

ANTÓNIO COVAS

União Europeia

**Zona de Impacto e
Governança Multirrisco**



EDIÇÕES SÍLABO

União Europeia

**Zona de impacto
e governança multirrisco**

ANTÓNIO COVAS

EDIÇÕES SÍLABO

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio gráfico, eletrónico ou mecânico, inclusive fotocópia, este livro. As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor. Não participe ou encoraje a pirataria eletrónica de materiais protegidos. O seu apoio aos direitos dos autores será apreciado.

Visite a Sílabo na rede
www.silabo.pt

FICHA TÉCNICA:

Título: União Europeia, zona de impacto e governança multirrisco
Autores: António Covas
© Edições Sílabo, Lda.
Capa: Pedro Mota
1.ª Edição – Lisboa, novembro de 2025.
Impressão e acabamentos: ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda.
Depósito Legal: 555600/25
ISBN: 978-989-561-443-1

 **EDIÇÕES SÍLABO, Lda.**
Publicamos conhecimento

Editor: Manuel Robalo

R. Cidade de Manchester, 2
1170-100 Lisboa
Tel.: 218130345
e-mail: silabo@silabo.pt
www.silabo.pt

Índice

Nota prévia	9
Introdução – O Ocidente europeu, zona de impacto e governança multirrisco	11

Capítulo 1

Futuro e prospetiva, elementos de uma teoria crítica

1. Futuro e prospetiva, elementos de uma teoria crítica	27
2. A política do futuro e o futuro da política	35
3. 2029, cem anos depois, a crise da prospetiva	41
4. Riscos globais, os cisnes negros da política europeia	47
5. América 2025, o revisionismo do Ocidente Global	55

Capítulo 2

União Europeia, os cenários da próxima fase de integração

6. União Europeia, as eleições e a crise de patriotismo	63
7. União Europeia, os cenários para 2025	67
8. Cinquenta anos depois, a prioridade à outra Europa	71
9. Plano Delors 2030, agenda dos comuns e governo de missão ..	75
10. A democracia europeia e o Estado pós-nacional	79

Capítulo 3

União Europeia, zona de impacto e risco competitivo

11. Descarbonização e economia dos impactos	85
12. Os riscos do próximo alargamento da União Europeia	91
13. O Relatório Draghi e a bússola da competitividade.....	97
14. Europa 2030, política económica e segurança coletiva.....	103
15. União Europeia 2025, paradoxos, extraterritorialidade e hibridismo político	107

Capítulo 4

União Europeia, risco global e governança multirrisco

16. União Europeia 2030, os riscos e acasos	115
17. A economia política do risco digital.....	121
18. O risco global como tecnologia específica de governança multiníveis.....	129
19. Europa, zona de impacto e governança multirrisco	135
20. Ciberespaço e infraestruturas críticas, o território das guerras híbridas	139

Capítulo 5

União Europeia, multiescalaridade e governança multiníveis

21. Europa, multiescalaridade e governança multiníveis	147
22. A Comunidade Europeia de Segurança e Defesa	153
23. GMN, digitalização e inteligência artificial (I).....	157

24. A GMN europeia, excesso regulatório e procedural (II).....	163
25. A GMN europeia, um híbrido de integração e cooperação (III).....	169
Notas gerais e finais.....	173
Bibliografia de referência	181

Nota prévia

Julgo existirem boas razões para lançar, nesta altura, uma coletânea de textos de reflexão com o título *Europa, zona de impacto e governança multirrisco*. Desde logo, por que vivemos uma década extraordinária de *Grandes Transformações* com impactos sistémicos sobre as sociedades como é o caso das transições climática, energética, digital, migratória e geopolítica que só a União Europeia pode cobrir com segurança. Depois, porque temos à nossa frente um ano de celebrações importantes, em maio de 2025 eleições parlamentares e em outubro as eleições municipais. Por último, vivemos uma tensão geopolítica absolutamente inusitada com duas guerras na fronteira europeia – Ucrânia e Palestina – e uma crise profunda no multilateralismo institucional sem fim à vista que, no conjunto, justificam uma mudança profunda na política externa e de segurança comum onde a defesa europeia assume um papel de grande importância.

Os textos que agora se apresentam foram publicados, na sua grande maioria, sob a forma de artigos de opinião na imprensa nacional e regional, designadamente, nos jornais *online* *Público*, *Observador* e *Jornal de Notícias*, durante os anos de 2024 e 2025. Tratando-se de textos de reflexão, alguns são fruto de uma certa circunstância ou ocasião, razão pela qual peço antecipadamente desculpa aos leitores por alguma repetição ou sobreposição que se verifique, aqui e ali, na sua redação.

