

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC JEAN ANDERSON ANDRADE DOS SANTOS

**ENTRE A POLÍTICA INTERNA E A ESTRATÉGIA EXTERNA:
A Teoria dos Jogos de Dois Níveis e o processo decisório britânico
na Crise das Malvinas (1976 – 1982)**

Rio de Janeiro

2025

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus, pelo amor e pela infinita bondade para comigo e minha família ao longo de toda a caminhada que me permitiu chegar até aqui.

À minha esposa, Carla, companheira de todos os momentos, expresso meu reconhecimento pelo apoio incondicional e pelos anos de dedicação à nossa família. Seu exemplo de força e sabedoria só me faz amá-la mais a cada dia e torna nossa jornada juntos mais leve e cheia de aprendizado. Sem você, esta pesquisa não teria sido possível.

Aos meus filhos, Miguel e Gabriel, fontes de alegria em minha vida, agradeço pela energia que me motiva a seguir em frente, honrando nossa família e construindo, de mãos dadas, um futuro melhor.

Aos meus pais, Fernando e Maria Dalva, bem como aos meus irmãos e à minha irmã, deixo registrado o mais sincero apreço pelo apoio irrestrito e por serem pilares fundamentais na minha formação pessoal e profissional.

Ao meu sogro, José Mota, e à minha cunhada, Katia Cilene, agradeço pelo apoio generoso e pela ininterrupta torcida. Durante todo o curso, fui acolhido em sua casa com carinho e compreensão. Suas atitudes foram gestos silenciosos, mas profundamente significativos, que contribuíram de forma decisiva para essa conquista.

Aos estimados amigos da Turma Almirante Marques de Leão, manifesto gratidão pelo companheirismo e pelos momentos de camaradagem que tornaram essa trajetória ainda mais expressiva.

Ao meu orientador, Capitão de Fragata Miguel Alves, registro meu reconhecimento pelos valiosos ensinamentos e orientações. Suas ponderações, sugestões e críticas construtivas foram essenciais para meu desenvolvimento acadêmico.

Ao Capitão de Fragata Nagashima, agradeço pela oportunidade de fazer parte do Projeto Malvinas e serei eternamente grato por todas as direcionamentos a mim dedicados. Os diversos debates acadêmicos enriqueceram não apenas o texto, mas também transmitiram ensinamentos valiosos para minha sequência na carreira.

Por fim, à Escola de Guerra Naval, rendo meus agradecimentos por proporcionar um ambiente acadêmico de excelência, essencial para o fortalecimento do conhecimento, a construção e o preparo profissional para os desafios que impactam diretamente o futuro da Marinha do Brasil.

RESUMO

Este trabalho investigou a decisão do Reino Unido de retomar as Ilhas Malvinas em 1982, a partir da interação entre os fatores internos e externos que moldaram o processo decisório britânico entre os anos de 1976 e 1982. A pesquisa adota a Teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnam, como referencial teórico, permitindo compreender como o governo britânico precisou equilibrar demandas domésticas, como a pressão do Parlamento, da opinião pública e da liderança de Margaret Thatcher, com condicionantes externos, como a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), sua representatividade na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o posicionamento dos Estados Unidos da América (EUA) e a conjuntura da Guerra Fria. A metodologia adotada foi qualitativa, com ênfase na análise documental e bibliográfica, a partir de fontes primárias britânicas, incluindo discursos parlamentares, memorandos diplomáticos e registros oficiais. A análise foi estruturada em três eixos: o contexto político interno britânico, o ambiente internacional enfrentado pelo Reino Unido e a interrelação dessas esferas, destacando o momento em que a convergência entre ambos tornou viável a aceitação doméstica de uma resposta militar. Concluiu-se que a decisão britânica só se consolidou quando o conjunto de propostas passíveis de aceitação interna (*win-set*) se expandiu, fruto da conjunção entre o colapso da diplomacia de acomodação, o agravamento da crise no Atlântico Sul e a legitimação interna da ação militar. A aplicação do modelo de Putnam mostrou-se eficaz para explicar a complexidade decisória de uma democracia sob crise internacional, oferecendo um aporte teórico valioso para a análise geopolítica de conflitos contemporâneos.

Palavras-chave: Teoria dos Jogos de Dois Níveis. Guerra das Malvinas. Política Externa Britânica. Contexto Político Interno. Processo Decisório.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DFID	–	<i>Department for International Development</i>
EUA	–	Estados Unidos da América
FCDO	–	<i>Foreign, Commonwealth and Development Office</i>
FCO	–	<i>Foreign and Commonwealth Office</i>
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
NATO	–	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OTAN	–	Organização do Tratado do Atlântico Norte
RI	–	Relações Internacionais
SI	–	Sistema Internacional
UN	–	<i>United Nations</i>
USA	–	<i>United States of America</i>

1 INTRODUÇÃO

A Guerra das Malvinas marca um episódio singular da política internacional no Atlântico Sul. Iniciado em abril de 1982 e travado entre Argentina e Reino Unido, o conflito envolveu não apenas disputas territoriais, mas também decisões estratégicas fundamentadas em contextos políticos, diplomáticos e institucionais. O curto espaço de tempo entre a ocupação argentina do arquipélago e a resposta britânica demonstra que a opção pelo uso da força não foi fruto da falta de cálculo político, mas resultado de uma dinâmica decisória consolidada ao longo dos anos.

A pesquisa concentra-se na investigação das conjunturas externa e interna, bem como a sua interação, que tornou politicamente viável a escolha britânica de retomar as ilhas por meio de ação militar. Delimita-se o recorte temporal entre 1976 e 1982, período no qual se consolidaram elementos centrais que moldaram o processo decisório. A abordagem proposta prioriza o ambiente britânico, explorando as transformações políticas internas e os desafios no plano internacional enfrentados por sucessivos governos. A atuação argentina é considerada apenas como fator contextual e acessório para a compreensão dos movimentos britânicos, não constituindo foco investigativo do trabalho.

A relevância temática encontra respaldo em múltiplas dimensões. No campo político-estratégico, a guerra representou um esforço de projeção de poder em um momento de declínio relativo da presença britânica fora da Europa. No plano acadêmico, a investigação permite compreender como democracias representativas conduzem a guerra diante de pressões variadas, que vão da conjuntura doméstica à postura de aliados e instituições internacionais.

A pergunta que norteia o trabalho é: como se articularam os fatores políticos domésticos e os desafios do cenário internacional enfrentados pelo Reino Unido nos momentos que antecederam a Guerra das Malvinas? Tal questionamento é relevante porque permite apurar os condicionantes que moldaram a tomada de decisão britânica em um contexto de crise, formulando a resposta política e militar. O objetivo geral é investigar como se deu a dinâmica entre as pressões políticas britânicas e os desafios do cenário internacional no período anterior ao conflito, utilizando como ferramenta analítica a Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam¹.

¹ Robert D. Putnam é professor da Escola de Governo John F. Kennedy da Universidade de Harvard (John F. Kennedy School of Government, 2025).

