



Governança antecipatória e prospectiva legislativa

Um imperativo para a
América Latina e o Caribe

Javier Medina Vásquez
Paulina Pizarro
Alejandro Bustamante



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Thank you for your interest in this ECLAC publication



UNITED NATIONS



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.

[Register](#)

Click on the link below for our social networks and other channels for accessing our publications:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



Governança antecipatória e prospectiva legislativa

Um imperativo para a América Latina e o Caribe

Javier Medina Vásquez

Paulina Pizarro

Alejandro Bustamante



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Este documento foi preparado por Javier Medina Vásquez, Secretário Executivo Adjunto a. i. da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o apoio de Paulina Pizarro e Alejandro Bustamante, Assistentes de Pesquisa Superiores do Escritório da Secretaria Executiva Adjunta da CEPAL, no âmbito das atividades do projeto da CEPAL e Open Society Foundations "Integração regional e desenvolvimento produtivo verde para um futuro mais produtivo, inclusivo e sustentável na América Latina".

Agradecemos os comentários e insumos de Daniel Zovatto, Jorge Máttar e Carlos Ocampo, Consultores da CEPAL, bem como as valiosas intervenções de integrantes de parlamentos na Primeira Conferência Regional das Comissões de Futuro Parlamentares, realizada na sede da CEPAL em Santiago em junho de 2024.

As Nações Unidas e os países que representam não são responsáveis pelo conteúdo de links a sites externos incluídos nesta publicação.

A menção a qualquer empresa, produto ou serviço comercial não implica o endosso pelas Nações Unidas ou pelos países que representa.

As opiniões expressadas neste documento, que é uma tradução de um texto original em espanhol que não foi submetido a edição formal, são de exclusiva responsabilidade dos autores e podem não coincidir com as da Organização ou as dos países que representa.

Publicação das Nações Unidas
LC/TS.2025/34
Distribuição: L
Copyright © Nações Unidas, 2025
Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago
S.2500156[pt]

Esta publicação deve ser citada como: Medina Vásquez, J., Pizarro, P. e Bustamante, A. (2025). Governança antecipatória e prospectiva legislativa: um imperativo para a América Latina e o Caribe. *Documentos de Projetos* (LC/TS.2025/34). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Documentos e Publicações: publicaciones.cepal@un.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Somente se solicita que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.

Índice

Resumo executivo	5
Introdução	7
I. Objetivo	9
II. O problema da terceira armadilha do desenvolvimento: fraqueza das instituições e governança pouco efetiva	11
A. Fraqueza institucional na América Latina e no Caribe	11
B. Governança pouco efetiva na América Latina e no Caribe	13
III. A contribuição da governança antecipatória na construção do desenvolvimento sustentável e a superação da terceira armadilha ao desenvolvimento	17
A. O que se entende por governança antecipatória?	17
B. Ferramentas da governança antecipatória para fortalecer as capacidades institucionais	19
IV. Evidências empíricas e análise da situação atual	23
A. A experiência do Parlamento Europeu em prospectiva estratégica.....	23
B. A experiência da Finlândia na construção de prospectiva e inovação para a resiliência institucional.....	26
C. A experiência de Singapura: a capacidade em prospectiva estratégica do executivo.....	28
D. A experiência do Chile: Comissão Desafios do Futuro do Senado do Chile.....	30
E. A experiência do Uruguai: Comissão Especial de Futuros (CEF).....	32
V. Conclusão e apelo à ação	35
Bibliografia	37
Anexo A1	39

Quadros

Quadro 1	Instituições de Prospectiva e Futuro com Base nos Parlamentos.....	18
Quadro 2	Contribuições da governança antecipatória às capacidades institucionais técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP) necessárias para impulsionar as grandes transformações no modelo de desenvolvimento	19
Quadro A1.1	Links: instituições de prospectiva e futuro baseadas nos parlamentos	40

Gráfico

Gráfico 1	Insatisfação com a democracia	12
-----------	-------------------------------------	----

Diagramas

Diagrama 1	Comitê de Controle Regulamentar	25
Diagrama 2	Estrutura da Prospectiva na Finlândia	27
Diagrama 3	Principais funções do Centro de Futuros Estratégicos	29
Diagrama 4	Fluxograma das mesas temáticas	30
Diagrama 5	Componentes do processo de inteligência coletiva em termos de futuros.....	33

Resumo executivo

A América Latina e o Caribe enfrentam três armadilhas de desenvolvimento: baixo crescimento econômico, alta desigualdade e deficiência institucional. Este documento destaca a urgência de adotar a governança antecipatória para superar esses desafios, promovendo a criação de Comissões de Futuro Parlamentares. Essas comissões, inspiradas em modelos bem-sucedidos como os da União Europeia, Finlândia, Singapura, Chile e Uruguai, buscam prever riscos e oportunidades mediante ferramentas como a prospectiva estratégica, o planejamento de longo prazo e a participação de múltiplos atores.

A região sofre desconfiança nas instituições (somente duas democracias plenas) e governança ineficaz, agravada por crises globais e mudanças tecnológicas. A governança antecipatória oferece soluções mediante capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP), fomentando a resiliência, a inovação e o diálogo social. Exemplos como a Comissão Desafios do Futuro no Chile e a Comissão Especial de Futuros no Uruguai demonstram seu impacto em legislação sobre inteligência artificial, mudança climática e outros temas.

O documento conclui com um apelo à ação: institucionalizar a prospectiva, fortalecer capacidades, colaborar regionalmente e comunicar efetivamente a agenda do futuro. A Rede de Comissões de Futuro Parlamentares emerge como chave para construir um desenvolvimento sustentável e inclusivo na região.

Introdução

Na Cúpula do Futuro de setembro de 2024, os 193 Estados membros das Nações Unidas acordaram o Pacto para o Futuro. Por isso, a CEPAL e todas as agências do sistema das Nações Unidas tem como mandato e norte contribuir para a implementação desse crucial acordo multilateral, que busca construir um futuro mais justo, inclusivo e sustentável. O Acordo contém cinco temas prioritários, um pacto digital mundial e uma declaração sobre as gerações futuras. Os capítulos do Acordo são:

- desenvolvimento sustentável e financiamento do desenvolvimento
- paz e segurança internacional
- ciência, tecnologia e inovação e cooperação digital
- juventude e gerações futuras
- transformação da governança mundial

A iniciativa da Rede de Comissões de Futuro Parlamentares da CEPAL pretende contribuir para os objetivos formulados no Pacto do Futuro, impulsionando na região a criação das comissões de futuro nos parlamentos. Nessa tarefa é necessário fortalecer capacidades e sensibilizar sobre a importância da governança antecipatória e da prospectiva, seus usos e impactos nos países que foram pioneiros em sua implementação. Com efeito, na região, os parlamentos do Chile e Uruguai lideraram a criação de comissões de futuro enriquecendo o trabalho legislativo sob várias perspectivas, como, por exemplo, a participação de múltiplos atores, particularmente a comunidade científica fornecendo informação baseada em evidências; facilitando o diálogo intrapartidário e interpartidário sobre os objetivos de longo prazo; envolvendo a sociedade civil, especialmente os jovens, na discussão sobre o futuro e sobre os fenômenos que afetam as dinâmicas sociais, ambientais e econômicas; gerando projetos de lei com padrões mais altos de qualidade que respondam à evolução da tecnologia e do conhecimento.

A Rede de Comissões de Futuro Parlamentares cria um espaço pluricultural, imparcial e inovador que facilita o intercâmbio de experiências, disponibiliza as ferramentas da governança antecipatória e da prospectiva e contribui para identificar estratégias pertinentes às realidades de cada país para alcançar avanços concretos e oportunos na consecução do desenvolvimento produtivo, sustentável e inclusivo. Assim, no âmbito da Rede, a CEPAL organizou uma série de iniciativas que contribuem para o Pacto do Futuro; os principais marcos foram os seguintes:

- **Primeira Conferência Regional das Comissões de Futuro Parlamentares**, realizada em junho de 2024 em Santiago do Chile. O evento contou com representantes parlamentares da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Paraguai, República Dominicana e Uruguai, e mais de 30 especialistas regionais e internacionais. A declaração final da Conferência estabeleceu um marco na criação da Rede de Comissões de Futuro Parlamentares da América Latina e do Caribe, além de apresentar recomendações para sua implementação.
- No âmbito do Fórum Político de Alto Nível, realizado em Nova York, em julho de 2024, o Economic and Social Council (ECOSOC), o Senado do Chile, o Parlamento do Uruguai e a CEPAL organizaram um **evento paralelo denominado "Aumentar as capacidades de prospectiva legislativa e governança antecipatória através da criação de uma rede de Comissões de Futuro dos parlamentos da América Latina e do Caribe para acelerar a Agenda 2030"**. O evento teve como objetivo aprofundar os debates sobre as capacidades de prospectiva legislativa e governança antecipatória desde o estabelecimento da Rede de Comissões de Futuro Parlamentares da América Latina e do Caribe.
- Em setembro de 2024 o Secretário Executivo da CEPAL, José Manuel Salazar-Xirinachs, participou do evento **"Papel da América Latina no Pacto pelo Futuro"**, na sala de sessões do ex-Congresso do Chile. O tema principal foi as perspectivas e expectativas da Cúpula do Futuro para nossa região.
- Lançamento do **Primeiro Boletim da Rede de Comissões de Futuro Parlamentares na América Latina e no Caribe**. O boletim difundido em novembro de 2024 dirigiu-se principalmente a parlamentares e outros atores da América Latina e do Caribe interessados no tema da governança antecipatória e prospectiva legislativa. O boletim oferece informação atualizada sobre reuniões, encontros, documentos, artigos, podcast, vídeos e entrevistas sobre governança antecipatória e prospectiva com foco nos parlamentos.
- **Conversatório sobre "Governança antecipatória e implementação da prospectiva no mundo público e privado"**, realizado em janeiro de 2025 em Santiago do Chile, foi convocado pela Comissão Desafios do Futuro do Senado, o Conselho Chileno de Prospectiva e Estratégia, a CEPAL, a Universidade SEK e a Faculdade de Governo da Universidade do Chile. O conversatório contou com a participação de Fabienne Goux-Baudiment, futurista francesa especialista em prospectiva.
- Um sexto elemento é a publicação deste documento, que será complementado com o curso "Introdução à governança antecipatória e prospectiva legislativa. Uma contribuição para o desenvolvimento produtivo verde e inclusivo na América Latina e no Caribe". O curso terá como objetivo central promover a importância da governança antecipatória e da prospectiva legislativa nos parlamentos da região.

I. Objetivo

Este documento tem como objetivo principal apresentar aos legisladores e outros atores a necessidade urgente de fortalecer as capacidades de governança antecipatória nos parlamentos e no aparelho público da América Latina e do Caribe.

Uma das ações concretas visadas é promover a criação e consolidação de **comissões de futuro parlamentares** como espaços de diálogo e reflexão estratégica para prever os desafios e oportunidades do futuro e gerar políticas públicas inovadoras e resilientes. A ação legislativa antecipatória é crucial por múltiplas razões; eis algumas delas:

- **Estar melhor preparados:** dotar os legisladores com elementos de análises prospectivas e técnicas que permitam uma discussão em profundidade da ação legislativa, particularmente em temas novos,
- **Melhorar a tomada de decisão:** contar com informação técnica de múltiplos atores que derivem em melhores decisões para o benefício do desenvolvimento sustentável, identificando os possíveis impactos no longo prazo.
- **Contribuir para o diálogo:** os parlamentos que contam com comissões de futuro são capazes de estabelecer diálogos abertos que transcendem as visões partidárias.
- **Superar as armadilhas de desenvolvimento:** a falta de planejamento de longo prazo contribuiu para a persistência de problemas estruturais. Por isso, a governança antecipatória propõe fortalecer as capacidades e competências dentro dos Estados para se antecipar e superar as armadilhas do desenvolvimento.
- **Aproveitar as oportunidades emergentes:** A inteligência artificial terá impactos no curto prazo tanto nas dinâmicas de trabalho como na vida cotidiana. A região precisa se adaptar rapidamente às transformações tecnológicas e geopolíticas, além da promoção do desenvolvimento produtivo sustentável e inclusivo, que poderia ser uma boa oportunidade se forem realizadas as reformas necessárias.
- **Fortalecer a democracia:** a incerteza e a falta de respostas efetivas abalam a confiança dos cidadãos nas instituições. A região deve promover uma mudança cultural mediante um comportamento probo, particularmente na classe política latino-americana.
- **Promover a cultura da aprendizagem contínua:** os parlamentares e suas equipes técnicas, ao incorporar a governança antecipatória como prática, criam condições ótimas para aprender, inovar e fortalecer a cooperação entre múltiplos atores.

