejamento da Operação Conjunta [Joint Operation Planning Process-JOPP] como meio de esclarecer a relação entre os objetivos e as tarefas e ajudar o JFC e o pessoal a determinar as condições para alcançar os objetivos. Os comandantes e pessoal podem usar o intento do comandante, a perspectiva dos sistema do ambiente operacional e a compreensão de efeitos desejáveis e indesejáveis para coordenar e promover a ação unificada com parceiros multinacionais e de outras agências.*

[AFDD 2] *As operações baseadas-em-efeitos buscam integrar o planejamento, a execução e a avaliação.*

Após a leitura desse discurso doutrinário, está claro que o intento dos conceitos de *EBO* nunca foi produzir os resultados descritos na orientação do Gen Mattis.

Será que o Acima Exposto Contém Algo de Novo?

Assim, qual é o valor de uma abordagem baseada-em-efeitos? Ou, em outras palavras, o que há de novo? Uma metodologia baseada-em-efeitos é mais uma peça a adicionar à evolução do quebra-cabeças que é o planejamento, a execução e a avaliação conjuntos. Simplesmente, o objetivo desse conceito é incentivar os comandantes e planejadores a raciocinar muito bem a respeito do problema, antes de comprometer-se à ações, utilizar uma metodologia de sistema a fim de vincular a situação final às ações, considerar o âmbito total de capacidades disponíveis para alcançar os objetivos que apoiam a situação final e compreender se e como as ações selecionadas levam ao alcance dos objetivos.

A discussão dos efeitos é, por assim dizer, uma outra "lente", através da qual pode-se ver e compreender os objetivos. Permite aos comandantes e ao pessoal considerar as ações apropriadas para cada situação. Ajuda, se am-

pliamos a abertura dessa "lente", ou seja, da nossa maneira de raciocinar, a fim de aproveitar todos os recursos disponíveis, quer sejam ou não cinéticos. Uma meotodologia baseada-em-efeitos não quer dizer mudar ou reformular os fundamentos de como travamos a guerra, mas sim incentivar os comandantes e o pessoal a expandir seu entendimento desses fundamentos, para que possam utilizá-los, a fim de alcançar a situação final desejável. Após a leitura dos extratos da doutrina supracitados, essas ideias devem saltar à vista. A dificuldade futura é como fazer com que a força conjunta livre-se dos mal-entendidos e da maneira erronea como aplicam a metodologia baseada-em-feitos.

Como Preencher a Lacuna

Há muitos modos de preencher a lacuna entre os conceitos doutrinários de *EBO* e seu uso corrente, descrito na orientação do Gen Mattis. Em primeiríssimo lugar, as forças devem enfocar-se na doutrina das forças e na doutrina conjunta, quando discutem uma metodologia baseada-em-efeitos. Os volumes redigidos sobre o tema nos últimos 15 anos foram vitais para formular a ideia, mas a doutrina deve ser a fonte que guia o emprego do conceito.

O problema com o desenvolvimento do conceito durante esse mesmo período de tempo é que somente há pouco tempo foi bem explicado na doutrina. Desde o início de 1990, muitos que descobriram a utilidade desses conceitos, proclamaram sua própria interpretação dessas ideias. Isso levou a múltiplas definições e entendimentos acerca do que as EBO são ou deixam de ser. Ensinar esses conceitos à grande variedade de forças e audiências conjuntas sempre foi difícil, porque não havia um acordo a respeito da definição de termos, e muito menos sobre as minúcias do conceito. Sem um consenso, as organizações adotaram suas próprias interpretações de como implementá-los. Essas abordagens variadas levaram a toda essa confusão e mal-entendidos. O resultado deplorável foi que diminuiram a influência e o impacto das *EBO*.

Só mesmo em 2004, na doutrina da Força Aérea e em 2006, na doutrina conjunta foi que os conceitos foram bem explicados. Embora doutrina alguma seja perfeita, é a fonte que deve guiar o debate. A evolução contínua dos conceitos com os processos conjuntos na doutrina devem continuar. Os problemas reais, contudo, são os mal-entendidos e "os mitos" que surgem e que acabam impregnando a maneira de pensar das diferentes forças.

A base do problema centraliza-se em dois mitos, ou seja, o requisito de se compreender um inimigo por completo e a previsibilidade garantida dos resultados. Essas ideias, na verdade, foram incorporadas desde o início do envolvimento do *JFCOM* com as *EBO*. O *JFCOM* fundiu certos conceitos com a metodologia baseada-em-efeitos que não fazem parte do modelo original. Esses conceitos incluem primeiro, e em especial, a avaliação da operação líquida *[Operation Net Assessment-ONA]*, que prometia tomada de consciência 'antecipada' quase perfeita do campo de batalha. Segundo, foi a análise do sistema-de-sistemas *[system-of-systems analysis-SoSA]*, uma versão simplificada da teoria de sistemas adaptáveis complexos, utilizada pelo mundo todo em muitos aplicativos de *'ciências-não-exatas'*, tais como análise do mercado econômico. O *SoSA* também prometia resultados previsíveis para elementos e fórmulas fáceis de compreender, à medida que buscava reduzir a guerra entre os sistemas vivos, adaptáveis, e os sistemas (imprevisíveis). O *SoSA* deixou de fazer a distinção entre a complexidade estrutural e a interativa dos sistemas que tentava modelar.