Quero fazer um agradecimento final ao Europe Direct da CCDR-Algarve, pelo apoio inexcedível aos meus escritos e publicações, assim como à Faculdade de Economia da Universidade do Algarve pela sua generosidade no apoio à edição deste livro. Uma palavra, também, de agradecimento para a Editora Sílabo. Aos leitores desejo uma boa leitura.

Introdução

O Ocidente europeu, zona de impacto e governança multirrisco

Vivemos tempos extraordinários, únicos na história longa das sociedades, um tempo de *Grandes Transições e Riscos Globais* (GTRG), talvez uma *Grande Transformação* à maneira de Polanyi (1944), onde, ao contrário do anunciado *Fim da História* de Francis Fukuyama (1992) conseguimos suspeitar ou perceber um recomeço ou um novo princípio da História. Com efeito, só na primeira metade desta década contam-se já uma pandemia, uma crise inflacionista, uma guerra na Ucrânia, uma guerra na Palestina, a eleição de um presidente autocrático nos EUA, uma crise do diretório franco-alemão na União Europeia, para citar apenas os mais relevantes politicamente. Os astros parecem estar de novo alinhados para poder acontecer uma mudança paradigmática de longo alcance no *Palácio de Cristal* que habitamos (Peter Sloterdijk, 2008). Esta mudança paradigmática é particularmente desordenada e é estruturalmente visível no Ocidente transatlântico e, mais particularmente, no Ocidente europeu. Com a nova presidência americana, a política regressou em estado bruto, o politicamente correto do normativismo anterior do mundo ocidental parece ter sido atirado borda fora e cedido à política transacional da potência dominante, donde a minha pergunta de partida: estamos perante, apenas, um interregno de quatro anos nas relações transatlânticas, mais ou menos turbulento, ou, antes, no limiar de um novo princípio da História Longa para mais tarde recordar?

Ocidente europeu, grandes transições e zona de impacto

Nesta primeira reflexão introdutória começo por registar um alinhamento inusitados de fatores críticos em resultado das grandes transições e a delimitação de uma zona de impacto, onde os eventos, previsíveis e imprevisíveis, põem em risco de disruptão o *palácio de cristal* em que vivemos. Senão, vejamos.

1. A transição climática e a ocorrência de graves acidentes climáticos.
2. A transição ecológica e a disruptão de ecossistemas e habitats.
3. A transição energética e a disruptão das cadeias de valor.
4. A transição demográfica e os fluxos migratórios desordenados.
5. A transição digital, a IA, a revolução quântica e os riscos do transumanismo.
6. A transição socioempresarial e os efeitos sobre a produtividade-competitividade.
7. A transição sociolaboral e o risco de novas desigualdades socioeconómicas.
8. A transição geopolítica e a crise do multilateralismo da ordem liberal.
9. A transição securitária e as novas formas de criminalidade e terrorismo.
10. A transição democrática e a crise das democracias representativas liberais.

Nas zonas de impacto assim definidas, o primeiro impacto tem a ver com a efetividade das políticas de ambiente e combate às alterações climáticas. A saída dos EUA do acordo de Paris desacredita o acordo e legitima outros comportamentos semelhantes, muito em especial dos países mais poluidores.

O segundo impacto tem a ver com o inverno demográfico e os fluxos migratórios. Sem o desenvolvimento sustentado do mundo subdesenvolvido este problema não tem, a curto e médio prazo, uma solução satisfatória. Ou seja, vamos continuar a assistir, em direto, a dramas humanos e muita crueldade e corremos, mesmo, o risco de extraír desses países os seus recursos humanos mais talentosos.

O terceiro impacto tem a ver com o regresso da energia nuclear civil e algum rearmamento nuclear incentivado pela revolução tecnológica. De facto, não é de excluir uma reentrada da energia nuclear dita civil no novo pacote energético e, por seu intermédio, algum investimento em rearmamento nuclear estimulado pela inovação tecnológica nessa área.

O quarto impacto tem a ver com a descarbonização e a revolução energética. Basta reparar na controvérsia já instalada acerca das várias métricas de sustentabilidade e, em especial, a ESG e a sua declarada extemporaneidade como instrumento de monitorização do processo complexo de descarbonização/eletrificação. O ponto de partida e o ritmo de descarbonização/eletrificação diferenciados das economias alteram a sua competitividade e esse desequilíbrio não é tolerável. Esperam-nos muitos equívocos a este propósito.