2 ENTRE TABULEIROS: ANÁLISE DE CRISE SOB DINÂMICA DUAL

Analisar a decisão britânica de retomar militarmente as Ilhas Malvinas em 1982 exige uma abordagem teórica que ultrapassa as fronteiras da análise da política externa. A Teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnam, permite compreender de que forma interagem os fatores internos, como a opinião pública e o equilíbrio parlamentar, com as questões externas do Sistema Internacional (SI). Segundo o próprio autor, “a política de muitas negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis”³ (Putnam, 1988, p. 434, tradução própria). Definindo estes níveis e suas correlações, este capítulo busca delinear os principais conceitos dessa teoria, bem como sua aplicação na análise de decisões políticas em contextos de crise.

O estudo de cenários complexos exige uma abordagem abrangente, capaz de permear todos os agentes influenciadores. Em uma situação de conflito, é natural que os líderes se vejam pressionados tanto pelas exigências internas, como a busca pelo bem comum⁴ da sociedade que representam, quanto pelas cobranças externas geradas pelo posicionamento estratégico do Estado no SI. Essa complexidade se acentua quando incluímos os interesses e características pessoais da liderança política no enredo que se desenvolve. Nesse sentido, a Teoria dos Jogos de Dois Níveis apresenta-se como estrutura analítica dos ambientes internos e externos do Estado, para expor e interpretar a correlação entre as condições às quais o líder é submetido e, principalmente, construir conhecimento a partir das elucidações obtidas.

Ao longo da análise, seja sob perspectivas internas ou externas, outros modelos teóricos podem complementar a abordagem de Putnam, detalhando a perspectiva em pontos específicos. Os Modelos Organizacionais de Graham Allison (1999) podem aprofundar os processos internos de uma decisão, enquanto a concepção de *Soft Power* de Joseph Nye (2004) pode mostrar como valores, cultura e influência simbólica internacional incutem o comportamento político doméstico. Por sua vez, Thomas Schelling (1960) pode ampliar a explicação das estratégias de barganha no nível internacional, ao tratar das táticas utilizadas pelos negociadores

³ Do original, em inglês: “The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game”.

⁴ O Bem Comum, conceito sintetizado por Reinaldo Dias, não é o bem de todos, como se todos fosse uma unidade real, mas o conjunto de condições apropriadas para que todos, grupos intermediários e pessoas individuais, alcancem seu bem particular. (Dias, 2013, p. 90).

níveis se influenciam mutuamente, o conhecimento é desenvolvido articulando ambas as esferas, oferecendo uma chave interpretativa eficaz para eventos que não podem ser plenamente compreendidos por abordagens apenas em um dos níveis.

Ao observar um evento, pelo modelo proposto, denomina-se Nível I a primeira esfera de negociação, correspondente ao âmbito internacional. Nele, representantes dos Estados, em especial os chefes de governo e seus negociadores, procuram alcançar acordos com outros Estados, com base em compromissos formais e trocas diplomáticas. Em paralelo, há o Nível II, o qual se refere ao plano doméstico, onde o acordo previamente estabelecido deve ser submetido à aprovação de atores internos, como parlamentos, partidos políticos, grupos de interesse e opinião pública. A principal premissa é que, para a concretização de qualquer tratado ou decisão internacional, é necessária sua ratificação interna, respeitando as regras, os interesses e as pressões existentes na política nacional.

Na relação entre os níveis, um dos conceitos centrais da teoria é o *win-set*⁸, definido como o conjunto de todos os possíveis acordos internacionais (Nível I) que seriam aprovados pela base doméstica (Nível II). Nas palavras do autor:

[...] podemos definir o 'conjunto de vitórias' [*win-set*] para determinada base de apoio do Nível II como o conjunto de todos os acordos possíveis do Nível I que seriam vitoriosos - ou seja, que alcançariam a maioria necessária entre os apoiadores - quando colocados em votação (Putnam, 2010, p. 154).

A internalização dos acordos firmados por um negociador necessita de ratificação interna para que os acordos sejam considerados válidos e em vigor perante a sociedade. A teoria distingue dois tipos de falha nesse processo de ratificação, denominadas defecção voluntária e defecção involuntária. A defecção involuntária ocorre quando um acordo internacional é assinado no Nível I, mas o líder não consegue sua aprovação no Nível II, por motivos alheios à sua vontade, como a rejeição por parte do parlamento ou da opinião pública. Já a defecção voluntária acontece quando o líder, mesmo tendo condições para obter a ratificação doméstica, decide não prosseguir com o acordo porque julga que enfraqueceria sua posição política ou contrariaria seus interesses internos. Assim, o negociador pode rejeitar propositalmente um acordo, mesmo que tenha capacidade de ratificá-lo, usando o

⁸ Considerando que o conceito de *win-set* constitui a base interpretativa do modelo adotado, seu uso será mantido de forma recorrente ao longo do desenvolvimento do trabalho, a fim de preservar a precisão teórica e a coerência com o referencial original.

Além da interação entre os níveis, o referencial adotado acrescenta a ideia de conexão sinérgica entre os níveis doméstico e internacional. Essa conexão ocorre quando as pressões externas reforçam os interesses ou coalizões internas, aumentando a probabilidade de sucesso da negociação. Em outras palavras, a dinâmica internacional pode ser utilizada para fortalecer uma base doméstica de apoio ou para legitimar medidas impopulares ao apresentá-las como imperativos externos. A conexão sinérgica amplia a capacidade do negociador de alinhar objetivos internos e externos, transformando o ambiente internacional em recurso favorável para a sua própria estratégia política (Putnam, 1988, p. 459).

Quando a tensão entre externo e interno se acentua, a teoria de Putnam torna-se aplicável para a análise de cenários críticos. Nesses casos, o modelo de dois níveis permite compreender como o sucesso ou o fracasso em uma das esferas ecoa sobre a outra. Um ganho diplomático pode consolidar um governo internamente, da mesma forma que uma derrota no plano externo pode fragilizar sua sustentação política. A interdependência entre os dois níveis não é apenas uma característica ocasional da política contemporânea, mas uma condição elementar da atuação dos Estados, em um SI cada vez mais complexo.

2.2 ELEMENTOS CRÍTICOS PARA APLICAÇÃO EM CRISES

Superados os fundamentos básicos, aprofundaremos a seguir os elementos críticos para a aplicação da teoria em cenários de crise. Rememorando, a Teoria dos Jogos de Dois Níveis parte do princípio de que os negociadores enfrentam frequentemente a necessidade de conciliar demandas conflitantes entre os níveis interno e externo. Isso ocorre, por exemplo, quando as preferências dos grupos domésticos são heterogêneas e qualquer acordo negociado no plano internacional impacta os diversos setores da sociedade de maneiras desiguais. Assim, o negociador torna-se um agente exposto a pressões contraditórias, precisando atender simultaneamente às expectativas internas e às exigências externas.

A Teoria dos Jogos de Dois Níveis reconhece que, em cenários de barganha complexa, o negociador-chefe não lida apenas com uma diversidade de atores estatais tradicionais, mas também com uma multiplicidade de atores transnacionais que podem alterar significativamente a dinâmica de negociação. Além dos governos, organizações não governamentais, sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais

As instituições políticas internas exercem papel determinante no tamanho do *win-set* de um Estado. Putnam exemplifica que sistemas políticos centralizados, como democracias parlamentaristas com forte disciplina partidária, tendem a produzir *win-sets* maiores, pois facilitam a coordenação interna necessária para a ratificação de acordos. Essa configuração amplia o poder de barganha do negociador, aumentando a probabilidade de se chegar a um acordo no plano internacional, pois fornece maior flexibilidade nas concessões (Putnam, 1988, p. 436).