II. O problema da terceira armadilha do desenvolvimento: fraqueza das instituições e governança pouco efetiva

“A região vem perdendo capacidade para crescer e enfrenta três armadilhas do desenvolvimento: a armadilha da renda média, a armadilha da alta desigualdade e a armadilha da fraqueza das instituições e governança pouco efetiva”. (José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretário Executivo da CEPAL).

“A crise da democracia tem muito a ver com o mau governo e um bom político tem que ter uma visão de futuro”. (Sergio Bitar, Presidente do Conselho Chileno de Prospectiva e Estratégia).

A. Fraqueza institucional na América Latina e no Caribe

A fraqueza institucional na região deve-se a uma combinação de fatores históricos, econômicos, sociais e políticos. Isso se reflete no panorama atual global de crises em cascata, como indicou o Secretário Executivo da CEPAL como um contexto de policrises e permacrises.

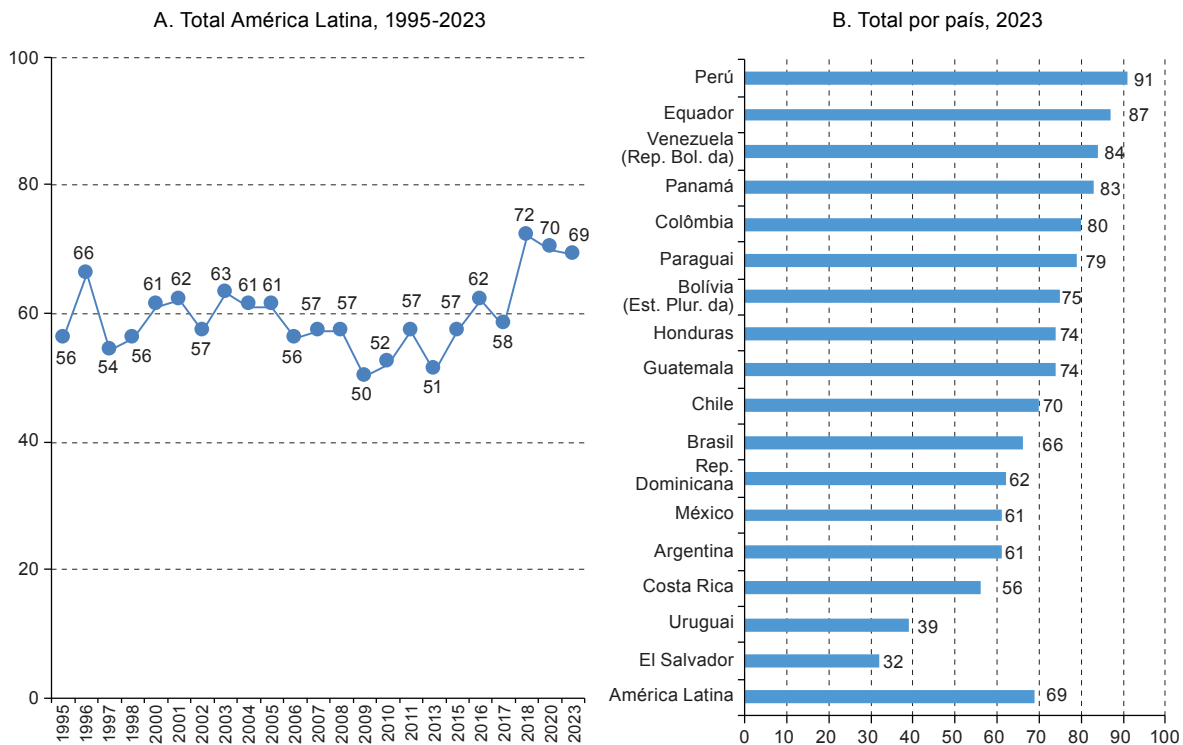
Todas as análises coincidem em que a velocidade e a multiplicidade de mudanças geram um ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo, caracterizado por conflitos bélicos, o desequilíbrio do meio ambiente e conflitos sociais.

A baixa confiança nas instituições é observada, entre outros âmbitos, nas percepções do sistema político e democrático. De acordo com o Latinobarómetro, em 2024 quase 50% dos latino-americanos não valorizavam a democracia. Com efeito, a região conta com apenas duas democracias plenas, que representam menos de 1% da população total: Uruguai e Costa Rica¹.

Segundo *The Economist*: “A América Latina experimenta uma deterioração contínua da qualidade da democracia”. O resto dos países da região corresponde a democracias defeituosas ou regimes autoritários. De acordo com dados do Latinobarómetro, a insatisfação com a democracia na região se mantém em torno de 69% e em cinco países supera os 80% (veja o gráfico 1).

¹ Risco Político América Latina. 2025 J. Sahd; D. Zovatto; D. Rojas.

Gráfico 1
Insatisfação com a democracia
(Em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria a partir de Latinobarómetro 2023.

A confiança entre indivíduos e governos, isto é, a confiança institucional, é um elemento essencial para o funcionamento das sociedades. Quando uma instituição é consistente na prestação de serviços e confiável em termos de resultados, constrói uma relação de confiança com os cidadãos. De maneira semelhante, quando as decisões políticas e normativas são tomadas através de processos que percebidos como justos e equitativos, existe confiança.

Porém, segundo o relatório de 2023 do Latinobarómetro², a confiança nas instituições continua baixa na região. Os bombeiros são os que recebem mais confiança dos entrevistados, somando 84%, seguidos pela igreja com 63% de confiança. Mais abaixo estão as Forças Armadas, com 44%, e a Polícia, com 39%. Em contraste, as instituições com menor confiança são o Governo e o Poder Judiciário ambos com 29%, o Congresso com 24% e os partidos políticos com 16%³.

Estes resultados refletem uma tendência de desconfiança nas instituições políticas e judiciais, enquanto as instituições de segurança e religiosas mantêm níveis relativamente mais altos de confiança. Com efeito, a confiança nas instituições é influenciada por vários fatores:

- Percepção de eficácia: as pessoas tendem a confiar mais nas instituições que consideram efetivas e capazes de cumprir suas funções e promessas.
- Bem-estar econômico: um maior bem-estar econômico e estabilidade financeira costumam estar correlacionados com níveis mais altos de confiança nas instituições.

² A pesquisa de Latinobarómetro se aplica a indivíduos de 18 anos ou mais em 18 países da América Latina. Representa uma amostra da população desses países, com entrevistas cara a cara para recolher dados sobre percepções, atitudes, comportamentos e valores dos cidadãos.

³ Mais detalhes na apresentação de Marta Lagos na Apresentação do Latinobarómetro 2023. https://www.google.com/search?q=confianza+en+las+instituciones+del+latinobar%C3%B3metro+2023&sc_esv=7f62e3115b109870&rlz=1C1CHZN_enCL1132CL1132&ei=zRYgZ4b1tX1oPEPqauoGQ&ved=oahUKewjGj8mpvumJAxXVOjQIHakVKgMQ4dUDCA8&uact=5&oq=confianza+en+las+instituciones+del+latinobar%C3%B3metro+2023&gs_l=EGxnd3Mtd2l6LXNlcnAiOGNvbmZpYW5

- Percepção de corrupção: a percepção de corrupção é um dos fatores mais negativos. Quando as pessoas acham que as instituições são corruptas, sua confiança diminui significativamente.
- Qualidade dos serviços públicos: a qualidade e a acessibilidade dos serviços públicos, como a educação, a saúde e a segurança, também representam um papel importante.
- Desempenho governamental: a capacidade do governo para resolver crises, implementar políticas efetivas e manter a segurança pública influi na confiança dos cidadãos.

Estes fatores interagem de maneira complexa e podem variar em importância segundo o contexto específico de cada país. Esses altos níveis de desconfiança e insatisfação com a democracia na região se devem também ao fato de que “nos governos predomina uma atitude reativa”, como sustenta Sergio Bitar; ele acrescenta: “A gestão cotidiana, carregada de urgências, limita a capacidade dos governos de prever e deliberar sobre cenários alternativos de longo prazo”⁴.

B. Governança pouco efetiva na América Latina e no Caribe

Entende-se por governança “uma série de (inter)ações entre atores estatais e não estatais para formular e implementar políticas e reformas sociais, econômicas e institucionais relacionadas com o acesso e/ou exercício do poder, com o objetivo de melhorar a governabilidade dos sistemas políticos”⁵.

A governabilidade, por outro lado, supõe a habilidade de um sistema político para operar de maneira efetiva, legítima e estável, contribuindo para alcançar a estabilidade política, o desenvolvimento econômico e a coesão social. Ambos os conceitos, “governança” e “governabilidade”, estão intimamente ligados e seu uso é, em geral, indistinto. De certa forma, uma supõe a outra, já que a governança exige um ambiente propício de governabilidade do sistema político.

A terceira armadilha identifica também o problema da governança pouco efetiva. A CEPAL⁶, citando o relatório do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, destaca quatro temas centrais para compreender **os desafios da governança na América Latina e no Caribe**:

- O baixo desempenho econômico como uma força impulsora do descontentamento social. Aumento da desigualdade da renda e da riqueza, segmentação do mercado de trabalho e sistemas fiscais pouco redistributivos.
- O descontentamento representativo e democrático como um tema crítico. A falta de instituições legítimas e eficazes para representar interesses coletivos, o que dificulta a obtenção de acordos sociais e políticos amplos. Além disso, ressalta-se a importância de abordar a fragmentação política e a polarização, bem como a deficiência dos partidos políticos tradicionais.
- O atraso e deterioração na construção do Estado de direito. Assinala-se a necessidade de reformas urgentes para protegê-lo e fortalecê-lo, dado que a ausência dessas medidas poderia comprometer a força dos processos eleitorais e se traduzir em maior polarização política e violação de direitos fundamentais.
- A democratização do espaço digital como um aspecto emergente da governança na região. O aumento do uso de plataformas de redes sociais transformou os debates políticos e os canais de comunicação entre cidadãos e governos. Embora estes novos meios ofereçam oportunidades para uma maior participação e uma melhor governabilidade, também apresentam desafios em termos de violação de direitos e uso inadequado, que podem comprometer a qualidade democrática. Nesse sentido, destaca-se a importância de fortalecer a cooperação internacional para abordar estes temas e promover discussões inclusivas sobre governança digital.

⁴ “Anticipar el futuro para gobernar mejor”. Sergio Bitar. <https://bitar.cl/wp-content/uploads/2024/09/Msj-732-p.24-27-Anticipar-el-futuro-Sergio-Bitar.pdf>.

⁵ CEPAL (2024), “A América Latina e o Caribe diante das armadilhas do desenvolvimento: Transformações indispensáveis e como administrá-las”.

⁶ Idem.

Estes quatro desafios são reforçados por sinais complexos que mostram a região com alta aceitação de um regime não democrático, desde que este resolva os problemas. Portanto, há que acompanhar a democracia com bom governo, um Estado estratégico e transparente, com políticas e serviços públicos de qualidade e um pacto fiscal. Fortalecer a capacidade de entregar resultados. Também se deve considerar o que a CEPAL sustentou mediante a abordagem do tema de valor público e a gestão por resultados, o governo aberto, o planejamento para o desenvolvimento, a prospectiva e a governança antecipatória, a promoção do desenvolvimento produtivo inclusivo e sustentável, entre outros aspectos cruciais que contribuem para o bom governo e um Estado empreendedor.

Nesse sentido, o Estado com toda a sua institucionalidade (isto é, executivo, legislativo e judiciário) requer de maneira urgente recuperar a confiança dos cidadãos. Para isso serão necessárias políticas públicas inovadoras, com base em mecanismos de implementação transparentes, demonstrando um Estado não maior, mas mais inteligente, como sustenta Mariana Mazucatto.