O quinto impacto tem a ver com a aceleração da inteligência artificial e a computação quântica. Estamos a caminhar em direção ao infinitamente pequeno da física quântica onde tudo pode acontecer independentemente da nossa vontade. A tecnologia e a velocidade transportam-nos para ambientes desconhecidos, pós-humanos. A trajetória já é irreversível.

O sexto impacto tem a ver com a mudança geopolítica e a crise do multilateralismo da ordem liberal. Estamos, desde já, a caminho do Indo-Pacífico e a abrir a grande via do oceano ártico. Esta grande mudança geoestratégica não será operada no seio das atuais instituições multilaterais, elas próprias completamente disfuncionais em relação ao mundo subdesenvolvido. Esperam-nos, a curto prazo, muitos equívocos a este propósito.

O sétimo impacto tem a ver com as alterações profundas no binómio produtividade-competitividade. Tudo o que dissemos anteriormente tem um impacto certo e seguro sobre este binómio. Cada economia e Estado-administração têm de encontrar a fórmula apropriada para escapar a esta autêntica armadilha que é a variação, algo caótica, dos elementos fundamentais da estrutura de custos de oportunidade de um país.

O oitavo impacto tem a ver com as desigualdades socioeconómicas e interestaduais. A revolução tecnodigital, a desindustrialização e a correlativa globalização financeira não só aceleraram as desigualdades entre as economias nacionais, como, também, no interior das economias nacionais, ao fazer encolher as classes médias e os seus rendimentos. O resultado está à vista de todos. O eleitor e a política partidária radicalizaram-se.

O nono impacto tem a ver com o crescimento da criminalidade cibernética e o terrorismo internacionais. As guerras por procuraçāo (proxies), as guerras híbridas no ciberespaço e o tráfico de seres humanos com origem nos fluxos migratórios e de refugiados são uma cruel ilustraçāo do tempo que vivemos.

Finalmente, o decimo impacto tem a ver com a crise das democracias ditas liberais. Tudo o que dissemos anteriormente vem desembocar, direta ou indiretamente, na política doméstica e perturbar a organização do sistema político-partidário, cujas caraterísticas principais são a pulverização representativa, a radicalização comunicacional, a demagogia e o populismo das lideranças partidárias, o crescimento do autoritarismo.

Estas zonas de impacto e os efeitos, conjunturais, acidentais e estruturais, que lhe estão associados desencadeiam alterações substanciais nos subsistemas funcionais do capitalismo atualmente dominante, isto é, modificam as caraterísticas básicas do seu sistema paradigmático. Nestes termos, as metamorfoses do paradigma capitalista em formação podem ser descritas do seguinte modo:

1. O pós-estruturalismo, a transição é caótica, a ordem é aleatória.
2. O estado pós-soberano, riscos globais e estruturas de missão multirrisco.
3. O estado pós-social, articular regulação pública, hétero e autorregulação.
4. A revolução sociolaboral, mobilidade, intermitência e nomadismo.
5. A revolução digital e inteligente, articular comunidades *online* e *offline*.

6. As externalidades, a disruptão no binómio produtividade-competitividade.
7. O risco securitário, do terrorismo informático às guerras híbridas.
8. A deceção da política, estados falhados, a emergência das autoritariedades.
9. O regresso das áreas de influência, o colapso das instituições multilaterais.
10. O capitalismo de vigilância, bolhas e manipulação, sensores e censores.

Dito isto, o sistema operativo das sociedades complexas do século XXI fica, assim, alinhado: Grandes Transições (GT), Riscos Globais (RG), Zonas de Impacto (ZI) e Mudanças Paradigmáticas (MP). Nesta sequência, e no atual contexto, a *polity, a policy e a politics* da Europa, em geral, e da União Europeia, em especial, são particularmente afetadas, ou seja, a ordem e o sistema (as instituições e as suas normas de funcionamento), as políticas e os seus instrumentos (as prioridades orçamentais, os subsistemas funcionais e a sua administração), os atores e os seus comportamentos (regulação pública, hítero e autorregulação), tudo está em trânsito paradigmático.

Grande Transformação e paradigma pós-estruturalista

A segunda reflexão serve para nos introduzir ao emergente paradigma pós-estruturalista. Como já disse, estamos em plena *Grande Transformação* a viver mais um *Momento Polanyi* (Polanyi, 2021), desta vez pela força conjugada e convergente de grandes transições cujos impactos afetam o sistema operativo da nossa vida coletiva que está estruturada em mercados e instituições, redes e plataformas, associações e comportamentos e que, nas suas múltiplas e complexas interfaces e interações, compõem a relação paradigmática entre o ator e o sistema. O equilíbrio destes impactos é muito precário, os seus efeitos muito assimétricos, e tudo leva a crer que estamos cada vez mais próximos de uma disruptão paradigmática que se insinua e revela de muitas maneiras. Lembremos algumas dessas grandes transições e seus efeitos disruptivos e assimétricos.