Em contraste, sistemas presidencialistas com legislativos fragmentados, como o Congresso dos EUA, tendem a gerar *win-sets* menores, uma vez que qualquer compromisso internacional está sujeito a maior risco de bloqueio interno. Porém, este *win-set* fornece ao negociador um argumento estratégico poderoso, ao demonstrar que suas opções são limitadas e que qualquer concessão além de certo ponto poderá comprometer a ratificação do acordo, o que pode favorecê-lo em uma negociação difícil. Assim, a estrutura institucional configura as margens de ação dos negociadores, influenciando diretamente sua capacidade de alcançar e ratificar compromissos no nível internacional (Putnam, 1988, p. 444-445).

A legitimidade doméstica reforça-se como condição necessária para que o negociador tenha autoridade no plano internacional. A ausência de apoio interno reduz sua margem de manobra, pois compromete tanto a credibilidade quanto a eficácia de qualquer compromisso assumido. Como afirma Putnam, a base de apoio doméstica é o que garante a credibilidade do compromisso e amplia a capacidade do Estado de negociar acordos sustentáveis (Putnam, 1988, p. 434).

A abordagem reconhece que o negociador-chefe não é um agente neutro, mas sim um ator com interesses próprios, capaz de usar o contexto internacional como ferramenta para fins domésticos. Em determinadas circunstâncias, a exigência externa pode ser instrumentalizada para justificar políticas internas impopulares que, de outra forma, seriam politicamente inviáveis. Esse padrão é visível em diversos programas de estabilização econômica promovidos com apoio de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), nos quais a imposição internacional é utilizada por governos para viabilizar ajustes domésticos com menor resistência interna.

A atuação do negociador-chefe também é marcada por incertezas políticas. Muitas decisões são tomadas sem pleno conhecimento sobre as preferências, a coesão interna das coalizões adversárias, ou o real espaço de ratificação nos outros Estados. Para lidar com essa incerteza, negociadores recorrem a técnicas de

Adicionalmente, estudiosos como Milner (1997) argumentam que a Teoria dos Jogos de Dois Níveis subestima o papel das assimetrias de poder entre os Estados. Em negociações internacionais, a capacidade de barganha de um ator não depende apenas de sua dinâmica interna, mas também das bases de poder do SI, um fator que o trabalho original de Putnam tende a tratar de maneira marginal. Para superar essas limitações, pode-se pensar em combinar a Teoria dos Jogos de Dois Níveis com abordagens complementares. Outras teorias podem materializar caminhos possíveis para refinar a identificação dos *win-sets* e compreender melhor as dinâmicas de ratificação interna. Essa perspectiva multidisciplinar fortalece a utilidade analítica do modelo, sem comprometer sua proposta original de integrar os condicionantes domésticos e internacionais na análise das decisões políticas.

A Teoria dos Jogos de Dois Níveis oferece uma estrutura que integra os condicionantes internos e externos presentes na formulação de decisões políticas. Ao propor que os líderes atuam simultaneamente em dois tabuleiros, o doméstico e o internacional, o autor proporciona uma lente interpretativa eficaz para compreender como a política externa é moldada pelas exigências internas, e vice-versa. Os conceitos centrais, como *win-set*, legitimidade interna, coalizões políticas e estratégias do negociador, revelam-se especialmente úteis para a análise de contextos de instabilidade política, nos quais a tensão entre os dois níveis se acentua e exige do tomador de decisão habilidade para manter sua base de apoio e, ao mesmo tempo, preservar sua autoridade no plano internacional.

Nos capítulos seguintes, essa ferramenta interpretativa será aplicada para analisar a decisão do governo britânico de retomar militarmente as Ilhas Malvinas em 1982. A abordagem privilegiará a interdependência entre a conjuntura doméstica, marcada por pressões públicas, disputas parlamentares e pela busca de legitimação da liderança de Margaret Thatcher, e o cenário externo, no qual atuavam múltiplos vetores de pressão e oportunidade, como alianças estratégicas, o contexto da Guerra Fria e os posicionamentos de organismos internacionais. A Teoria dos Jogos de Dois Níveis será empregada para identificar de que modo a margem de manobra britânica foi construída e negociada entre os dois níveis, permitindo compreender as decisões adotadas como resultado de uma dinâmica de interrelação.

À luz da Teoria dos Jogos de Dois Níveis, percebe-se que a política externa britânica em 1982, especificamente a decisão de retomar as Ilhas Malvinas fazendo uso da força, não pode ser dissociada do tabuleiro doméstico. O *win-set* de Thatcher encontrava-se estreitado por fatores internos: a necessidade urgente de reconstruir sua legitimidade política, consolidar a moral nacional por meio das reformas propostas, bem como responder à crescente pressão parlamentar por uma postura sólida. Nos itens seguintes, examinaremos os principais eventos desse processo, com foco nos fatores internos que prepararam o terreno para ampliar o *win-set*, até então restrito, e encaminhar a decisão militar de 1982.

3.1. ENTRE O *WINTER OF DISCONTENT* E A VIRADA CONSERVADORA

O biênio final da década de 1970 foi marcado por uma combinação de colapso institucional e crise econômica no Reino Unido, resultando na perda de legitimidade do governo trabalhista e na reconfiguração do espaço decisório doméstico. Durante o *Winter of Discontent*, quando se observou um rigoroso inverno entre o final de 1978 e o início de 1979, uma série de greves atingiu os serviços públicos essenciais, enquanto os trabalhadores rejeitavam a tentativa do governo trabalhista de impor limites salariais diante do aumento da inflação (HistoryExtra, 2022). Esse quadro social e econômico pressionou o gabinete do primeiro ministro James Callaghan¹², gerando descrédito interno e restringindo suas opções de resposta, o que, segundo Putnam, caracteriza o estreitamento do *win-set* doméstico, isto é, o conjunto de políticas passíveis de ratificação pelos poderes internos.

O ponto de inflexão ocorreu em 28 de março de 1979, quando o governo perdeu uma moção de confiança na Câmara dos Comuns por apenas um voto: 311 a 310 (Reino Unido, 1979c, col. 583 a 589). A derrota selou o fim do *Lib-Lab Pact*¹³ e forçou

represent a £1,472 million cut from the pre-defence review programme. Even compared to the post-review programme—after the review that was supposed to end all defence reviews—the reply of the Secretary of State to my hon. Friend the Member for Tynemouth (Mr. Trotter) on 5 March indicates that the current budget represents an £83 million reduction. Yet the Government have the nerve to describe that as a 3 per cent. increase. Whom do they think they are fooling?”.

¹² Leonard James Callaghan, membro do Partido Trabalhista, foi primeiro-ministro do Reino Unido entre 1976 e 1979, único político a ocupar na década de 1970 os quatro principais cargos do Executivo (Chancelaria do Tesouro, Ministério do Interior, Relações Exteriores e Premiê), até a queda de seu governo por moção de desconfiança em março de 1979 (Reino Unido, 2025).

¹³ *Lib-Lab Pact* - acordo parlamentar firmado em março de 1977 entre o governo minoritário trabalhista de James Callaghan e o Partido Liberal, liderado por David Steel. Ele previa apoio à confiança e aos orçamentos (*confidence and supply*), sem formação de coalizão formal, garantindo a estabilidade do governo até setembro de 1978, quando o pacto foi encerrado (Paun; Hibben, 2017).

sindicais e instabilidade institucional, por um novo campo de negociações domésticas, mais coeso e baseado na promessa de restauração da autoridade do Estado. Essa mudança ampliou a margem de ação do governo britânico, tanto no plano interno quanto no internacional, fornecendo sustentação política e *win-sets* necessários para decisões mais assertivas nos anos seguintes.

Em síntese, o colapso do governo trabalhista, a consequente ascensão de Thatcher e o redesenho do discurso político nacional representaram um ponto de virada institucional. A restauração do controle estatal e a mobilização de apoio parlamentar em torno do aperto fiscal e da recuperação da ordem permitiram ao novo governo operar com um *win-set* mais amplo. Contudo, as tensões com relação aos gastos em Defesa, à identidade nacional e ao papel do Reino Unido no mundo persistiam como contradições internas, antecipando os dilemas decisórios que se consolidariam entre 1980 e 1981. É nesse ambiente que se inicia o processo de reconfiguração estrutural do Estado britânico, abordagem que se segue.

3.2 NACIONALISMO, AUSTERIDADE E DEFESA: GOVERNO THATCHER

Nos dois primeiros anos do governo Thatcher, o Reino Unido passou por um processo de reestruturação institucional que envolveu, simultaneamente, a redefinição do conceito de cidadania britânica e a reorganização de suas capacidades estratégicas. A aprovação do *British Nationality Act* em outubro de 1981 materializou a reforma da legislação de nacionalidade, substituindo a estrutura anterior de 1948 e criando categorias, como *British citizenship* e *British Dependent Territories citizenship*. Essas novas divisões para a cidadania britânica criaram critérios mais rigorosos de acesso, incluindo bom caráter, domínio da língua inglesa e tempo de residência no país (Reino Unido, 2019). Essa redefinição da cidadania atuou como expressão simbólica e normativa de um projeto de nacionalismo institucional, voltado à afirmação da autoridade estatal sobre os limites de pertencimento e à consolidação da ideia de uma comunidade política coesa e autônoma. Do ponto de vista da Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam, essa medida ampliou o *win-set* doméstico do governo ao reforçar a identidade nacional e a autoridade estatal, criando respaldo para posicionamentos mais precisos no plano internacional.

Entretanto, essa reafirmação do papel do Estado ocorreu paralelamente à adoção de uma política de cortes orçamentários que afetou diretamente a capacidade militar

presença naval. As críticas restritivas impostas pelo Legislativo limitaram a margem de ação do Executivo, estreitando o *win-set* doméstico do governo e tornando-o mais vulnerável à contestação pública caso medidas não fossem revistas diante de alterações do contexto internacional.

A esse cenário somou-se um fator político de desgaste: a queda acentuada na popularidade de Margaret Thatcher. Em 1981, sua aprovação nas pesquisas atingiu níveis historicamente baixos, menores que 30%. Além disso, o Partido Conservador sofreu derrotas expressivas nas eleições locais, com a perda de centenas de cadeiras em conselhos municipais consecutivos (Ipsos, 1988). Esse ambiente adverso reduziu ainda mais a capacidade do governo de sustentar decisões impopulares, como os cortes em Defesa, sem comprometer sua já frágil base de apoio. A erosão da legitimidade do Executivo estreitou significativamente o *win-set*, tornando mais difícil a implementação de medidas com repercussão externa sem custos internos.

A cobertura da imprensa britânica também contribuiu para esse processo de limitação decisória. Jornais como *The Daily Telegraph* passaram a publicar reportagens e editoriais críticos à retirada do HMS *Endurance*, associando a medida à negligência do governo em relação aos territórios ultramarinos. A retração foi interpretada pela diplomacia argentina como um claro gesto político. Essa conjuntura tornou insustentável a manutenção da política sem correção ou reposicionamento estratégico (Franks *et al.*, 1983). Cabe ressaltar que, de acordo com Putnam, a opinião pública e a mídia exercem papel de pressão doméstica, reduzindo ou ampliando o campo de políticas que o negociador pode defender externamente com chance de ratificação interna.

Assim, entre 1980 e 1981, o governo Thatcher viveu um paradoxo estratégico: ao mesmo tempo em que buscava restaurar a ordem institucional por meio de reformas administrativas e cortes fiscais, enfrentava resistência crescente de sua base institucional e perda de apoio popular. O campo de decisões possíveis foi progressivamente estreitado, tanto pela crítica parlamentar e midiática, quanto pela percepção de vulnerabilidade estratégica. O resultado foi a configuração de um *win-set* doméstico reduzido, que limitava a capacidade do governo de manter posições contingenciadas frente a uma ameaça crescente no Atlântico Sul. É nesse cenário de vulnerabilidade e contestação interna que ocorreria, em 1982, a resposta britânica à ofensiva argentina.

O efeito doméstico foi gigantesco: em poucas semanas, a intervenção militar mudou radicalmente a percepção pública sobre Thatcher. Dados do *Ipsos MORI Falklands War Panel Survey* indicam que o apoio estimado ao Partido Conservador que antes do conflito estava em 33% cresceu para 51% e foi decisivo para a vitória histórica das eleições de 1983. No desenvolver das ações, a satisfação com a gestão do governo saltou de 60% em 14 de abril para substantivos 84% em 23 de junho de 1982 (Ipsos, 1982). A crise de liderança que pairava sobre Thatcher foi neutralizada, substituindo insatisfação por coesão nacional.

Do ponto de vista da Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam, a invasão argentina transformou o ambiente doméstico, estendendo e fortalecendo o *win-set* disponível ao governo. A convergência entre Executivo, Parlamento, mídia e opinião pública viabilizou o apoio interno necessário para legitimar uma campanha militar no exterior, deslocando decisivamente o poder de barganha do Reino Unido no cenário internacional. Ao agir com respaldo interno, o governo expandiu seu *win-set* externo, garantindo mais margem de manobra em negociações diplomáticas, inclusive com os EUA, regime de sanções e ações militares.

O resultado foi uma mobilização conjunta do Executivo, Parlamento e Forças Armadas: o *War Cabinet* centralizou as decisões, o Parlamento forneceu ratificação institucional, os tribunais e a mídia ofereceram apoio público, e o governo consolidou a narrativa de soberania. Assim, o Reino Unido foi capaz de enviar uma força naval expedicionária (navios, aviões e tropas) ao Atlântico Sul sem obstáculos internos significativos, consolidando-se como ator internacional.

Fica latente como a invasão argentina precipitou um reposicionamento doméstico importante no Reino Unido: a austeridade foi substituída por mobilização, a resistência influenciada por litígios parlamentares e populares foi transformada em apoio, e a capacidade estatal foi coordenada em caráter de emergência para enfrentar a agressão. Esse movimento restaurou a posição de Thatcher e fortaleceu a imagem do Estado britânico como agente coerente e resolutivo. A influência e ressonância das ações nos tabuleiros interno e externo demonstraram a interconexão entre eles, modelando a postura da liderança da “Dama de Ferro” no desenrolar da crise. No próximo capítulo, ampliaremos a investigação para o campo internacional, onde examinaremos como a crise das Malvinas transformou o contexto externo para Londres, envolvendo a aliança com Washington, percepções de outros atores externos e a manutenção da ordem sistêmica internacional.

sul-americano, sem perder de vista uma eventual transferência de soberania e tão pouco ignorar o posicionamento dos ilhéus. Nesse sentido, a assinatura do Acordo de Comunicações²⁴ em 1971 representou um importante momento de êxito diplomático. Estabeleceu-se uma estrutura para voos regulares com o continente, além de canais postais, telefônicos e comerciais, materializando a forma que a convivência econômica e cultural aproximaria os ilhéus da Argentina.

No entanto, a mobilização política dos *kelpers*²⁵ e a rede de influência do Parlamento Britânico, identificados como fortes *win-sets*, impuseram sólidos limites a qualquer avanço nas negociações entre o Reino Unido e a Argentina sobre a soberania sob as Ilhas Malvinas. Soma-se neste contexto as relações britânicas com atores relevantes como o Conselho de Segurança da ONU e o próprio EUA. Ganha importância assim considerar as ações externas britânicas na escalada da crise que culminou na contenda pelas Malvinas.

4.1 DIPLOMACIA DE ACOMODAÇÃO E HESITAÇÃO NO ATLÂNTICO SUL

O período entre 1976 e 1980 pode ser caracterizado como um ciclo de acomodação estratégica do Reino Unido, ancorado na contenção de custos operacionais e, de forma mais específica, no gradual desinteresse de manutenção das Ilhas Malvinas. No plano interno, a crise econômica dos anos 1970 impôs cortes drásticos aos gastos com defesa e ultramarinos, reduzindo o interesse político em sustentar uma presença dispendiosa no Atlântico Sul. A percepção dominante em *Whitehall*²⁶ era de que os custos superavam os benefícios estratégicos de longo prazo (Boren, 1992, p. 11).

No plano externo, o Reino Unido buscava fortalecer relações com regimes aliados no contexto da Guerra Fria, o que favorecia uma postura menos confrontadora em relação à Argentina. Em termos práticos, isso refletia um esforço por parte do Reino Unido em preservar a estabilidade regional, evitar confrontos e, sobretudo,

²⁴ Acordo de Comunicações – declaração conjunta argentino-britânica, de 1º de julho de 1971, que visava ampliar os vínculos logísticos e administrativos entre a Argentina e as Malvinas, buscando influenciar a percepção dos insulares quanto a uma possível transição de soberania (Santos, 2005).

²⁵ *Kelpers* – Habitantes das Ilhas Malvinas (Freedman, 2005a, v. I, p. 1).

²⁶ *Whitehall* - rua e localidade na cidade de Westminster, Londres. A rua fica entre Charing Cross e as Casas do Parlamento. O nome *Whitehall* também se aplica ao conjunto de ruas curtas, praças e edifícios governamentais adjacentes à rua. Whitehall tem sido o local dos principais escritórios do governo desde o estabelecimento da corte de Henrique VIII no Palácio de Whitehall em 1530 (Encyclopaedia Britannica, 2025).

para preservar os interesses da população local ao mesmo tempo em que abria caminho para um entendimento mais amplo com Buenos Aires.

Nesse momento, o *win-set* argentino era substancialmente maior, uma vez que o regime militar em vigor buscava legitimação política interna através de conquistas no campo diplomático, sendo a soberania sobre as Malvinas uma bandeira popular e afetivamente mobilizadora. A assimetria entre ambos os *win-sets* explicaria, no modelo de Putnam, o entrave do acordo proposto por falta de convergência de interesses. Internamente, o Parlamento britânico mostrou-se contrário à ideia de qualquer cessão de soberania, diante da pressão exercida por representantes de setores conservadores e pelas mobilizações dos próprios *kelpers*. Como exposto em sessão parlamentar de 2 de dezembro de 1980, Ridley reiterou que não haveria negociação sobre a soberania sem o consentimento dos ilhéus, expressando a posição oficial do governo frente às pressões internas (Reino Unido, 1980, coluna 128).

Apesar da tentativa diplomática, o governo britânico manteve uma política de contenção que incluía também elementos pontuais de dissuasão. Voltando um pouco a 1977, diante de movimentações de Buenos Aires na região de South Thule, Londres organizou, de forma confidencial, a Operação *Journeyman*, envio de uma Força-Tarefa²⁹ naval, incluindo o submarino nuclear HMS *Dreadnaught* e outros meios navais, com o objetivo de demonstrar capacidade de resposta militar (BBC News, 2005). A operação foi deliberadamente mantida em sigilo e não teve continuidade, mas evidenciou a dualidade da política britânica no período: conter custos e evitar tensões no plano doméstico, sem abandonar completamente a capacidade de coerção na esfera internacional. A operação reflete a lógica dual do jogo de dois níveis: no plano doméstico, mantinha-se o discurso de contenção de custos e racionalização de ativos ultramarinos; no plano internacional, preservava-se uma capacidade mínima de projeção de força como salvaguarda da soberania.

Outro componente da abordagem britânica foi a elaboração de relatórios internos do FCO, entre 1977 e 1979, que questionavam abertamente o valor estratégico das ilhas. Estava presente a noção de que as Ilhas Malvinas não possuíam valor estratégico direto (Freedman, 2005a, v. I, p. 10), mas sua perda sem luta comprometeria a posição britânica no mundo. Isso revela uma contradição estrutural

²⁹ A expressão Força-Tarefa refere-se a uma organização naval temporária, composta por unidades de superfície, submarinos e meios de apoio, organizada para cumprir uma missão específica, neste caso, a retomada das Ilhas Malvinas (Brasil, 2015).

exigidos pela crise. O tabuleiro doméstico, definido por pressões parlamentares, oposição dos *kelpers* e fragilidade econômica, dificultava muito a ratificação de qualquer solução negociada. Por outro lado, a Argentina endureceu sua posição à medida que percebia a hesitação britânica, ampliando seu próprio *win-set* com apoio militar e discurso sobre soberania. Esse impasse crescente levaria, nos anos seguintes, à ruptura definitiva da diplomacia de acomodação.

4.2 DO IMPASSE À REAÇÃO: RECONSTRUINDO O *WIN-SET*

No auge da crise, a ocupação argentina das Ilhas Malvinas, em 2 de abril de 1982, gerou comoção imediata no Parlamento britânico e entre os principais círculos decisórios do país. O ataque surpreendeu o governo e desafiou profundamente o programa de racionalização de custos e contenção diplomática que prevalecera nos anos anteriores. A reação inicial captada no Parlamento, ainda em estado de choque, ilustra não apenas a gravidade do evento, mas também o impacto simbólico da perda repentina de território. O sentimento de humilhação nacional, como registrado pelo parlamentar Alan Clark, revela a ruptura de uma linha de continuidade estratégica e marca o ponto de inflexão no reposicionamento do Reino Unido. Esse episódio abre a fase de reconstrução do *win-set* doméstico, agora sob forte pressão pública e com nova disposição para ação no plano internacional.

Câmara dos Comuns, Westminster, 2 de abril de 1982. Alan Clark, conservador de segundo escalão, [...] encontrou colegas parlamentares perplexos e chocados com a última notícia: as Ilhas Malvinas, no Atlântico Sul, tinham sido invadidas. Para muita gente de fora de Westminster, a primeira reação à notícia foi “que ilhas?”, seguidas por uma rápida consulta ao atlas. Mas Clark, além de saber onde ficavam as ilhas, compreendeu o que significava aquela invasão. “Perdemos as *Falkland*”, disse ele à sua mulher naquela noite. “Perdemos. Somos um país do Terceiro Mundo, não prestamos para nada” (Aldous, 2012, p. 85).

A transição entre a política de acomodação e a escalada no Atlântico Sul pode ser identificada com maior nitidez a partir do incidente em South Georgia, em março de 1982. A instalação de operários argentinos da empresa *Davidoff*³⁰, sob cobertura

³⁰ Empresa Davidoff – empresa de Constantino Davidoff com a tarefa de desmobilizar três entrepostos baleeiros da empresa Salvensen Limited de Edimburgo nas Ilhas Geórgia. O contrato firmado entre as empresas foi formalizado segundo as leis britânicas. Para transportar seu pessoal, ferramentas e retirar a sucata das fábricas, a empresa contratou a Marinha Argentina (Gómez; Luzuriaga, 2019).

enérgicas, legitimadas tanto pela sociedade quanto pelos fóruns multilaterais. Tal pressão se encontra representada nas palavras de Thatcher em sessão extraordinária da câmara dos Comuns um dia após a invasão:

O povo das Ilhas Malvinas, como o povo do Reino Unido, é uma raça insular. Seu modo de vida é britânico; sua lealdade é à Coroa. Eles são poucos em número, mas têm o direito de viver em paz, de escolher seu próprio modo de vida e de determinar sua própria lealdade. Seu modo de vida é britânico; sua lealdade é à Coroa. É o desejo do povo britânico e o dever do Governo de Sua Majestade fazer tudo o que pudermos para defender esse direito. Essa será a nossa esperança e o nosso esforço e, acredito, a determinação de todos os membros da Câmara³¹ (Reino Unido, 1982a, col. 638, tradução própria).

O Reino Unido reagiu prontamente não só com ações diplomáticas, mas agora com ações militares coordenadas. A primeira resposta foi o acionamento do Conselho de Segurança da ONU, resultando na aprovação da Resolução 502, que exigia a retirada imediata das tropas argentinas e o início de negociações, fortalecendo a legitimidade internacional da ação britânica (ONU, 1982). O governo Thatcher utilizou essa resolução como ponto de legalidade internacional para anunciar publicamente, no Parlamento, a formação de uma Força-Tarefa que se dirigiria ao Atlântico Sul com o objetivo de restaurar a soberania britânica nas ilhas (Reino Unido, 1982a, col. 638). Ao mesmo tempo, iniciou intensas articulações com aliados estratégicos para garantir apoio político e logístico.

Foi nesse contexto que os EUA passaram a desempenhar um papel ambíguo, porém decisivo na política interna britânica. O apoio no Conselho de Segurança não se alinhou na proposta apresentada pelo mediador estadunidense. O Secretário de Estado Alexander Haig não obteve êxito ao propor para a Primeira-Ministra britânica um acordo que descrevia o retorno do governo britânico à *Port Stanley*³², porém sob uma liderança internacional interina. A reação indignada de Thatcher ao reprovar qualquer solução que envolvesse a perda de soberania sob as Malvinas, ou melhor sob território britânico, alinhava-se à postura da Câmara dos Comuns sobre o assunto

³¹ Do original, em inglês: "The people of the Falkland Islands, like the people of the United Kingdom, are an island race. Their way of life is British; their allegiance is to the Crown. They are few in number, but they have the right to live in peace, to choose their own way of life and to determine their own allegiance. Their way of life is British; their allegiance is to the Crown. It is the wish of the British people and the duty of Her Majesty's Government to do everything that we can to uphold that right. That will be our hope and our endeavour and, I believe, the resolve of every Member of the House".

³² *Port Stanley* – capital e principal centro urbano das Ilhas Malvinas. Localizada na costa nordeste da Ilha Falkland Oriental, abriga o principal porto do arquipélago e concentra as atividades administrativas e comerciais locais (Encyclopaedia Britannica, 2024).

de reconfiguração das alianças britânicas, exerceu influência direta sobre o processo decisório do Reino Unido no período imediatamente anterior à eclosão da Guerra das Malvinas. As respostas britânicas às pressões multilaterais, os esforços de legitimação junto à ONU e o estreitamento da parceria com os EUA revelam não apenas a busca por respaldo internacional, mas também a necessidade de acomodar tais dinâmicas externas às restrições impostas pelo cenário doméstico. Com isso, fica evidente que a compreensão da decisão britânica de retomar as ilhas exige uma abordagem que supere a separação analítica entre os contextos interno e externo, reconhecendo sua contribuição para a construção das alternativas políticas efetivamente disponíveis ao governo Thatcher. Nesse sentido, o Capítulo seguinte propõe uma análise integrada dessas dimensões, utilizando a Teoria dos Jogos de Dois Níveis como lente explicativa para mapear o win-set britânico e delimitar os condicionantes que moldaram a tomada de decisão no ápice da crise.

impôs severas restrições ao campo de manobra do Executivo, refletidas na dificuldade em sustentar políticas externas firmes ou de longo prazo.

No plano interno, a ascensão do Partido Conservador não se traduziu, de imediato, numa ampliação do *win-set*. Thatcher herdou um cenário de desgaste institucional, pressões sindicais, elevação da inflação e descrença generalizada na condução estatal. As primeiras medidas de austeridade, incluindo cortes no orçamento de defesa, mobilizaram resistência dentro do próprio Parlamento, que via tais decisões como potenciais ameaças à capacidade de dissuasão do Reino Unido, principalmente em relação a seus territórios ultramarinos. O debate de 27 de março de 1979 sobre os *Defence Estimates* expressou essa inquietação, ao apontar que sucessivos cortes estavam minando a credibilidade militar britânica (Reino Unido, 1979a, col. 274), o que representa um típico caso de restrição ao *win-set* doméstico causado por coalizões internas divergentes e pressão institucional.

Além disso, a redefinição da identidade nacional britânica, materializada no *British Nationality Act* de 1981, buscava restaurar um discurso de soberania e autoridade, mas também gerou tensões, especialmente junto aos habitantes de territórios de além-mar, como as Malvinas. Tal medida ilustra como políticas de afirmação nacional podem ampliar o *win-set* ao solidificar apoios internos, mas ao mesmo tempo criar focos de contestação, dificultando a formação de consenso sobre políticas externas de concessão ou negociação. Putnam argumenta que “o tamanho do *win-set* de um Estado depende da distribuição de poder, das preferências e das coalizões possíveis entre os grupos domésticos do Nível II” (Putnam, 1988, p. 442), o que no caso britânico se traduziu por um cenário de constante reequilíbrio entre reações parlamentares, críticas da imprensa e tensões sociais.

No âmbito da opinião pública e da imprensa, observou-se durante os anos de 1980 e 1981 um crescimento do custo político associado a decisões interpretadas como sinais de negligência governamental quanto às Malvinas. A retirada do HMS *Endurance* foi amplamente explorada por jornais de grande circulação, que viam a medida como sintoma de um recuo inaceitável da presença britânica no Atlântico Sul. Esse processo de amplificação midiática exerceu um duplo papel: de um lado, restringiu ainda mais o *win-set* doméstico do governo Thatcher, dificultando o prosseguimento de políticas de contenção orçamentária; de outro, criou condições para que, em caso de agressão externa, houvesse uma rápida mobilização da opinião pública e dos grupos parlamentares em torno da defesa do arquipélago. Essa

Entretanto, nem sempre houve alinhamento entre os tabuleiros. Ao longo do período, episódios de distanciamento entre as possibilidades aprovadas no Parlamento e aquelas aceitas no SI restringiram o escopo das políticas possíveis. A dificuldade de negociar com a Argentina, devido, entre outros motivos, ao antagonismo dos *kelpers* e à resistência do Parlamento britânico a qualquer concessão de soberania, exemplifica como o *win-set* britânico permaneceu, por muito tempo, restrito, impedindo avanços diplomáticos mais ambiciosos. (Putnam, 1988, p. 438). Apenas após a escalada da crise, com a eclosão do conflito, houve a sobreposição positiva entre apoio interno e respaldo externo. Essa sequência demonstra o caráter dinâmico e móvel do *win-set* em contextos de crise.

Dessa forma, a configuração do *win-set* britânico, ao longo de 1976 a 1982, reflete o entrelaçamento de múltiplas pressões institucionais, sociais e internacionais, que ora estreitavam, ora expandiam as margens de decisão do governo Thatcher. A avaliação desse processo, à luz da Teoria dos Jogos de Dois Níveis, evidencia como a gestão habilidosa desses condicionantes foi fundamental para a reconstrução do consenso e a legitimação da resposta militar, aspectos que serão aprofundados nos itens seguintes deste capítulo.

5.2 A INTERAÇÃO ENTRE OS TABULEIROS

A Teoria dos Jogos de Dois Níveis reconhece que as decisões de política externa resultam de uma complexa interação entre pressões domésticas e internacionais. Entre os conceitos centrais está o de reverberação, definido como o efeito indireto e, por vezes, não intencional, de pressões externas sobre a estrutura política interna de um Estado. Como destaca Putnam (1988, p. 455), pressões internacionais podem reverberar na política interna, fortalecendo ou desestabilizando coalizões domésticas, provocando reestruturações partidárias ou legitimando mudanças institucionais. No caso britânico, a eclosão da crise das Malvinas é ilustrativa: a agressão argentina não apenas precipitou uma reação externa, mas também desencadeou uma reconfiguração do consenso interno, rearticulando apoios parlamentares, mobilizando a opinião pública e conferindo novo sentido à liderança política de Thatcher.

A dinâmica de reverberação ficou evidente na rápida formação do *War Cabinet*, órgão restrito instituído por Thatcher para centralizar as decisões estratégicas durante

A interação entre os tabuleiros também se manifestou na capacidade do governo Thatcher de transformar desafios externos em oportunidades de barganha política. O discurso público da Primeira-Ministra e os comunicados oficiais do *War Cabinet* utilizaram a agressão argentina como justificativa para medidas de exceção, buscando não apenas restaurar a soberania sobre as ilhas, mas também fortalecer sua liderança e recompor a coesão partidária e social. Nessa lógica, a dinâmica internacional pode ser utilizada para fortalecer uma base doméstica de apoio ou legitimar medidas impopulares ao apresentá-las como imperativos externos (Putnam, 1988, p. 457). Ao ancorar a resposta militar na legitimidade internacional, conferida pela ONU e pelo apoio estratégico dos aliados, o governo britânico conseguiu ampliar significativamente seu *win-set*, superando barreiras políticas, institucionais e sociais que, até então, restringiam a ação governamental.

Assim, é importante ressaltar que essa sobreposição positiva dos tabuleiros, doméstico e internacional, não resultou de alinhamento espontâneo, mas de um processo articulado de mediação institucional, construção de consenso e instrumentalização do ambiente externo para resolver impasses internos. Trata-se de uma dinâmica calculada, sustentada por decisões estratégicas que visaram ajustar preferências, ampliar apoio e compatibilizar agendas entre os níveis. A crise das Malvinas exemplifica, portanto, a centralidade dos conceitos de reverberação e sinergia na explicação da capacidade de implementar a decisão militar em 1982, evidenciando que a gestão eficiente das pressões cruzadas é determinante para o fechamento do consenso e a ratificação de decisões críticas em contextos de crise.

Desse modo, observa-se que a interação entre os tabuleiros, mediada por instituições políticas e amplificada pelas dinâmicas midiáticas e de opinião pública, foi determinante para a ampliação do *win-set* britânico e para a consolidação do consenso em torno da resposta à crise das Malvinas. A experiência britânica em 1982 ilustra de forma exemplar como a gestão estratégica das forças concorrentes pode converter desafios em oportunidades, promovendo o fechamento do consenso decisório em momentos críticos. No entanto, essa trajetória não está isenta de limitações e dilemas. O exame crítico das especificidades do caso britânico, bem como dos limites e potencialidades do modelo de Putnam, constitui o foco do próximo item, permitindo uma análise mais aprofundada sobre os desafios teóricos e empíricos impostos pela aplicação dos jogos de dois níveis a crises internacionais.

Outro limite relevante refere-se ao papel do poder sistêmico e das assimetrias internacionais. Embora a teoria de Putnam reconheça que pressões externas podem ser instrumentalizadas para fins domésticos, o caso das Malvinas mostra que a posição relativa dos Estados no SI condiciona, de maneira fundamental, as opções de barganha. O apoio logístico e diplomático dos EUA, a legitimação conferida pela ONU e a pressão por sua posição no contexto da Guerra Fria foram fatores decisivos para o êxito britânico, ilustrando que o campo de possibilidades de um negociador não depende apenas da coesão interna, mas também da sua inserção estratégica e capacidade de formar alianças.

Considerando o exposto, a análise do caso britânico evidencia que o êxito da decisão de retomar as Malvinas resultou da capacidade de harmonizar pressões internas e externas, construindo um win-set suficientemente amplo para sustentar uma ação militar de alto custo político e estratégico. A gestão simultânea dos tabuleiros, a criação de sinergias entre níveis e a habilidade de responder rapidamente a mudanças no contexto foram determinantes para legitimar a resposta e garantir sua aceitação. Esses elementos, observados ao longo do período analisado, sintetizam a contribuição central da Teoria dos Jogos de Dois Níveis para a compreensão do episódio, servindo de base para a reflexão final sobre a articulação entre legitimidade interna, liderança política e oportunidade estratégica, desenvolvida na conclusão deste trabalho.

A investigação permitiu elaborar uma interpretação integrada de um dos episódios mais emblemáticos da política externa britânica. A partir de documentos coletados em repositórios digitais e periódicos oficiais britânicos, incluindo registros parlamentares, comunicados do Executivo, fontes bibliográficas e arquivos históricos disponibilizados por instituições públicas britânicas, foi possível compreender como decisões de alto custo político são moldadas pela interação entre variáveis internas e externas, sobretudo em democracias. O modelo teórico adotado demonstrou capacidade de acomodar essa complexidade, oferecendo um quadro explicativo robusto e aplicável a outros estudos de deliberação estratégica. Mais do que revisitar os eventos que antecederam a Guerra das Malvinas, o trabalho buscou evidenciar os mecanismos pelos quais a legitimidade interna, a condução política e o contexto internacional se articulam na formação de decisões críticas em política externa.

Para trabalhos futuros, sugere-se o emprego da mesma abordagem teórica em outros episódios de decisão militar, como a Crise de Suez ou a Guerra do Golfo, ou casos recentes marcados pela influência das redes sociais na política externa. O conceito de *win-set* pode ser revisto à medida que se transformam os mecanismos de legitimação política, hoje influenciados tanto por fluxos informacionais acelerados, como pela crescente participação da sociedade civil. Ampliar esse referencial a contextos contemporâneos representa não apenas uma possibilidade metodológica, mas uma necessidade diante da complexidade das democracias atuais.

A controvérsia em torno das Ilhas Malvinas permanece latente na sociedade argentina, que não reconhece a soberania britânica sobre o arquipélago. Por essa razão, trata-se de um tema que exige acompanhamento constante por parte do Brasil, especialmente no âmbito da Marinha, à luz dos interesses nacionais envolvidos no entorno estratégico brasileiro. A compreensão histórica e política desse litígio contribui para antecipar cenários e fundamentar posicionamentos compatíveis com os princípios da defesa nacional e da estabilidade regional.

O caso das Malvinas reafirma a centralidade da articulação entre esferas decisórias na condução da política externa de regimes democráticos. A decisão britânica de retomar as ilhas não foi apenas um reflexo do cálculo estratégico, mas o resultado de uma construção política articulada, que ampliou o espaço de aceitação doméstica para uma ação internacional. A teoria adotada mostrou-se eficaz para interpretar esse processo, contribuindo para a compreensão de decisões complexas que, embora se projetem no exterior, nascem da convergência entre legitimidade interna, liderança política e oportunidade estratégica.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Departamento de Estado. **Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom, 3 Mar. 1981.** In: *Foreign Relations of the United States, 1981–1988, Volume XIII: Conflict in the South Atlantic, 1981–1984.* Washington, DC: Government Printing Office, 2016. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v13/d3>. Acesso em: 7 jul. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. Departamento de Estado. **Telegrama 120050 – US/UK Consultations: UK Talks on Falkland Islands.** In: *FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1981–1988, Volume XIII: Conflict in the South Atlantic, 1981–1984.* Washington, DC: Government Printing Office, 2015. Disponível em: <https://static.history.state.gov/frus/frus1981-88v13/pdf/frus1981-88v13.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

FRANKS, Oliver *et al.* **Falkland Islands Review: Report of a Committee of Privy Counsellors.** London: Her Majesty's Stationery Office (Cmnd. 8787), 1983. Disponível em: <https://www.margareththatcher.org/document%2F109481> . Acesso em: 7 jul. 2025.

FREEDMAN, Lawrence. **The official history of the Falklands campaign. Volume 1: The origins of the Falklands war.** London: Routledge, 2005a.

FREEDMAN, Lawrence. **The Official History of the Falklands Campaign. Vol. II: War and Diplomacy.** London: Routledge, 2005b.

G7. **Bonn Summit Declaration.** Bonn, 17 jul. 1978. Disponível em: <https://g7g20-documents.org/database/document/1978-g7-west-germany-leaders-leaders-language-bonn-summit-declaration>. Acesso em: 25 abr. 2025.

GIBSON, Janine. Tory advert rated poster of the century. **The Guardian**, 16 out. 1999. Disponível em: <https://www.theguardian.com/media/1999/oct/16/advertising.mondaymediasection>. Acesso em: 7 jul. 2025.

GÓMEZ, Mariano Oscar; LUZURIAGA, Agustín. **Malvinas, entre la niebla y la fricción.** *Military Review*, segundo trimestre, p. 81–87, 2019. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/2nd-Quarter-2019/SP_Review_Militar_2019_02.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

GOUREVITCH, Peter. The second image reversed: the international sources of domestic politics. **International Organization**, Boston, v. 32, n. 4, p. 881–911, 1978. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~kawasaki/Gourevitch.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

HANSARD SOCIETY. **What are Estimates?** Hansard Society, [s.d.]. Disponível em: <https://www.hansardsociety.org.uk/publications/guides/what-are-estimates>. Acesso em: 7 jul. 2025.

HARVARD Kennedy School. **Robert D. Putnam – Faculty Profile.** Disponível em: <https://www.hks.harvard.edu/faculty/robert-d-putnam>. Acesso em: 8 mar. 2025.

OS EDITORES DA ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. **Falkland Islands**. Encyclopaedia Britannica, 14 jun. 2025. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Falkland-Islands>. Acesso em: 5 jul. 2025.

OS EDITORES DA ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. **Pirates, Privateers, Corsairs, Buccaneers: What's the Difference?** Encyclopedia Britannica, 13 jun. 2025. Disponível em: <https://www.britannica.com/story/pirates-privateers-corsairs-buccaneers-whats-the-difference>. Acesso em: 13 jun. 2025.

OS EDITORES DA ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. **Whitehall**. Encyclopaedia Britannica, 15 mai. 2025. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/Whitehall>. Acesso em: 14 jun. 2025.

PAUN, Akash; HIBBEN, Ashley. **Supplying confidence: how confidence and supply agreements between minority governments and smaller parties work**. London: Institute for Government, IfG Insight, jun. 2017. Disponível em: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/supplying-confidence>. Acesso em: 7 jul. 2025.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Cambridge: MIT Press, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988. Disponível em: <https://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2025.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 18, n. 36, 2010. DOI: 10.5380/rsp.v18i36.31636. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31636>. Acesso em: 8 mar. 2025.

PUTNAM, Robert D.; EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K. (org.). **Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics**. Berkeley: University of California Press, 1993.

REINO UNIDO. **JAMES CALLAGHAN**. In: Government of the United Kingdom: Past Prime Ministers, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/james-callaghan>. Acesso em: 07 jul. 2025.

REINO UNIDO. Parlamento. Câmara dos Comuns. **Hansard - British citizenship by naturalisation**. London: House of Commons Library, 2019. (*Briefing Paper* CBP-8580). Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8580/CBP-8580.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

REINO UNIDO. Parlamento. Câmara dos Comuns. **Hansard – Debate**. In: House of Commons Debates, 2 dez. 1980, col. 129. Disponível em: <https://hansard.parliament.uk/Commons/1982-04-07/debates/59f186c9-de0d-494b-bec6-c1e60d903058/FalklandIslands>. Acesso em: 30 jun. 2025.

THE TIMES. Commons is united by suspicion of Ridley intentions on Falklands. **The Times**, Londres, 3 dez. 1980. Disponível em:
<https://www.margaretthatcher.org/document/112607>. Acesso em: 30 jun. 2025.

WALTZ, Kenneth N. **Man, the state, and war: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 1959. Disponível em:
<https://pages.ucsd.edu/~bslantchev/courses/ps240/02%20Levels%20of%20Analysis%20and%20Strategic%20Choice/Waltz%20-%20Man%2C%20The%20State%2C%20and%20War.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.