Esse Estado inteligente só pode ser criado mediante a capacidade de antecipação e aprendizagem contínua, tal como indica o documento da CEPAL “Instituições resilientes para uma recuperação transformadora pós-pandemia na América Latina e no Caribe: contribuições para a discussão”, o qual argumenta que, “para enfrentar os problemas estruturais do atual estilo de desenvolvimento e abordar os novos desafios provocados pela atual crise e as que virão no futuro, são necessárias instituições do Estado fortalecidas, que contem com renovadas capacidades e lideranças para formular e executar de forma participativa, colaborativa e inclusiva políticas e programas que respondam às necessidades do presente, com uma visão de futuro. A construção de instituições públicas resilientes que possam enfrentar as crises presentes e se preparar para as futuras é urgente”⁷.

Em consequência, a abordagem das armadilhas do desenvolvimento, em particular da terceira armadilha (deficiência das instituições e governança pouco efetiva), se converteu numa necessidade imperativa para a América Latina e o Caribe diante das rápidas mudanças tecnológicas, sociais e geopolíticas que configuram o século XXI. Com efeito, o relatório de riscos globais 2025 preparado pelo Fórum Econômico Mundial analisa em profundidade seis temas vinculados aos riscos globais⁸:

- Baixo otimismo
- Aprofundamento das tensões geopolíticas e geoeconômicas
- Crescente sensação de fragmentação social
- Os riscos ambientais passam de ser uma preocupação de longo prazo para uma realidade urgente
- Riscos tecnológicos “sob o radar”
- O momento de agir é agora. É possível consenso num mundo fragmentado?

A velocidade das transformações tecnológicas, sociais e geopolíticas exige uma capacidade de antecipação e adaptação que os modelos tradicionais de governança, baseados na reação às crises, não podem oferecer. Além disso, a falta de precisão e planejamento de longo prazo agravou estas problemáticas, limitando a capacidade da região para aproveitar as oportunidades e enfrentar os riscos emergentes e outros já latentes. Os principais riscos políticos da América Latina, de acordo com o Índice de Risco da América Latina 2025, são⁹:

- Insegurança, crime organizado e narcotráfico
- Corrupção estrutural

⁷ Disponível em <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47316-instituciones-resilientes-recuperacion-transformadora-pospandemia-america-latina>.

⁸ WEF: The Global Risks Report, 2024. Apresenta as conclusões da Pesquisa de Percepção de Riscos Mundiais 2024-2025, que coleta as opiniões de mais de 900 especialistas em todo o mundo. Também oferece seis temas de riscos selecionados analisados em profundidade.

⁹ Risco Político América Latina 2025. Centro de Estudios Internacionales UC (CEIUC) https://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2025/INDICE_riesgo_america_latina_2025_compressed.pdf.

- Nova onda migratória e deportações maciças
- Democracia sem entrega de resultados e o avanço do autoritarismo
- Desinformação e polarização tóxica
- Persistência da inflação
- Agravamento da mudança climática
- Auge do protecionismo
- Irrelevância regional
- Escalada de conflitos bélicos

Frente a estes riscos e cenários, a governança antecipatória legislativa enfrenta o problema fundamental da incapacidade dos sistemas políticos para responder de maneira efetiva aos desafios complexos do século XXI que estão sempre mudando.

III. A contribuição da governança antecipatória na construção do desenvolvimento sustentável e a superação da terceira armadilha ao desenvolvimento

“Os desafios atuais ameaçam a sobrevivência humana e requerem uma resposta urgente. Não agir com celeridade no desenvolvimento de uma governança antecipatória legislativa implica o risco de aprofundar as lacunas de desenvolvimento, perder oportunidades e enfraquecer ainda mais a democracia na região.” (Rodrigo Goñi, Presidente da Comissão de Futuro da Câmara de Deputados do Congresso do Uruguai, na Primeira Conferência Regional das Comissões de Futuro Parlamentares).

Por ocasião do Primeiro Fórum para o Futuro: Córdoba dos novos tempos¹⁰, Goñi assinalou: “o tema do futuro não é um tema de moda, é um tema de primeira necessidade”. No mesmo evento, Juan Antonio Coloma, Presidente da Comissão de Desafios do Futuro, Ciência, Tecnologia e Inovação do Senado do Chile, refletiu sobre o que as pessoas entendem pelo conceito de longo prazo e acrescentou: “algumas pessoas entendem que o longo prazo é 10 anos, outras 5 anos, a maioria dos pesquisados respondeu que eram 90 dias... a lógica de imediatismo, além da emoção das redes sociais, vai fazendo com que os problemas do futuro não tenham um espaço de reflexão para poder analisá-los. No Chile há uma Comissão de futuro cujo objetivo é sair da caixa, sair da reflexão curta e obrigar a pensar em 30 anos de prazo”.

A. O que se entende por governança antecipatória?

“A governança antecipatória se refere à inserção e aplicação da prospectiva estratégica em toda a arquitetura de governo, inclusive a análise de políticas, focalização, decisões, instituições, legislação, práticas e redes para promover uma cultura de futuro nas estruturas do Estado. Trata-se de um exercício que promove debates nacionais para facilitar o entendimento. Favorece-se uma interação política entre Executivo e Parlamento, uma coordenação com regiões e com o setor privado, que perdurem no tempo e deem estabilidade¹¹”. Outras acepções indicam que “a governança antecipatória é um princípio de gestão pública do século XXI, que contribui para elevar a qualidade da administração do Estado, diminuir a incerteza,

¹⁰ <https://copeccordoba.com/llega-el-primer-foro-para-el-futuro-cordoba-de-los-nuevos-tiempos/>.

¹¹ Sergio Bitar, “Anticipar el futuro para gobernar mejor”. Revista Política, setembro de 2024.

gerar melhores políticas e se preparar frente a ameaças estratégicas e existenciais, locais e globais¹²; “a governança antecipatória é a incorporação e a aplicação sistemática da prospectiva estratégica em toda a estrutura governamental, abrangendo a análise de políticas e os processos de tomada de decisões¹³”.

Portanto, a governança antecipatória é uma ferramenta que pode contribuir para preparar a região para enfrentar os desafios e cenários complexos, além de promover um crescimento inclusivo e sustentável. O quadro 1 mostra as principais instituições futuras baseadas nos parlamentos. Há outros países com grandes avanços no tema e cujos processos de governança antecipatória estiveram vinculados ao poder executivo.

A América Latina e o Caribe têm a oportunidade de aprender com as experiências bem-sucedidas globalmente e adaptá-las ao seu próprio contexto. O fortalecimento da governança antecipatória legislativa é um imperativo para que a região possa construir um futuro mais próspero, inclusivo e sustentável. A Terceira Cúpula Mundial das Comissões de Futuro refletiu isso em sua declaração. O encontro, realizado em janeiro de 2025, teve como eixo da discussão o tema “Por uma governança antecipatória inovativa que integre o futuro no trabalho parlamentar¹⁴”.

Quadro 1
Instituições de Prospectiva e Futuro com Base nos Parlamentos

País	Câmara	Instituições de prospectiva	Ano de criação	Características principais	Principal ferramenta/enfoque utilizado ^a
Áustria	Bundesrat	Ausschus für Innovation, Technologie und Zukunft	2015	Comissão parlamentar composta por legisladores	Planejamento estratégico e prospectivo
Brasil	Senado	Comissão Senado do Futuro	2013	Comissão parlamentar composta por legisladores	Governança antecipatória
Chile	Senado	Comissão de Desafios do Futuro, Ciência, Tecnologia e Inovação	2012	Comissão parlamentar composta por legisladores	Governança antecipatória
Coreia do Sul	Assembleia Nacional	Instituto de Futuros da Assembleia Nacional	2018	Instituto de Pesquisa subordinado à Assembleia Nacional composto de cientistas	Prospectiva estratégica, governança coletiva
Estônia	Riigikogu	Centro de Prospectiva	2017	Instituto de pesquisa composto de cientistas	Prospectiva e construção de cenários
Finlândia	Eduskunta	Comissão para o Futuro	1993	Comissão parlamentar composta por legisladores	Estudos de futuro, prospectiva
Filipinas	Senado	Comissão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Inovação e Pensamento de Futuro	2019	Comissão parlamentar composta por legisladores	Inovação e pensamento de futuro centrado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Islândia	Althingi	Comitê do Primeiro-Ministro para o Futuro	2018	Comissão parlamentar composta por legisladores	Prospectiva estratégica
		Comissão de Futuro	2021		
Lituânia	Seimas	Comissão para o Futuro	2020	Comissão parlamentar composta por legisladores	Visão de longo prazo, pensamento estratégico
União Europeia	Parlamento Europeu	Serviço de Estudos do Parlamento Europeu	2013	Composição de grupos de peritos, analistas políticos e especialistas	Prospectiva estratégica
		Global Trends ^b	2014		
Uruguai	Parlamento	Comissão de Futuro	2021	Comissão parlamentar composta por legisladores	Governança antecipatória e inteligência coletiva

Fonte: Elaborado a partir de “Expanding anticipatory governance to legislatures: the emergence and global diffusion of legislature-based future institutions”. *International Political Science Review*, 2024.

^a O anexo A1 contém os links de referências para cada país.

^b O Global Trends foi criado no Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (European Parliamentary Research Service, <https://epthinktank.eu/>) para apoiar o trabalho do ESPAS (European Strategy and Policy Analysis System). O ESPAS é composto de representantes do Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia, da Secretaria-Geral do Conselho da União Europeia, do Serviço Europeu de Ação Exterior, do Comitê Econômico e Social Europeu, do Comitê Europeu das Regiões, do Banco Europeu de Investimentos e do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, além de centros de estudo, acadêmicos e peritos.

¹² Biblioteca do Congresso Nacional do Chile. Governança antecipatória. Série Minutas No.88-23 (07.09.2023), por Marek Hoehn.

¹³ CEPAL (2024), “A América Latina e o Caribe diante das armadilhas do desenvolvimento: Transformações indispensáveis e como administrá-las”.

¹⁴ <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/tercera-cumbre-mundial-de-comisiones-parlamentarias-del-futuro-reafirmar-el>.

B. Ferramentas da governança antecipatória para fortalecer as capacidades institucionais

A terceira armadilha ao desenvolvimento que estamos analisando, e que a CEPAL identificou em seu recente documento de posição¹⁵, é a fraqueza das instituições e a governança pouco efetiva. Este elemento representa um obstáculo para o desenvolvimento sustentável; conforme indicado no documento de posição, num mundo incerto, complexo e em constante transformação, são cruciais três tipos de **conhecimentos**: técnicos, prospectivos e das transformações¹⁶.

A CEPAL também indicou que certas **capacidades**¹⁷ institucionais são necessárias para impulsionar as grandes transformações no modelo de desenvolvimento, denominadas capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP) das instituições. Algumas perguntas importantes para superar a terceira armadilha do desenvolvimento na região são: Como melhorar a governança das políticas públicas? Como melhorar as capacidades TOPP? Como melhorar o diálogo social, a economia política das reformas e os temas vinculados ao financiamento para o desenvolvimento?¹⁸.

Agora, cabe perguntar também quais são as ferramentas e instrumentos da governança antecipatória que podem contribuir para a formação e fortalecimento das capacidades TOPP. O quadro 2 identifica de maneira genérica algumas das ferramentas da governança antecipatória, muitas delas utilizadas pelos países que são líderes no tema de prospectiva, como Finlândia, Singapura, União Europeia, Canadá, Estados Unidos e Coreia do Sul¹⁹.

Para transformar as instituições é preciso criar capacidades e habilidades. Com efeito, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no documento "O uso de futuros nos parlamentos. Guia para a ação transformativa", detalha as capacidades necessárias para a incorporação efetiva do uso do futuro nos parlamentos. O documento destaca a necessidade de superação dos anacronismos projetivos (dilema de Collingridge); inovação de metodologias e ferramentas; antecipação sistêmica proativa²⁰.

Além disso, como indicado por Sergio Bitar na trigésima reunião da mesa diretora do Conselho Regional de Planejamento do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) da CEPAL: "*é preciso formar pessoas em prospectiva; as capacidades nessa área estão muito debilitadas no Chile. É preciso aprender a pensar na forma de olhar, um olho no chão para não cair, um olho adiante para não se perder. A democracia precisa do futuro*"²¹.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Conhecimentos e capacidades são conceitos semelhantes, mas diferentes. A palavra "conhecimentos" se refere a informação, fatos, dados que uma pessoa aprendeu ou adquiriu através do estudo, experiência ou educação. As capacidades são as habilidades ou competências que uma pessoa tem para realizar tarefas ou atividades específicas. Estas podem ser inatas ou desenvolvidas através da prática e da experiência. Dito de outra maneira, os conhecimentos são os saberes, enquanto as capacidades são o que se pode fazer com os saberes.