A Força Aérea objetou estrenuamente à inclusão da *ONA* e elementos do SoSa às *EBO*, mas o fez em grande parte em foros acadêmicos e de desenvolvimento doutrinário isolados. As objeções da força ao que o *JFCOM* "estava vendendo" durante os últimos quatro anos produziram certas observações referentes à isenção de responsabilidade em suas três obras pre-doutrinárias publicadas acerca de *EBO*, intituladas: "Manual do Comandante para uma Abordagem Baseada-em-Efeitos em Operações Conjuntas" *["Commander's Handbook for an Effects-based Approach to Joint Operations"]* e suplementos, Suplemento Um (Teoria) *[Sup-*

plement One (Theory)] e Suplemento Dois (Avaliação Operacional Líquida) *[Supplement Two (Operational Net Assessment)]*. Essas observações moderaram as alegações mais extremas que os defensores das *EBO* do *JFCOM* prometiam, mas não produziram consenso e o material por escrito do *JFCOM* não progrediu além de manuais pré-doutrinários e documentos de pesquisa. De modo significativo, o *JFCOM* continuou a fundir a *ONA* à *SoSa* e às *EBO* em sua série de manuais e panfletos, 'vendendo' sua versão aos comandos combatentes em campo. Um entendimento do sistema do inimigo e avaliação correta são conceitos essenciais às operações para uma abordagem baseada-em-efeitos. Uma abordagem da *ONA* e *SoSA* que elimina os requisitos reais ou percebidos de conhecimento total de um adversário ou previsibilidade garantida de resultados são estruturas úteis para o desenvolvimento do conceito baseado-em-efeitos contínuos.

Segundo, uma vez que o debate acerca da metodologia é reiniciado para refletir as ideias baseadas em doutrina, o próximo passo é incorporar essas ideias à estrutura de educação e treinamento comuns. O objetivo deveria ser treinamento e educação comuns dentro e entre as forças. Quer esteja o indivíduo participando em treinamento no Exército, Marinha, Força Aérea ou frequentando uma das escolas superiores das forças armadas, o material que recebe acerca da metodologia baseada-em-efeitos deve ser quase idêntico. Uma estrutura rígida sem desvios entre os cursos não é prático ou aconselhável. Sem embargo, os desvios devem somente ocorrer, quando apropriados para aquela determinada força – ou circunstâncias especiais à missão – e não devido a falta de orientação doutrinária.

Terceiro, os argumentos acerca de 'catequismo' são divisivos e devem cessar. Muitos prós e contras são inculcados em agendas bairristas das forças e prejudicam as operações conjuntas eficazes, arriscando o sucesso das missões. Embora seja legítimo debater a mescla apropriada de forças necessárias para alcançar os objetivos, não é apropriado usar uma metodologia baseada-em-efeitos como desculpa para apoiar-nos demasiadamente em qualquer tipo de estrutura de força. Isso deve ficar bem aparente após a leitura das citações anteriores referentes à doutrina. Nada existe na doutrina conjunta ou das forças, relacionada à abordagem baseada-em-efeitos, que coloca ênfase em forças aéreas para o detrimento de forças terrestres. Como diz a doutrina, uma abordagem baseada-em-efeitos é estrategicamente neutra.

Todas as forças devem por de lado seus argumentos bairristas. A melhor abordagem é assimilar os principais conceitos de todos os conceitos, e então colocá-los em execução a serviço da doutrina conjunta.

Finalmente, seria útil se o *JFCOM* esclarecesse o intento da orientação, que provocou tanto debate em todas as forças. Existe munição para pros e contras. Os que se opõem à abordagem baseada-em-efeitos usam sua orientação como prova de que o conceito é perigoso e deve ser eliminado. Os que estão a favor pensam que ela não só é mal-orientada mas também 'bairrista' e inconsistente com a visão conjunta das operações militares. Outros a veem como a chance de, uma vez por todas, fazer com que os mal-entendidos que surgiram através dos anos acerca do conceito, desapareçam, para que o raciocínio baseado-em-efeitos continue a evoluir e seja integrado eficazmente aos processos gerais. As diferentes seções da orientação apoiam cada uma dessas posições, causando confusão. Será que o objetivo era incentivar as forças e a comunidade conjunta a livrar esses processos de todo raciocínio acerca do conceito baseado-em-efeitos, ou será que foi somente para livrar os processos dos mal-entendidos que levaram aos 'mitos'? O esclarecimento faria com que as forças e a força conjunta continuassem a contribuir para a evolução de todos esses conceitos.

Os conceitos baseados-em-efeitos merecem maior e séria consideração dentro da comunidade intelectual militar, aqueles que colocam o conceito à prova, quer sejam conjuntos ou combinados, os que formulam as ferramentas e os guerreiros em campo. A força conjunta não deveria abandonar os conceitos baseados-em-efeitos simplesmente porque os processos corromperam o intuito original ou porque o conceito foi mal aplicado. Esperamos que esse tenha sido o objetivo da orientação do Gen

Mattis, quando declarou que o *JFCOM* não mais usaria, patrocinaria ou exportaria os termos e conceitos relacionados a *EBO, ONA* e *SoSA*. Ao não mais patrocinar os conceitos defeituosos da *EBO,* o *JFCOM* ajudará a por um fim ao mal-entendido e à percepção errônea do intuito original das mesmas, aperfeiçoando seu emprego. Se a orientação do comandante do *JFCOM* assiste a reinstalar a maneira de pensar referente às *EBO*, será um grande passo avante na evolução do raciocínio baseado-em-efeitos. AFJ ❑

O Ten Cel Jeffrey B. Hukill, Reformado, é analista de defesa no recém-estabelecido Instituto de Pesquisa da Força Aérea *[Air Force Research Institute]*, chefiado pelo General da Força Aérea John. A. Shaud, Reformado. Anteriormente lecionava no Centro de Desenvolvimento e Educação Doutrinário da Força Aérea.

As opiniões expressas ou insinuadas nesta revista pertencem aos seus respectivos autores e não representam, necessariamente, as do Departamento de Defesa, da Força Aérea, da Universidade da Força Aérea ou de quaisquer outros órgãos ou departamentos do governo norte-americano.