Em primeiro lugar, as alterações climáticas e a transição energética e a mudança significativa na agroecologia alimentar e nos custos de contexto e de oportunidade das cadeias de abastecimento. Em segundo lugar, as novas pandemias, os seus custos económicos e os efeitos de contaminação e contágio sobre a saúde pública. Em terceiro lugar, as rivalidades e tensões geopolíticas e os custos comerciais, económicos e humanos das guerras diretas e entre *proxies*, como agora se comprova facilmente. Em quarto lugar, o regresso à energia nuclear civil, desta vez à energia de fusão para abreviar a transição energética, o que é fonte de controvérsia. Em quinto lugar, as tecnologias de sequestro e captura de carbono, bem como do hidrogénio verde, que também são motivo de alguma controvérsia. Em sexto lugar, os nanomateriais, a biologia sintética e a engenharia genética que são, igualmente, motivo de controvérsia. Em sétimo lugar, a automação, a robótica e a inteligência artificial com todos os seus desenvolvimentos, cujos impactos sobre os mercados de trabalho já se fazem sentir. Finalmente, sobretudo no espaço europeu, a combinação do declínio demográfico e dos fluxos migratórios em ambos os sentidos, geram muito ruído de fundo nas sociedades democráticas.

Em conjunto, estas e outras transições e transformações geram uma alteração substancial das vantagens comparativas e competitivas entre economias, uma vez que assentam em diferentes estruturas de custos de contexto, cobertura de riscos, transação e oportunidade económica. Na verdade, as grandes transições e os seus impactos assimétricos anunciam uma polícrise complexa e abrangente. Que não é somente uma polícrise anunciada, mas, também, uma polícrise já materializada em inúmeras e graves ocorrências. Por isso, quando compararmos a retórica política convencional com esta polícrise sinalizada e materializada não podemos deixar de ficar preocupados com as disfuncionalidades da função e atividade políticas perante estas ameaças tão abrangentes e severas.

Nesta sequência, e no plano material da socioeconomia, estas grandes transições e transformações provocam inúmeras fricções de ajustamento e adaptação e as suas consequências já estão à vista de todos. O caso português é bem ilustrativo. As crises de dívida pública e privada põem em causa o Estado social e agravam as desigualdades de riqueza e rendimento. O declínio demográfico, associado à emigração

da população jovem, desequilibra o mercado de trabalho e faz aumentar os fluxos migratórios. Devido ao fraco crescimento económico e baixa produtividade os salários médios estão cada vez mais próximos do salário mínimo e fazem emagrecer a classe média. A pequena dimensão do mercado interno e do mercado de capitais faz depender a reestruturação empresarial de muitas opções do capital estrangeiro. Os efeitos positivos da turistificação da economia portuguesa disfarçam mal estas dificuldades estruturais. Em todo este contexto, a emergência do paradigma pós-estruturalista significa que não estão reunidas as condições necessárias e suficientes para projetar no tempo da programação e do planeamento a agenda das reformas estruturais que o país precisa. Se quisermos, nas primeiras três décadas deste século a sociedade portuguesa já habita no paradigma pós-estruturalista, pois tudo nela é restrição conjuntural, urgência e emergência. Não admira, portanto, que cresça o descontentamento popular, a criação de movimentos e partidos populistas, a deceção com a política e, no final, tudo parece resumir-se a um jogo de razões e justificações de oportunidade e circunstância.

Aqui chegados, qual é, então, a velocidade que cada sociedade deve adotar para operar, com um mínimo de danos colaterais, estas grandes transições e transformações, ou, como diria o filósofo Paul Virilio, para encontrar os pontos de equilíbrio entre velocidade, tecnologia e política. É aqui neste triângulo que emerge o paradigma pós-estruturalista que, num plano mais conceitual, poderíamos enunciar da seguinte forma: *devido ao avanço das nanotecnologias caminhamos em direção ao infinitamente pequeno individual, ao universo das nanocronologias, dos laços fracos e dos átomos sociais, ou seja, estamos na iminência de uma pulverização e atomização da sociedade, de um individualismo metodológico radical, de uma disruptão grave entre o ator e o sistema e face a uma colisão séria entre os mercados e as instituições, as redes, as plataformas e os comportamentos. Diganos que os indivíduos, quais átomos sociais, estariam, doravante, munidos de armamento nano e micro tecnológico suficiente para desenvolverem as guerras do amanhã do pós-estruturalismo.*