¹⁸ Apresentação do Secretário Executivo da CEPAL, José Manuel Salazar Xirinachs, na Primeira Conferência Regional das Comissões de Futuro Parlamentares, junho de 2024.

¹⁹ Na Coreia do Sul a prospectiva e a governança antecipatória estiveram estagnadas durante 40 anos; no entanto, desde 2000 foi criada uma série de instituições de governança antecipatória. Veja Kyungmoo Heo e Yongseok Seo, "Anticipatory governance for newcomers: lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland and Korea". *European Journal of Futures Research*, 2021.

²⁰ Mais detalhes em: "O uso de futuros nos parlamentos. Guia para a ação transformativa". Série de documentos de Política Pública Nº 54. PNUD. O documento descreve que o dilema de Collingridge ilustra a dificuldade de agir de forma antecipada no desenvolvimento de uma tecnologia: nas primeiras etapas, quando seria mais fácil e menos custoso atuar, não se atua porque não se consegue prever seu impacto; quando este já é evidente, agir resulta muito custoso ou já não é possível.

²¹ Palavras de Sergio Bitar na Trigésima Reunião da Mesa Diretora do Conselho Regional de Planejamento do ILPES da CEPAL realizada em Santiago do Chile em 27 e 28 de novembro de 2024.

Quadro 2

Contribuições da governança antecipatória às capacidades institucionais técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP) necessárias para impulsionar as grandes transformações no modelo de desenvolvimento

Capacidades técnicas	Capacidades operacionais	Capacidades políticas	Capacidades prospectivas	Ferramentas da governança antecipatória
Incorporar o planejamento estratégico com visão de médio e longo prazo no processo ou ciclo das políticas	Uso de ferramentas modernas de gestão pública em matéria de procedimentos orçamentários, planejamento, gestão e avaliação de resultados e prestação de contas	Gestão de espaços de diálogo social entre os atores do desenvolvimento para a formulação e execução de políticas públicas	Antecipação e acompanhamento de megatendências globais que afetam o desenvolvimento regional	<ul style="list-style-type: none"> - Visões compartilhadas de futuro - Simulação de cenários - Planejamento adaptativo - Workshops de visão de longo prazo - Modelagem de impacto - Avaliação de efeitos futuros - Exame de horizonte
Gerar políticas integrais com enfoques transversais em áreas importantes do desenvolvimento	Mecanismos para avaliar a produtividade e garantir a provisão eficiente e eficaz dos bens e serviços públicos	Lideranças públicas que gerem confiança e potencializem a coordenação e a colaboração com a sociedade civil, o setor privado e o setor acadêmico	Construção participativa de cenários futuros de desenvolvimento desejáveis e sua apropriação pelos agentes do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Laboratórios de inovação - Experimentação controlada em ambientes regulatórios experimentais - Protótipos de soluções - Provas de impacto - Ajustes iterativos - Inovação aberta
Criar e gerir sistemas integrais de informação para apoiar a gestão e implementação das políticas	Fortalecer as políticas de recursos humanos para aumentar as capacidades profissionais, técnicas e administrativas para a execução das políticas	Colaboração e coordenação entre os diferentes níveis de governo	Apoio à formulação e execução de políticas públicas de Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Prospectiva participativa - Plataformas de diálogo - Construção de consenso intergeracional - Cenários compartilhados - Pesquisas de percepção - Mapas estratégicos de futuro
Avaliar o impacto das políticas e os resultados dos programas	Interfaces modernas baseadas em governo digital para a interação e os serviços à cidadania	Colaboração entre pares, no âmbito local, nacional, regional e internacional	Respostas institucionais rápidas e eficazes frente a crises, rupturas e acontecimentos inesperados de alto impacto que prejudicam o desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoramento de tendências - Análises de megatendências - Vigilância global - Avaliação e mitigação de riscos - Alertas antecipados - Simulações de impactos
Fortalecer a coerência dos mandatos normativos com a capacidade dos organismos públicos	Instâncias de coordenação pública efetivas	Obtenção de consensos entre comunidades e dentro delas, governo, setor privado, sociedade civil, entre outros atores	Cultura do diálogo instalada para antecipar e gerir conflitos entre atores do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Análises de redes - Mapeamento de atores - Identificação de aliados - Mediação de conflitos - Avaliação de interesses - Visão compartilhada de futuro
Prestar contas para otimizar a função pública	Otimizar a participação significativa do setor privado e outros atores			<ul style="list-style-type: none"> - Auditorias antecipatórias - Monitoramento cidadão - Redes de atores
Gerar uma cultura de aprendizagem contínua	Mecanismos para a execução transparente e honesta dos recursos públicos			<ul style="list-style-type: none"> - <i>Feedback</i> de usuários e atores - Análise de percepção - Capacitação adaptativa - Ajustes iterativos de políticas
	Medição e acompanhamento da satisfação dos cidadãos com os serviços e as instituições públicas			<ul style="list-style-type: none"> - Análise de tendências locais - Monitoramento de canais sociais digitais - Retroalimentação estratégica

Fonte: Elaboração própria com base na Apresentação do Secretário Executivo da CEPAL, José Manuel Salazar Xirinachs, na Primeira Conferência Regional das Comissões de Futuro Parlamentares (junho de 2024) e a contribuição do consultor da CEPAL, Carlos Ocampo.

Nesse sentido, a governança antecipatória propicia processos e ferramentas concretas, como o planejamento de longo prazo; a adaptação e resiliência; a inovação e tecnologia; a participação e o diálogo social:

- **Planejamento de longo prazo:** A governança antecipatória implica a capacidade de prever e planejar a longo prazo, permitindo que os governos formulem políticas que abordem não só os desafios atuais, mas também os futuros. Estar de acordo sobre uma visão de país no longo prazo promove o diálogo e os pactos. Isto é crucial para o desenvolvimento produtivo verde, já que permite a implementação de estratégias formuladas *ad hoc* para cada realidade e território para avançar em uma transformação produtiva orientada para as carteiras de setores impulsores ou dinamizadores (indústria, serviços, grande impulso ambiental). É essencial introduzir dentro do Estado uma maior capacidade prospectiva para incorporar sistematicamente a visão de longo prazo, com planos estratégicos orientados à mudança produtiva sustentável e inclusiva.
- **Adaptação e resiliência:** Ao prever possíveis crises e mudanças, mediante a construção de cenários os governos podem desenvolver políticas que aumentem a resiliência de suas economias e sociedades. Prever implica também criar mecanismos de coordenação institucional, de diálogo intersetorial e intrasetorial. Hoje na América Latina as instâncias de coordenação em políticas de desenvolvimento produtivo são fracas, a maioria delas somente de caráter consultivo. Adaptar-se implica melhorar os mecanismos de coordenação, como, por exemplo:
- **Inovação e tecnologia:** A governança antecipatória fomenta o investimento em inovação e tecnologia, o que pode impulsionar a produtividade e a sustentabilidade. É necessário dotar de métodos e ferramentas para impulsionar a incorporação da mudança tecnológica no desenvolvimento produtivo verde. Deve-se somar à mudança tecnológica de maneira oportuna para que isto resulte em consequências positivas para a região, para aumentar a produtividade.

Um exemplo de como o enfoque da governança antecipatória contribui para o desenvolvimento produtivo verde é o caso do Chile, onde a Comissão de Desafios do Futuro, Ciência, Tecnologia e Inovação do Senado adotou métodos inovadores ao contar com a participação de diversos atores e estabelecer comissões técnicas com a participação de acadêmicos e cientistas. Desta iniciativa surgiram políticas concretas, como as relacionadas com inteligência artificial e o hidrogênio verde, entre outras.

- **Participação e diálogo social:** Envolver diversos atores no processo de tomada de decisões é fundamental para a governança antecipatória. Isto assegura que as políticas sejam inclusivas e reflitam as necessidades e aspirações da sociedade, além de envolver os parlamentares, dá estabilidade para superar os vaivéns dos ciclos políticos.

Atores importantes para as políticas de desenvolvimento produtivo são os parlamentares que têm, entre outras funções, a de legislar para gerar normas e leis; representar politicamente a população; controlar a gestão do poder executivo; deliberar em torno dos temas de importância social, política e econômica, a fim de contribuir para a tomada de decisões políticas; aprovar o orçamento para que se possam desenvolver as atividades inerentes à administração pública.

O diálogo entre o poder executivo e o parlamento é crucial para a transformação produtiva verde. Ambos devem conseguir consensos e prioridades para conseguir avançar. A governança antecipatória pode contribuir significativamente lançando pontes para a construção do desenvolvimento produtivo sustentável na América Latina e no Caribe. Em particular, os estudos prospectivos construídos colaborativamente devem ser utilizados para a tomada de decisões sobre os setores produtivos estratégicos a serem desenvolvidos.

Em resumo, a governança antecipatória proporciona um marco para que os países da região possam implementar políticas proativas e adaptativas, indicando **como** se transita para um desenvolvimento sustentável.

IV. Evidências empíricas e análise da situação atual

“A América Latina carece de um marco similar ao da União Europeia ou a ASEAN. Isso pode reduzir sua influência internacional e capacidade para pressionar em temas comuns”.
(Rebeca Grynspan, Secretária-Geral da UNCTAD).

“A prospectiva não é só uma retórica do futuro, mas implica método e institucionalidade”.
(Francisco Chahuán, senador chileno).

No âmbito global, a governança antecipatória ganhou relevância nas últimas décadas, impulsionada pela crescente complexidade e incerteza do mundo. Países como Finlândia e Singapura são pioneiros na institucionalização da prospectiva estratégica, integrando este enfoque em seus sistemas de governo e parlamentos. A União Europeia também avançou na criação de um marco interinstitucional para a prospectiva, com a participação do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia. Adiante, apresenta-se um resumo das experiências da União Europeia e Finlândia descritas no documento “Prospectiva em um Mundo Interdependente”, de Javier Medina Vásquez (novembro de 2022).

A. A experiência do Parlamento Europeu em prospectiva estratégica

O uso da prospectiva estratégica surge porque os dirigentes e instituições da União Europeia (UE), frente a um contexto de múltiplas crises, como a crise financeira de 2008, a grande recessão durante anos na União Europeia e depois a crise migratória que levou à primavera árabe, atraindo milhões de refugiados às fronteiras, se viram forçados a reagir às circunstâncias e a se concentrar no manejo das crises. Chegaram à conclusão de que era necessário romper o modelo de pensamento linear tradicional, estar mais bem preparados e agir conforme a gestão por antecipação. Freya Windle-Wherle sustenta que²², “depois de muito tempo de apagar fogos no curto prazo, nossos membros tinham uma coisa bem clara: a União precisava de uma nova ferramenta para ler o futuro, para antecipar e preparar respostas”. Assim, identificou-se a prospectiva estratégica como parte da solução; como uma ferramenta que permite ser ativos e facilita moldar os eventos e não somente reagir a eles. Dessa maneira, deu-se origem a diferentes formas de organização da prospectiva.

Uma delas é o Sistema Europeu de Análises de Estratégias e Políticas (ESPAS), criado em 2010 como um projeto-piloto, com o propósito de oferecer um espaço europeu único (mas não exclusivo) para

²² Apresentação de Freya Windle-Wehrle realizada na Primeira Conferência Regional de Comissões de Futuro Parlamentares. CEPAL, junho de 2024.

identificar e analisar as tendências e os desafios importantes e as opções de políticas resultantes que provavelmente a Europa e o mundo enfrentarão nos próximos anos. Em 2011, teve início uma segunda fase e em 2012 foi publicado o primeiro relatório ESPAS, envolvendo representantes do Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia, da Secretaria-Geral do Conselho da União Europeia, do Serviço Europeu de Ação Exterior, do Comitê Econômico e Social Europeu, do Comitê Europeu das Regiões, do Banco Europeu de Investimentos e do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, além de centros de estudo, acadêmicos e especialistas.

Portanto, os relatórios anuais do ESPAS se fundamentam em uma ampla gama de estudos produzidos pelas instituições europeias e terceiros, como organizações internacionais e institutos de pesquisa. Nesse sentido, o ESPAS constitui um espaço de debate informado sobre a visão de futuro da Europa no longo prazo, os diferentes caminhos que podem conduzir à visão e os objetivos e ações necessários para influir em sua trajetória (Gaub, 2019; ESPAS, 2015). O ESPAS também realiza atividades significativas que vinculam as partes interessadas e diferentes públicos estratégicos, tais como a Conferência ESPAS, os diálogos estratégicos sobre desafios futuros e a Rede de Jovens Talentos.

Por outro lado, em 2013 foi criado o Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), que responde ao Parlamento Europeu (PE); sua missão é proporcionar aos membros do Parlamento Europeu, às suas comissões parlamentares e ao Parlamento estudos e análises independentes, objetivos e confiáveis sobre questões políticas relativas à União Europeia, com o fim de ajudá-los no desenvolvimento de sua atividade parlamentar. A Direção Geral do EPRS foi estabelecida em 2013 e entrou em pleno funcionamento em 1º de janeiro de 2014. O EPRS busca apoiar a pesquisa científica para os deputados e as atividades de controle dos comitês, bem como capacitar diferentes públicos estratégicos, sob uma filosofia de trabalho independente, oferecendo uma diversidade de serviços, com base em um enfoque orientado ao cliente.

O EPRS está organizado em quatro direções: Serviço de Pesquisa dos Membros; Avaliação de Impacto e Antecipação; Biblioteca e Conhecimento; e Recursos. Estas três direções estão articuladas em três unidades transversais: Unidade de Estratégia e Inovação; Unidade de Gestão e Edição de Publicações; e Unidade de Vínculos entre Níveis.

- O Serviço de Pesquisa dos Membros está organizado em seis unidades políticas: políticas econômicas, digitais, estruturais, cidadãos e orçamentárias e política exterior. Além disso, acrescentam-se capacidades para monitorar o cumprimento dos objetivos de ação climática da UE e um fundo de recuperação de nova geração. É composto de 100 analistas políticos e especialistas em diversos temas que estão à disposição de todos os membros do Parlamento Europeu. O trabalho e os resultados das unidades políticas são apoiados de maneira centralizada por uma Unidade Editorial e de Gestão de Publicações.
- Avaliação de Impacto e Antecipação: esta é a direção que se encarrega da análise de futuro e antecipação para a ação. As capacidades de pesquisa cobrem diversos âmbitos da política e, caso seja necessário, recorrem a peritos externos. Além disso, faz parte da iniciativa interinstitucional ESPAS. As atividades desenvolvidas são: Avaliação de Impacto *Ex Ante*, Valor Agregado Europeu, Avaliação *Ex Post*, Unidade de Prospectiva Política, Supervisão do Conselho Europeu e Unidade de Prospectiva Científica (STOA).
- Serviços de biblioteca e conhecimento: oferece vários serviços tanto pessoalmente como online; além de oferecer acesso a publicações internas e externas sobre temas europeus e nacionais, bem como a notícias e serviços de informação online, também oferece serviços públicos específicos.
- Recursos: seu objetivo principal é garantir uma alocação ótima de recursos para as prioridades do EPRS, especialmente em momentos de escassez. Isto implica um alinhamento e integração da gestão na tomada de decisões estratégicas, bem como a busca contínua de soluções inovadoras e eficientes.

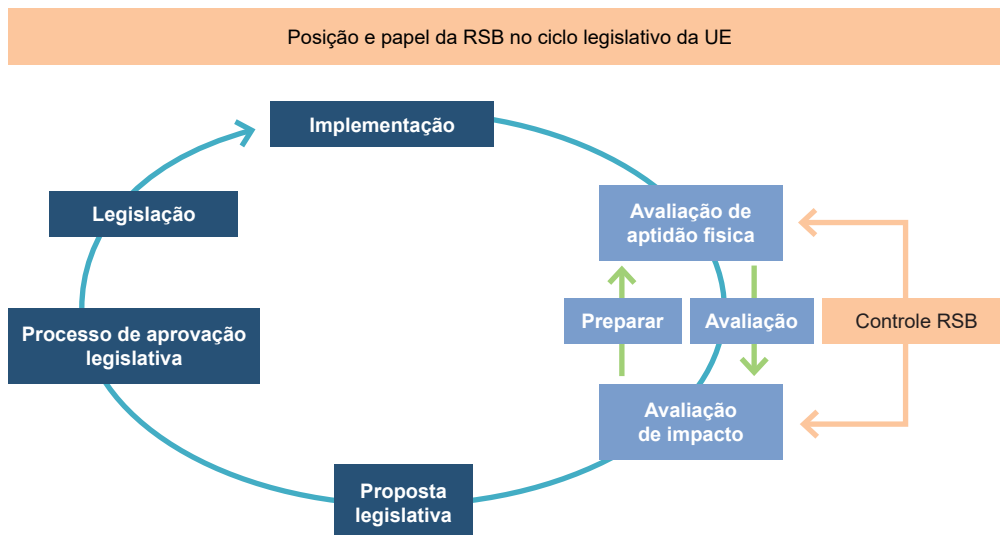
Estas direções estão estruturadas em um formato de trabalho transversal, formada por uma equipe multinacional que lhe dá o sentido de ser o serviço de pesquisa do Parlamento Europeu.

De acordo com Eamonn Noonan (2019), depois de 2014 registraram-se inovações institucionais relevantes: renovou-se o grupo de reflexão interno da Comissão, graças ao qual surgiu uma nova liderança com o chamado Centro Europeu de Estratégia Política. No Parlamento, estabeleceu-se a unidade Global Trends para apoiar o trabalho do ESPAS. Desde então, o ESPAS realizou uma série de atividades para promover o pensamento estratégico e a cultura prospectiva na União Europeia: conferências; convocação de especialistas para estudos sobre as principais tendências; reuniões de alto nível; apresentação de documentos de reflexão e publicações pertinentes a The Global Trendometer (Medidor de tendências globais).

Os diferentes centros de estudos ESPAS, Open Repository Base on International Strategic Study (ORBIS), Unidade de Avaliação de Opções em Ciência e Tecnologia (STOA) e Unidade de Análise de Tendências Globais geram cenários, analisam as políticas da União Europeia e realizam intercâmbios com outros serviços de estudos de parlamentos nacionais (Bundestag, Congressional Research Service, etc.). Em matéria de prospectiva científica, a STOA se encarrega de garantir a segurança e a responsabilidade dos projetos, em temas como agricultura de precisão e o futuro da agricultura na Europa, tecnologia blockchain e valores sociais, vigilância de massas e melhoria da segurança e privacidade dos cidadãos no longo prazo.

Uma pergunta crucial é se a prospectiva funciona, se obtém êxito e como se pode medir isto? Para isso a Comissão Europeia criou um Comitê de Controle Regulamentar que é um órgão independente dentro da Comissão que assessora o Colégio de Comissários. Exerce uma função central de controle de qualidade e de assistência com relação às avaliações de impacto e outras avaliações da Comissão nas fases iniciais do processo legislativo. O trabalho do Comitê sobre as avaliações de impacto reforça as avaliações posteriores, e vice-versa (veja o diagrama 1).

Diagrama 1
Comitê de Controle Regulamentar



Fonte: Elaboração própria com base na apresentação de Freya Windle-Wehrle realizada na Primeira Conferência Regional de Comissões de Futuro Parlamentares, CEPAL, junho de 2024. Diagrama produzido pela Comunidade Europeia.

O Comitê examina todos os projetos de avaliação de impacto e os controles da adequação da legislação da Comissão, bem como as principais avaliações da legislação vigente, e emite os correspondentes pareceres e recomendações. O Comitê também presta um assessoramento transversal à Secretaria-Geral da Comissão com relação à política de melhoria da legislação.

B. A experiência da Finlândia na construção de prospectiva e inovação para a resiliência institucional

A Finlândia ocupa a posição líder na União Europeia em estudos de futuro e prospectiva; e é uma referência para os países que começam a estruturação de seus sistemas de governança antecipatória, conforme sustentado por Tõnurist (2022), Heo & Seo (2021). A Finlândia iniciou o desenvolvimento de seu sistema nacional de prospectiva na década de 90, caracterizado por ser uma estrutura forte e multinível. De acordo com Heinonen (2020 a e b), esta experiência integra o poder executivo, o parlamento e as universidades na preparação do país para a resiliência e a sustentabilidade no longo prazo. Isto significa, de um lado, o desenvolvimento de capacidades frente à mudança esperada (transições) e, do outro, frente a mudanças inesperadas (transformações).

A Sociedade Finlandesa de Estudos de Futuros pretende influir no desenvolvimento a longo prazo da sociedade finlandesa mediante o avanço da pesquisa de futuros e sua utilização no país. Foi estabelecida em 1980 por recomendação da Junta Central de Conselhos de Pesquisa do Governo. Essa sociedade tem como propósito o desenvolvimento de longo prazo da Finlândia mediante a promoção de estudos de futuro e sua utilização nas políticas públicas.

O Finland Futures Research Centre (FFRC) forma peritos orientados ao futuro mediante educação acadêmica para estudantes de graduação e pós-graduação. É o maior ator de prospectiva e estudos do futuro dos países nórdicos e um dos maiores centros prospectivos do mundo. O FFRC foi estabelecido na Escola de Economia de Turku em 1992, onde funcionou como centro de pesquisa com financiamento externa e escasso financiamento público direto.

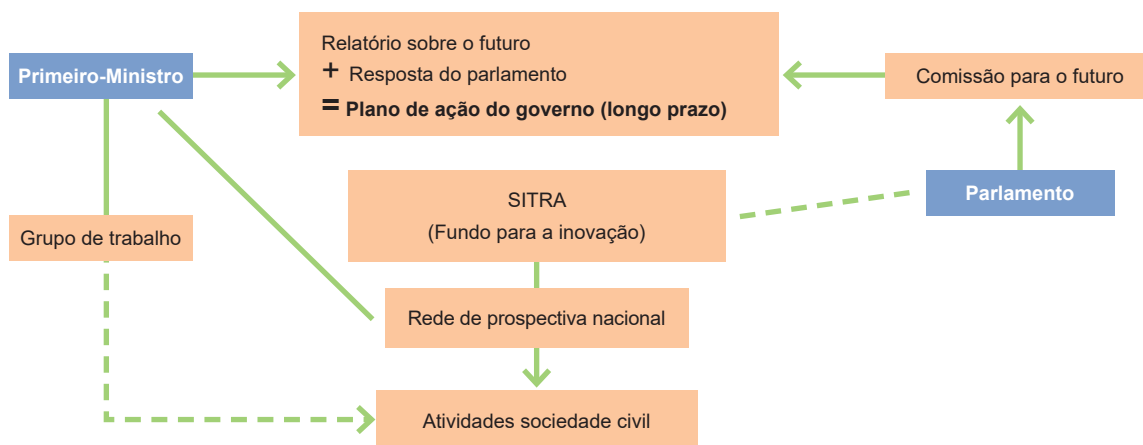
A Academia de Futuros da Finlândia (FFA), coordenada pelo FFRC, é uma rede nacional de universidades que oferecem educação acadêmica e programas de pesquisa em estudos de futuros. O módulo de estudo da FFA é oferecido em todas as universidades da Finlândia. Compreende o Módulo de Estudo de Desenvolvimento Sustentável Multidisciplinar, o Programa de Master Internacional em Estudos de Futuros (MA) e estudos de pós-graduação em Estudos de Futuros [Ph. D., D. Sc. (Econ. e Bus. Adm.)]. Também existe um departamento acadêmico pertinente na Turku School of Economics da Universidade de Turku. Na Escola de Economia e Administração de Empresas de Turku, a Academia de Futuros da Finlândia integra nove instituições especializadas nos estudos de futuro, que oferecem múltiplas atividades, como cursos de graduação e pós-graduação orientados ao futuro.

Esta institucionalidade está estreitamente articulada com um conjunto de relevantes instituições nacionais, regionais e setoriais, tais como a Academy of Finland, a Finnish Funding Agency for Technology and Innovation, Finnish Innovation Fund (Sitra), Centres for Economic Development, Transport and the Environment, o Regional Council, Regional Council Foresight Networks (RCFN), Ministries Foresight Networks/Platforms (MFN), Prime Ministries Office (PMO).

Finalmente, a Comissão para o Futuro da Finlândia foi criada em 1993 e é permanente desde 2000. É constituída por 17 membros do Parlamento Finlandês. É um centro de estudos para a política de futuros, a ciência e a tecnologia na Finlândia. Sua razão de ser é trabalhar para obter o melhor futuro possível para o país. Sua missão é apresentar ao Parlamento um relatório sobre o futuro para cada período de governo, no qual se identifiquem problemas e oportunidades futuras. Com esta informação, o Escritório do primeiro-ministro do Parlamento prepara um relatório sobre o futuro que é uma base para a tomada de decisões do alto Governo. Busca identificar temas importantes em etapas tão antecipadas que permitem que as linhas de tomada de decisão estejam sempre abertas e em desenvolvimento (veja o diagrama 2).

Outra tarefa do Comitê é gerar relatórios para outros comitês em assuntos relacionados com orçamento, problemas sociais, desenvolvimento tecnológico e energias renováveis, entre outros temas de interesse. Sua principal força é ter o poder de decidir sua própria agenda e utilizar métodos de trabalho de forma completamente independente e sem ingerências externas. Seus integrantes vigiam as políticas para o futuro organizando seu trabalho em perspectivas de longo prazo.

Diagrama 2
Estrutura da Prospectiva na Finlândia



Fonte: "Governança Antecipatória: Uma Institucionalidade de Prospectiva para Chile" - Comissão Desafios do Futuro, Ciência, Tecnologia e Inovação 2022-2023: Francisco Chahuán Chahuán, editor geral; Sergio Bitar Chacra, Paola Aceituno Olivares, editores; Santiago do Chile, Edições Biblioteca do Congresso Nacional do Chile, primeira edição, junho de 2024.

Nota: As linhas retas indicam uma relação de dependência, enquanto as linhas ponteadas indicam uma relação de supervisão. As flechas retas indicam um fluxo de atividade (e responsabilidade) e a flecha pontilhada indica uma relação de colaboração ou apoio em uma atividade.

O Comitê para o Futuro é membro da Rede Parlamentar Europeia de Avaliação de Tecnologia (EPTA). O objetivo da rede é avançar no estabelecimento da avaliação da tecnologia como parte integral da consultoria de políticas nos processos de tomada de decisões parlamentares na Europa, bem como fortalecer os vínculos entre as unidades de avaliação de tecnologia na Europa. Essa avaliação examina a relação entre a ciência, a tecnologia e a sociedade, reunindo pesquisadores de muitas disciplinas, entre os quais se encontram economistas, sociólogos e biólogos, para citar alguns perfis profissionais. O objetivo é identificar como os desenvolvimentos tecnológicos afetam o mundo em que vivemos sob a ótica de cada disciplina, para depois integrá-las e gerar uma ótica interdisciplinar, multidisciplinar e transdisciplinar.

Um exemplo ilustrativo do ciclo de trabalho permanente para a construção de futuros se desenvolve na Finlândia durante cada período eleitoral. O Governo finlandês apresenta ao Parlamento um relatório sobre o futuro concentrado em perspectivas de longo prazo. Cada relatório se limita a questões estratégicas cruciais relacionadas com as decisões de política que serão tomadas num período de dez a vinte anos. Além do Governo, o processo de apresentação de relatórios sempre envolve o Parlamento. O objetivo também é fomentar um amplo debate na sociedade.

O relatório do Governo sobre o futuro requer revisões de futuros preparados pelos ministérios e os diferentes ramos do governo, com o propósito, por exemplo, de capacitar e satisfazer as necessidades do mercado de trabalho. Na Finlândia, vários atores, tanto do setor público como do setor privado, participam das atividades de prospectiva; além disso, uma série de atores sociais, como pesquisadores, empresas e ONG, geram suas próprias perspectivas. O Escritório do Primeiro-Ministro reúne as revisões de futuros que os ministérios elaboram para seu ramo de governo. Os funcionários públicos os preparam e o trabalho é dirigido pelos secretários permanentes dos ministérios. As revisões avaliam as projeções e os cenários e examinam questões relacionadas com a tomada de decisões políticas.

Destaca-se no nível macro a coordenação ativa e efetiva entre o Governo da Finlândia, o Parlamento, o Comitê para o Futuro, a Rede Nacional de Prospectiva, a FFRC, o Escritório do Primeiro-Ministro (EPM) e os ministérios. No nível meso, realiza-se prospectiva regional com a participação de dezenove regiões e prospectiva municipal com 317 municípios. Tudo isso estabelece a cooperação da participação cidadã com os organismos de pesquisa e os atores do setor privado e do terceiro setor.

C. A experiência de Singapura: a capacidade em prospectiva estratégica do executivo²³

Em Singapura, a capacidade de prospectiva estratégica do governo reside no executivo. Singapura é uma economia muito aberta, dependente do sistema internacional, uma sociedade multicultural e multirreligiosa, aberta a influências externas.

Em Singapura, a prospectiva tem uma longa história que começou com a implementação do planejamento de cenários no Ministério de Defesa em 1980. Singapura se converteu em uma nação independente em 1965; por isso, desde muito cedo na sua história, decidiu-se que precisavam de uma ferramenta que ajudasse a realizar um planejamento estratégico de longo prazo. O uso dessa ferramenta no Ministério de Defesa teve tanto êxito que, em meados dos anos 90, decidiu-se convertê-la em uma ferramenta de planejamento estratégico governamental. Assim, foi criado o Escritório de Planejamento de Cenários para desenvolver os cenários nacionais. Esta metodologia permite ter uma visão de longo prazo, considerar as tendências e desafios que afetam e moldam o contexto do país em um horizonte de 20 anos, e ter discussões construtivas sobre como responder a esses desafios e oportunidades emergentes.

Em 2009 foi estabelecido o Centro para Futuros Estratégicos, que desde 2015 faz parte do escritório do Primeiro-Ministro²⁴. O Grupo Estratégico no Escritório do Primeiro-Ministro foi criado principalmente para coordenar as políticas governamentais e para o planejamento estratégico de médio prazo. O Centro proporciona o contexto de longo prazo necessário para o planejamento de médio prazo e para fomentar conversações estratégicas sobre o futuro. Isto ajuda a construir uma compreensão comum de como poderia ser esse futuro, quais poderiam ser os desafios e oportunidades e que mudanças nas políticas deveriam ser consideradas no curto prazo.

A prospectiva estratégica como ferramenta ajudou a enfrentar quatro grandes desafios que o futuro apresenta.

- A noção de que a mudança está acelerando. Cada vez mais coisas estão mudando mais rapidamente, e o tamanho dos impactos dessas mudanças também parece aumentar à medida que se avança no século XXI.
- A noção de problemas complexos, que as oportunidades e desafios emergentes são cada vez mais interdependentes. Não se pode separá-los e resolvê-los um por um como se costumava fazer. Esses desafios e oportunidades têm múltiplas causas, e as soluções têm efeitos em várias partes interessadas. Portanto, é preciso ter um enfoque mais holístico e uma compreensão mais integral do que está sucedendo.
- A noção de choques e discontinuidades. Hoje em dia, surpreende com maior frequência que no passado, em parte devido à mudança acelerada e aos problemas complexos; a prospectiva é uma ferramenta para desenvolver um pensamento sobre a resiliência que ajuda a enfrentar estes choques.
- A noção de um futuro oculto e um passado poderoso. Não se pode ver o futuro com clareza e, como se experimentou no passado, agimos como se o mundo de amanhã se parecesse muito com o de ontem, ainda que as evidências empíricas sugiram o contrário. Precisamos de ferramentas que ajudem a pensar de maneira diferente sobre o futuro, para que o passado não nos apanhe e possamos nos adaptar e ser mais resilientes diante desse futuro emergente.

²³ Informação sistematizada a partir da apresentação de Jeanette Kwek, Diretora do Centro para Futuros Estratégicos, Grupo Estratégia, Escritório do Primeiro-Ministro de Singapura na Primeira Conferência Regional das Comissões de Futuro Parlamentares, realizada em 20 e 21 de junho de 2024 em Santiago do Chile, CEPAL.

²⁴ Observatory of Public Sector Innovation. <https://oecd-opsi.org/air/case/strategic-futures-singapore/>.

O Centro de Futuros Estratégicos (CSF) tem três funções principais (veja o diagrama 3): A primeira função é a de **exploração**, na qual se trabalha para identificar as tendências e desafios emergentes que podem influir nas políticas nacionais. A segunda função é a de **desafio**: utiliza-se o futuro como um espaço seguro para discutir o presente, para desafiar suposições atuais, assegurando que os modelos mentais e as hipóteses de política que se utilizam hoje continuem sendo válidos em uma variedade de futuros possíveis. A ideia-chave na função de desafio é que não se faz prospectiva estratégica para tomar melhores decisões sobre o amanhã no futuro, mas para tomar melhores decisões sobre o amanhã hoje. Há que se perguntar que suposições precisam ser mudadas para estar melhor preparados para o futuro. Os cenários demonstraram ser uma ferramenta poderosa, já que desenvolvê-los em todo o governo e compartilhá-los entre as agências proporciona um contexto compartilhado para as conversações e um vocabulário comum para falar sobre o futuro de uma maneira que tenha sentido para todas as agências.

A função final é **atuar como o centro** da agência governamental de Singapura encarregada da prospectiva estratégica. Esse centro tem a responsabilidade de desenvolver a capacidade e competência do sistema, não só para criar produtos de prospectiva estratégica, mas também para utilizá-los na tomada de decisões. Ensina-se no Civil Service College, que é o instituto de formação para o serviço público. São oferecidos cursos para profissionais, ajudando-os a aprender as habilidades, ferramentas e marcos da prospectiva estratégica. Além disso, participa-se de programas destinados a futuros líderes do serviço público. Estes programas apresentam o conceito de prospectiva estratégica à comunidade de políticas, explicando por que é significativa e importante para Singapura como capacidade de governança. Também se incentiva os futuros líderes a pensar em como podem utilizar os conhecimentos que surgem da prospectiva.

Diagrama 3
Principais funções do Centro de Futuros Estratégicos

Explorar	Desafio	Crescer
<ul style="list-style-type: none"> Estratégias de provas frente a ambientes operacionais em transformação. Planejamento de cenários para desafiar os pressupostos predominantes. Convocar e facilitar conversações para estabelecer o contexto dos debates estratégicos existentes e desenvolver novas estratégias para mudar o panorama. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar tendências e problemas emergentes para fundamentar as prioridades nacionais. Analisar tendências de longo prazo e “sinais fracos” emergentes. Buscar novos conhecimentos e perspectivas de “fora para dentro” através de redes. Realizar análises profundas para compreender questões importantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver a capacidade do Sistema e a capacidade em matéria de previsão estratégica. Dirigido a vários níveis. Cursos de nível inicial de FutureCraft em CSC. (Liderança) Programas de CSC para inculcar o pensamento de futuro nos líderes do futuro. Criação de uma comunidade consistente através de <i>Sandbox</i> (nível de conteúdo) e SFN.

Fonte: Apresentação de Jeanette Kwek, na Primeira Conferência Regional de Comissões de Futuro Parlamentares, CEPAL, junho de 2024.

O objetivo final do ecossistema de prospectiva estratégica é reduzir a frequência e a magnitude dos choques que o governo deve suportar. Primeiro, mediante o que se denomina “caçar cisnes negros”, eventos inesperados e de grande impacto, sendo muito curiosos acerca do mundo em que se opera e tratando de reduzir os “desconhecidos desconhecidos” com os quais não se está familiarizados. A outra maneira é “seguir elefantes negros”, sendo que o elefante negro é uma combinação entre o elefante na sala, o problema do qual ninguém quer falar, e um cisne negro. A ideia é que se pode fazer com que o sistema fale sobre os problemas que se sabe que podem apresentar desafios ou oportunidades no futuro próximo, e o faça antecipadamente.

O centro se dedica a identificar e abordar áreas nas quais a atenção do sistema é insuficiente, seja pela novidade dos problemas ou pela complexidade de suas interseções. Através de uma análise exaustiva e criação de cenários, proporciona-se uma perspectiva integral que facilita a tomada de decisões em políticas que beneficiam toda a nação. Além disso, no modelo de trabalho em Singapura há uma estreita colaboração entre o serviço público e os líderes políticos. Em resumo, o CSF trabalha em três áreas importantes:

- Criação de capacidades para a antecipação estratégica e a gestão de riscos
- Desenvolvimento de ideias sobre tendências futuras, discontinuidades e surpresas estratégicas.
- Comunicação desses conhecimentos aos responsáveis pelas decisões para um planejamento político informado.

D. A experiência do Chile: Comissão Desafios do Futuro do Senado do Chile

A Comissão Desafios do Futuro do Senado do Chile é uma iniciativa de vanguarda em toda a América Latina. Sua criação em 2011 foi um marco na forma em que o Parlamento aborda os temas de futuro, ciência, tecnologia e inovação. A Comissão nasceu no âmbito das comemorações do Bicentenário do Congresso Nacional, sob o impulso do então senador Guido Girardi, que visualizou a necessidade de que o Congresso chileno tivesse um espaço dedicado a analisar e legislar sobre temas que, embora não sejam urgentes no curto prazo, terão um impacto profundo no futuro do país. A Comissão foi proposta como um espaço para pensar estrategicamente e antecipar os desafios do século XXI. Desde o início, caracterizou-se por seu enfoque interdisciplinar, reunindo cientistas, acadêmicos, empresários, políticos e cidadãos em um diálogo aberto e construtivo. A Comissão conta com o apoio do Conselho do Futuro, que é um escritório técnico do Senado, tutelado pela Comissão Desafios do Futuro. Sob a coordenação do conselho as mesas de trabalho se reúnem para nutrir o trabalho da instância legislativa (veja o diagrama 4).

Diagrama 4
Fluxograma das mesas temáticas



Um dos marcos mais destacados da Comissão foi a criação do Congresso Futuro, um evento anual que se converteu em um dos principais espaços de divulgação científica e prospectiva da América Latina. Desde a sua primeira edição em 2011, o Congresso Futuro reuniu destacadas personalidades internacionais, como prêmios Nobel, cientistas, filósofos e líderes mundiais, para discutir temas como inteligência artificial, mudança climática, genética, energia e ética. Este evento não só democratizou o acesso ao conhecimento científico, mas também posicionou o Chile como uma referência na discussão global sobre o futuro.

Em 2025, sob um tema central inspirador, “Que humanidade queremos ser”, o evento abordou temas críticos como a revolução tecnológica, a sustentabilidade ambiental, a ética na ciência e as transformações sociais. O impacto do Congresso Futuro 2025 transcendeu as fronteiras do Chile. O evento se destacou por seu enfoque inclusivo, com atividades descentralizadas que levaram as discussões a regiões fora da capital, fomentando a participação de comunidades locais.

Ao longo dos anos, a Comissão Desafios do Futuro abordou uma ampla gama de temas emergentes. Desde a promoção de políticas públicas em ciência e tecnologia até a discussão sobre os impactos sociais e éticos da inteligência artificial, a Comissão constitui um espaço pioneiro na exploração de temas que tradicionalmente não faziam parte da agenda legislativa. Além disso, tem impulsionado projetos de lei inovadores, como a regulamentação da proteção de dados pessoais e a promoção da pesquisa científica em áreas estratégicas.

O impacto da Comissão se fez sentir não só no âmbito legislativo, mas também na sociedade chilena. Através de suas atividades, conseguiu sensibilizar a cidadania sobre a importância de temas como a mudança climática, a revolução digital e os desafios éticos da ciência. Além disso, fomenta a colaboração entre os setores público, privado e acadêmico, criando um ecossistema mais robusto para a inovação e o empreendimento no Chile. Alguns dos principais desafios são as dificuldades para traduzir as discussões prospectivas em políticas públicas concretas e de longo prazo. Apesar desses obstáculos, a Comissão manteve sua relevância graças à sua capacidade de adaptar-se às mudanças e manter um diálogo constante com a sociedade. Sua experiência demonstra que a antecipação e a colaboração interdisciplinar são ferramentas importantes para construir um futuro mais sustentável e equitativo.

Cabe acrescentar que a Câmara de Deputados do Chile conta com uma Comissão de Ciência e Tecnologia, um espaço importante dentro do Parlamento que procura impulsionar o desenvolvimento científico, tecnológico e inovador do país.

O avanço do país nesta matéria ficou plasmado nos avanços rumo a uma institucionalidade de prospectiva. O recente documento, publicado em junho de 2024, “Governança antecipatória. Uma Institucionalidade de Prospectiva para o Chile”, propõe que o Chile deve desenvolver uma institucionalidade de prospectiva para enfrentar os desafios futuros com uma visão estratégica e antecipatória. O documento propõe que o país deve avançar rumo a uma governança antecipatória, ou seja, uma forma de governar que integre a prospectiva como ferramenta importante para o planejamento e a tomada de decisões.

As experiências internacionais da França e Singapura, entre outras, demonstram que a prospectiva é útil não só para prever cenários, mas também para construir consensos e orientar políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. No Chile, porém, a cultura de planejamento de longo prazo tem sido limitada. Embora existam esforços isolados em alguns setores, falta uma visão integrada e coordenada que permita ao país enfrentar os desafios futuros de maneira sistemática. O documento assinala que a falta de uma institucionalidade de prospectiva leva a uma tomada de decisões reativa, em vez de antecipatória. Isto se traduz em dificuldades para abordar problemas complexos, como a mudança climática, a desigualdade social e a transformação digital.

Para superar estas limitações, o documento propõe a criação de uma instituição nacional de prospectiva no Chile. Essa instituição teria como objetivo principal coordenar e promover o uso de ferramentas de análise de futuro no país. Entre as suas funções destacam-se a realização de estudos prospectivos sobre temas estratégicos, a colaboração entre atores públicos, privados e acadêmicos e a

difusão de conhecimentos em metodologias de prospectiva. Além disso, essa instituição serviria como um espaço de diálogo e construção de consensos, permitindo que diversos atores sociais participem na definição de uma visão compartilhada para o futuro do país.

Um dos principais obstáculos é a falta de uma cultura de longo prazo na política e na sociedade chilena. Tradicionalmente, o planejamento no país foi dominado por uma visão de curto prazo, concentrada em ciclos políticos e eleitorais. Além disso, existe uma fragmentação institucional que dificulta a coordenação entre diferentes organismos do Estado. Para superar esses desafios, o documento enfatiza a importância de gerar um compromisso político e social que permita consolidar a prospectiva como uma ferramenta importante na governança do país.

Para o Chile, este caminho implica não só a criação de uma instituição dedicada à prospectiva, mas também a promoção de uma cultura de antecipação que envolva todos os setores da sociedade. Neste sentido cabe destacar outras instâncias geradas como espaços de reflexão sobre o futuro: Ministério da Ciência, Tecnologia, Conhecimento e Inovação; Chile Futuro; Centro de Estudos Estratégicos da Universidade do Chile; Instituto de Estudos do Futuro da Universidade Tecnológica Metropolitana (UTEM); Conselho Chileno de Prospectiva e Estratégia; Universidade SEK, Faculdade de Governo da Universidade do Chile, entre outras. Também em 2025 o Chile foi o país anfitrião da Terceira Cúpula Mundial de Comissões Parlamentares do Futuro, em um evento organizado conjuntamente pelo Senado do Chile e a União Interparlamentar (UIP).

E. A experiência do Uruguai: Comissão Especial de Futuros (CEF)

A Comissão Especial de Futuros (CEF) do Parlamento do Uruguai foi criada em agosto de 2017 pela Lei 19.509 (art. 4) e implementada em 2020. A Comissão, integrada por 15 membros, tem o objetivo de abordar temas estratégicos e de longo prazo que impactam o desenvolvimento do país. Essa Comissão se concentra em analisar e propor soluções para questões que vão desde a mudança tecnológica até a mudança climática, passando pela demografia e a inteligência artificial.

A Comissão de Futuro foi estabelecida como uma resposta à necessidade de antecipar-se aos desafios futuros e preparar o país para enfrentar mudanças disruptivas. A criação desta Comissão foi impulsionada pela crescente complexidade e rapidez das mudanças globais, que requerem planejamento e adaptação proativa.

A CEF tem como missão principal elaborar relatórios e recomendações sobre temas de relevância estratégica para o Uruguai. Entre suas funções encontram-se a organização de diálogos e debates, a colaboração com especialistas nacionais e internacionais e a promoção de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento sustentável e equitativo do país.

Um dos primeiros grandes marcos da Comissão foi a elaboração do “Relatório sobre o Futuro do Trabalho”, apresentado em 2022. Em 2024 apresentou o documento “O futuro do trabalho e o trabalho do futuro para uma sociedade intensiva em aprendizagem”. O objetivo é a elaboração de um documento a partir de um processo de inteligência coletiva que ofereça uma visão antecipatória a diversos âmbitos políticos da tomada de decisões, bem como à sociedade em seu conjunto.

Por outro lado, entre 2022 e 2024, a Comissão organizou uma série de conversatórios com o título “Diálogos sobre o Futuro do Uruguai”. Esses eventos reúnem especialistas, legisladores e cidadãos para discutir temas cruciais, como a mudança climática, a economia social e solidária e a democracia paritária.

Em 2023 o Uruguai foi anfitrião da Segunda Cúpula Mundial de Comissões de Futuro, que congregou mais de 300 parlamentares representando vários parlamentos de todo o mundo e foi organizada juntamente pelo Parlamento do Uruguai e a União Interparlamentar (UIP).

A declaração desse encontro destaca, entre outros pontos, que os parlamentos hoje estão tomando medidas para melhorar sua capacidade para dar 'entrada' ao futuro no presente através de diversas práticas antecipatórias (visão, imaginação, prospecção, aspiração, análise dos possíveis). Os Parlamentos podem servir como pontos focais para a criação de conhecimento baseado em inteligência coletiva para compreender melhor a evolução da IA, discernir riscos potenciais e recomendar práticas e regulamentações proativas e antecipatórias locais e internacionais.

As Comissões de Futuro podem detectar desafios emergentes no início, visualizar oportunidades e assegurar que a governança continue sendo relevante e efetiva. Por isso, este espaço interparlamentar da Cúpula Mundial de Comissões de Futuro tem promovido a formação de comissões de futuro, juntamente com organismos internacionais.

A CEF atribui ênfase especial ao fato de que os desafios atuais exigem enfoques sistêmicos, relacionais, inter e transdisciplinares, destacando que as Comissões de Futuro promovem intrinsecamente diálogos plurais, integrando conhecimentos de vários atores e modos do saber para criar conhecimento coletivo (inteligência coletiva, veja o diagrama 5). A declaração destacou também que o trabalho das Comissões de Futuro melhora a compreensão de ameaças e oportunidades, de futuros alternativos, inclusive os futuros visionários e aspiracionais, o que constitui um insumo valioso para o trabalho de outras comissões.

Diagrama 5
Componentes do processo de inteligência coletiva em termos de futuros



Fonte: Elaboração própria a partir da apresentação de Rodrigo Goñi na Primeira Conferência Regional de Comissões de Futuro Parlamentares, CEPAL, junho de 2024.

Ao longo de sua existência, a Comissão impulsionou vários projetos de lei e políticas públicas orientadas a preparar o país para os desafios futuros. Entre estes encontram-se iniciativas para promover a educação em ciência e tecnologia, a sustentabilidade ambiental e a inclusão digital. A Comissão desempenhou um papel crucial na antecipação e preparação do país para os desafios do século XXI. Através de seus relatórios, diálogos e participação em eventos internacionais, contribuiu significativamente para a formulação de políticas públicas, especialmente em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país, como, por exemplo: Educação e Capacitação Contínua; Sustentabilidade Ambiental; Inclusão Digital; Inovação e Empreendimento; Participação Cidadã.

Durante seus cinco anos de funcionamento a Comissão conseguiu promover, através da governança antecipatória, leis vinculadas a temas como a inteligência artificial, novas tecnologias, mudança climática e longevidade. Através de um processo de aprendizagem contínua, cujo principal desafio é a necessidade de integrar outros atores importantes em cada um dos temas em que os parlamentares requerem apoio e assessoria técnica.

A sociedade uruguaia viu que a Comissão se ajusta às necessidades atuais e oferece soluções para problemas complexos e isso dá legitimidade não só à Comissão, mas também ao parlamento. Nas palavras do presidente da CEF, o parlamentar Rodrigo Goñi: "As comissões parlamentares de futuro são um espaço vital para antecipar o futuro, gerar cenários e permitir a participação de múltiplos atores e o diálogo social. Além disso, impulsionam ações concretas para alcançar esses futuros desejáveis...Temos a responsabilidade de antecipar esses futuros para transformá-los. Se não tentarmos isso, seremos grandes irresponsáveis e eticamente imperdoáveis".

V. Conclusão e apelo à ação

Na América Latina e no Caribe, somente o Chile e Uruguai deram passos importantes com a criação de comissões de futuro parlamentares, e outros países como Costa Rica, Paraguai, México, República Dominicana, Argentina (este último no âmbito subnacional) estão explorando a possibilidade de estabelecer mecanismos semelhantes. Contudo, a região ainda enfrenta desafios significativos na adoção e institucionalização da governança antecipatória, como a falta de recursos, a necessidade de maior vontade política e a dificuldade para comunicar sua relevância à cidadania. As melhores práticas no âmbito global destacam a importância do seguinte:

- **Institucionalizar a prospectiva:** Criar mecanismos permanentes para a reflexão estratégica e a antecipação.
- **Desenvolver capacidades:** Formar legisladores e funcionários em ferramentas e metodologias de prospectiva.
- **Fomentar a colaboração:** Integrar diversos atores, como a academia, a sociedade civil e o setor privado.
- **Comunicar efetivamente:** Vincular a agenda do futuro às preocupações e aspirações da cidadania.

Este documento examinou a urgência de fortalecer as capacidades de antecipação e prospectiva nos parlamentos da América Latina e do Caribe através da governança antecipatória. A região enfrenta desafios sem precedentes num mundo em constante transformação, marcado pela aceleração tecnológica, a crise climática, a polarização social e a incerteza geopolítica.

Para navegar neste complexo cenário, a governança antecipatória se apresenta como uma ferramenta indispensável. Permite aos parlamentos ir além da reação às crises e dos curtos ciclos políticos e lhes proporciona a capacidade de antecipar desafios, explorar futuros possíveis e construir cenários desejáveis. As comissões de futuro parlamentares são um mecanismo essencial para impulsionar esta agenda.




A experiência de países como Chile, Uruguai, Finlândia, Singapura, Coreia do Sul e a União Europeia e as lições aprendidas por organismos internacionais como a ONU, a OCDE e o PNUD nos mostram que é possível construir uma cultura de antecipação na região. A criação da Rede de Comissões de Futuro Parlamentares da América Latina e do Caribe é um passo fundamental nesta direção.

O futuro da América Latina e do Caribe está sendo construído hoje. A antecipação não é um luxo, mas uma necessidade. Trabalhando juntos, com uma visão compartilhada e um compromisso com a governança antecipatória, podemos construir um futuro mais próspero, inclusivo e sustentável para todos.

Como disse o ex-senador Jorge Pizarro²⁵: *"Nossa responsabilidade nos Parlamentos é gerar vontade política para abordar estes temas e ceder no que for necessário para alcançar acordos que beneficiem as futuras gerações"*.

A criação da **Rede de Comissões de Futuro Parlamentares da América Latina e do Caribe** é um passo fundamental para materializar esta visão. É uma oportunidade única para construir uma região mais preparada para os desafios do futuro, com parlamentos mais robustos, sociedades mais resilientes e um futuro mais promissor para todos.

A partir da análise da situação atual da governança antecipatória, e considerando as experiências bem-sucedidas de outras regiões do mundo, a CEPAL propõe as seguintes recomendações práticas para os legisladores e linhas de ação.

	1. Criação e fortalecimento de Comissões de Futuro Parlamentares
<ul style="list-style-type: none"> - Impulsionar a criação de Comissões de Futuro Parlamentares nos países que ainda não as têm. Estas comissões devem ter um caráter permanente e transversal, envolvendo representantes de todos os partidos políticos. Como assinalou o senador Coloma: "A transversalidade é essencial; sem ela, não há possibilidade de discutir sobre o futuro". - Fortalecer as Comissões de Futuro existentes, dotando-as dos recursos humanos e financeiros necessários para seu funcionamento efetivo. É crucial que estas comissões contem com uma equipe técnica especializada em prospectiva e com a capacidade de realizar pesquisas e análises de tendências. - Definir claramente o mandato e objetivos das Comissões de Futuro, estabelecendo um plano de trabalho com metas de curto, médio e longo prazo. Recomenda-se que estas comissões se concentrem em temas estratégicos para o desenvolvimento da região, como a inteligência artificial, a mudança climática, a demografia, o futuro do trabalho e a integração regional. - Promover a participação cidadã nas atividades das Comissões de Futuro, através de mecanismos de consulta, diálogos públicos e a criação de plataformas digitais de participação. Como destacou a deputada Álvarez: "É crucial transmitir aos costarriquenhos que este assunto é tão importante como a erradicação da pobreza, a criação de empregos e a redução da desigualdade". 	
	2. Desenvolvimento de capacidades em prospectiva legislativa
<ul style="list-style-type: none"> - Implementar programas de capacitação em prospectiva para legisladores e pessoal técnico dos parlamentos. É fundamental que os legisladores e suas equipes contem com as ferramentas e conhecimentos necessários para realizar análises prospectivas, identificar tendências e elaborar cenários futuros. - Promover a colaboração com instituições acadêmicas e centros de pesquisa especializados em prospectiva. As universidades e centros de pesquisa podem proporcionar apoio técnico e metodológico às Comissões de Futuro, bem como realizar pesquisas e estudos sobre temas estratégicos para a região. - Criar uma rede latino-americana de Comissões de Futuro Parlamentares, que permita o intercâmbio de experiências e boas práticas e a colaboração em projetos conjuntos. Esta rede poderia funcionar como uma plataforma de aprendizagem e apoio mútuo, impulsionando a governança antecipatória na região. - Fomentar a criação de "Escritórios do Futuro" tanto no Parlamento Latino-Americano (PARLATINO) como em ParlAmericas que atuem como um centro de coordenação, pesquisa e promoção da prospectiva legislativa na região. Esses escritórios poderiam elaborar leis-modelo, organizar fóruns e conferências e prestar apoio técnico aos parlamentos nacionais. 	
	3. Comunicação estratégica da Agenda do Futuro
<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver estratégias de comunicação efetivas para difundir a importância da governança antecipatória e o trabalho das Comissões de Futuro à cidadania. É crucial que a sociedade compreenda a relevância desses temas para sua vida cotidiana e se envolva na construção do futuro. - Utilizar uma linguagem clara e acessível ao comunicar temas de prospectiva, evitando tecnicismos desnecessários. A comunicação deve ser atraente e inspiradora, gerando interesse e entusiasmo pelo futuro. - Vincular a Agenda do Futuro aos desafios e oportunidades concretas da região. A comunicação deve ser contextualizada e relevante para a realidade de cada país, mostrando como a prospectiva pode contribuir para resolver problemas concretos. - Aproveitar as novas tecnologias, como a inteligência artificial e as redes sociais, para comunicar a Agenda do Futuro de maneira inovadora e efetiva. É importante explorar novas formas de chegar à cidadania, utilizando ferramentas digitais e estratégias de comunicação criativa. 	

²⁵ Na Primeira Conferência Regional das Comissões de Futuro Parlamentares, junho de 2024, CEPAL.

Bibliografia

- Bitar, S. (2024, setembro). Anticipar el futuro para gobernar mejor. *Revista Política*. Biblioteca do Congresso Nacional do Chile. (2023). *Gobernanza anticipatoria*. Serie Minutas No.88-23 (2023, setembro), por Marek Hoehn.
- Centro de Estudos Internacionais UC (CEIUC). (2025). *Riesgo Político América Latina 2025*.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: Aportes para la discusión*. Recuperado de <https://www.cepal.org>.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2024). *A América Latina e o Caribe diante das armadilhas do desenvolvimento: Transformações indispensáveis e como administrá-las*. Recuperado de <https://www.cepal.org>.
- Heo, K., & Seo, Y. (2021). Anticipatory governance for newcomers: Lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. *European Journal of Futures Research*. <https://doi.org/10.1007/s40309-021-00185-0>.
- Kwek, J. (2024, junho). Apresentação do Centro para Futuros Estratégicos, Grupo Estratégia, Escritório do Primeiro-Ministro de Singapura. Primeira Conferência Regional das Comissões de Futuro Parlamentares, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lagos, M. (2023). Apresentação de Latinobarómetro 2023. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=MWTLFoSjdnM>.
- Medina Vásquez, J. (2022, novembro). *Prospectiva en un mundo interdependiente*. Observatory of Public Sector Innovation. (s.d.). *Strategic Futures Singapore*. Recuperado de <https://oecd-opsi.org/air/case/strategic-futures-singapore/>
- PNUD. (s.d.). *El uso de futuros en los parlamentos. Guía para la acción transformativa*. Série de documentos de Política Pública No. 54.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2024, junho). Apresentação na Primeira Conferência Regional das Comissões de Futuro Parlamentares. CEPAL.
- WEF. (2024). *The Global Risks Report 2024*. Apresenta as conclusões da Pesquisa de Percepção de Riscos Mundiais 2024-2025.
- Zovatto, D. (2024, dezembro). *América Latina. Contexto global y regional, riesgo político y tendencias electorales al inicio de un nuevo super ciclo electoral*. Reunião de Diretores da CEPAL.

Referências: as experiências dos países

- Gaub, F. (2019). European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS): A framework for strategic foresight in the EU. European Parliamentary Research Service.
- ESPAS. (2015). Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead? European Strategy and Policy Analysis System.
- Noonan, E. (2019). Innovations in EU foresight: The role of ESPAS and the European Parliamentary Research Service. European Parliamentary Research Service.
- Tõnurist, P. (2022). Foresight and innovation for institutional resilience: The case of Finland. OECD Observatory of Public Sector Innovation.
- Heinonen, S. (2020a). Futures research in Finland: A multilevel approach. European Journal of Futures Research.
- Heinonen, S. (2020b). The role of foresight in shaping the future of Finland. European Journal of Futures Research.

Anexo A1

Quadro A1.1**Links: instituições de prospectiva e futuro baseadas nos parlamentos**

1.	Áustria: https://www.parlament.gv.at/ausschuss/BR/A-IT-BR/1/00384?selectedStage=106
2.	Brasil: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/02/09/comissao-senado-do-futuro-tera-novo-presidente-nos-proximos-dias
3.	Chile: https://consejofuturo.senado.cl/
4.	Coreia do Sul: https://www.nafi.re.kr/english/intro.do
5.	Estônia: https://arenguseire.ee/en/about/
6.	Finlândia: https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx
7.	Filipinas: https://legacy.senate.gov.ph/18th_congress/resolutions/resno9.pdf
8.	Islândia: https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/ForsAetisraduneytid/Framtidarnefnd/OECD%20Iceland%20Foresight%20Workshop%20Summary.pdf
9.	Lituânia: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=39661&p_k=2&p_t=280956
10.	União Europeia: https://www.espas.eu/
11.	Uruguai: https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/comisiones/1211

Fonte: Elaboração própria.

A América Latina e o Caribe enfrentam três armadilhas do desenvolvimento: uma armadilha de baixa capacidade para crescer, outra de alta desigualdade, baixa mobilidade social e fraca coesão social e uma terceira de baixas capacidades institucionais e de governança pouco efetiva. Esta publicação destaca a urgência de adotar a governança antecipatória para superar esses desafios, promovendo a criação de comissões de futuro parlamentares, inspiradas em modelos como os da União Europeia, Finlândia, Singapura, Chile e Uruguai, que buscam prever riscos e oportunidades mediante ferramentas como a prospectiva estratégica, o planejamento de longo prazo e a participação de múltiplos atores.

Na região existe desconfiança nas instituições, o que é agravado pelas crises globais e pelas mudanças tecnológicas. A governança antecipatória oferece soluções mediante capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP) e fomenta a resiliência, a inovação e o diálogo social. O documento conclui com um apelo à ação no qual a Rede de Comissões de Futuro Parlamentares surge como chave para construir um desenvolvimento sustentável e inclusivo na região.