Ora, no continente europeu, só a União Europeia pode dar uma resposta satisfatória a estas inquietações, pois só ela, em princípio, tem a escala, os meios e os recursos para formar uma verdadeira comu-

nidade de risco e mutualizar as suas consequências mais gravosas, como, aliás, se comprovou com a abordagem feita à Covid-19. No atual contexto europeu, estamos, porém, perante uma dúvida metódica, isto é, temos dúvidas fundadas de que a resposta política da União Europeia esteja à altura destas grandes transições e dos seus efeitos assimétricos, seja na política interna ou na política externa. Digamos que o paradoxo europeu está em plena laboração e favorece a eclosão desta tendência inorgânica do pós-estruturalismo.

Num plano mais analítico, está em causa a verosimilhança política do triângulo de *soft policy* do projeto europeu, a *polity*, a *policy* e a *politics* europeia. A *polity* é a marca jurídico-política e institucional do projeto europeu e do seu processo de tomada de decisão, a *policy* é a marca económica e financeira do projeto europeu e do seu envelope orçamental traduzida nas suas diversas políticas comunitárias, a *politics* é a marca regulatória e comportamental da União nas várias dimensões da coesão social, ambiental e territorial. Nesta matéria, as disfuncionalidades do *soft power* europeu são hoje evidentes e acabam por acentuar a desordem estrutural das grandes transições, como agora se comprova facilmente no que diz respeito, por exemplo, à influência política das organizações multilaterais como a ONU e a União Europeia.

Estamos no primeiro semestre de 2025, num momento de viragem decisivo nas relações internacionais, logo após a reeleição do Presidente Trump para um segundo mandato. As democracias liberais e as organizações multilaterais do pós-2^a guerra estão a ser desafiadas pelos regimes e governos autocráticos e ainda não fomos capazes de definir, no novo contexto, onde estão as fronteiras e os limites dos *bens comuns democráticos* que são a razão de ser da nossa vida colectiva em liberdade. No atual contexto, tudo leva a crer que as grandes transições não terão uma resposta à altura nas grandes reformas estruturais da ONU e da União Europeia. A *polity*, a *policy* e a *politics* europeias continuarão a oscilar ao sabor das relações de força e das situações de crise mais gravosas. É o pós-estruturalismo que se faz anunciar.

Com efeito, a chegada do pós-estruturalismo já em operação significa, sobretudo, desordem internacional e navegação à vista. Não existem condições suficientemente seguras para antecipar o futuro e, a



António Covas. Doutor em Estudos Europeus pela Universidade Livre de Bruxelas (1987), professor catedrático da Universidade do Algarve desde 2000 (atualmente aposentado). Foi pró-reitor e vice-reitor da Universidade de Évora (1990-95) e assessor ministerial (1995-99). Conselheiro Nacional de Educação, vogal do Programa Operacional do Algarve entre 2008-2014 e membro de vários centros de investigação. É membro do Conselho Deontológico da Ordem dos Economistas. A sua investigação incide em quatro áreas: os assuntos europeus, a smartificação dos territórios, a transição para a segunda ruralidade e o ator e o sistema na era digital. É cronista e colunista em quatro áreas: os assuntos europeus, a smartificação dos territórios, a transição para a segunda ruralidade e o ator e o sistema na era digital. É cronista e colunista na imprensa Nacional e Regional.

Vivemos num tempo de transição total – ecológica, tecnológica, geopolítica, social e civilizacional. Pandemias, guerras, crises energéticas e desigualdades crescentes anunciam não apenas o fim de um ciclo, mas talvez o início de uma nova História. A Europa, situada no coração deste turbilhão, tornou-se zona de impacto e laboratório de um novo paradigma: o pós-estruturalismo político, económico e social.

Neste ensaio visionário, o autor analisa as Grandes Transições e Riscos Globais (GTRG) que configuraram o nosso presente – da inteligência artificial ao declínio demográfico, do colapso das democracias liberais ao capitalismo de vigilância – e propõe uma leitura integrada das metamorfoses do Ocidente europeu.

Entre a incerteza e a urgência, este livro convida à reflexão sobre a governança multirrisco das sociedades complexas e sobre o papel da União Europeia na redefinição de um projeto comum de futuro.

Num tempo em que a política regredie ao estado bruto e o determinismo tecnológico ameaça a liberdade, esta obra desafia-nos a pensar o impensável: será o Ocidente capaz de reinventar-se antes que o paradigma se desfaça?

A União Europeia vive o seu maior teste desde a Modernidade: reinventar-se ou dissolver-se.

Este livro teve o apoio: