

A prospectiva territorial e as Indicações Geográficas: caminhos do desenvolvimento

Thomaz Fronzaglia

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa

INTRODUÇÃO

Esse capítulo discute o uso da prospectiva territorial nos territórios rurais que utilizam algum Instrumento Oficial de Reconhecimento e Proteção de bens territoriais (IORP). Os IORPs possibilitam o uso de sinais distintivos de qualidade para a valorização de bens territoriais, em especial, nas situações aonde as indicações geográficas vêm sendo reconhecidas, mas não somente. A prospectiva territorial propicia o diálogo com o objetivo de vislumbrar desafios futuros e criar estratégias para enfrentá-los desde o presente, visando o desenvolvimento territorial sustentável. A evolução da prospectiva territorial na França, como prática voltada à estratégia de desenvolvimento territorial, mostra o potencial do instrumento em auxiliar projetos coletivos como as indicações geográficas, e os conectar às políticas públicas.

O objetivo desse capítulo é suscitar agendas de pesquisa e o debate sobre a prospectiva territorial como instrumento de desenvolvimento dos territórios com indicações geográficas ou daqueles que vislumbram a possibilidade de uso de algum tipo de IORP, especialmente com atenção aos fatores culturais e institucionais e às oportunidades de conexões internas e externas.

A primeira seção desse capítulo recupera os conceitos de prospectiva estratégica. A segunda seção trata da evolução da abordagem da prospectiva territorial no ambiente institucional francês onde teve aplicação ao planejamento regional. A terceira seção traz uma discussão sobre prospectiva territorial e a política de desenvolvimento territorial. A quarta parte discute a aplicação da prospectiva territorial nas indicações geográficas. Na quinta seção discute-se a importância da dimensão institucional para a prospectiva territorial voltada às Indicações Geográficas, dada a especificidade desses dispositivos. Ao final são apontadas recomendações para o uso da prospectiva territorial nas indicações geográficas.

A PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

A prospectiva consiste em explorar possibilidades de futuro por meio da participação de diversos atores interessados, para a formulação de estratégias, elucidando os condicionantes mais críticos e levando ao engajamento na ação estratégica. Essa prática vem retomando relevância com a maior complexidade e volatilidade da dinâmica evolutiva do ambiente, em que as crises sucessivas de diversas naturezas tornam o mundo mais caótico. A maior conectividade e mobilidade de informações, pessoas e materiais, levam às novas relações entre atores, rápida quebra de paradigmas sócio-técnicos, bem como maior dinamismo das instituições e das organizações impactando os territórios com mais frequência e intensidade. Essa dinâmica torna as mudanças imprevisíveis, levando ao aumento da incerteza, que por sua vez leva à necessidade de trabalhar mais com base em possibilidades de futuro do que em probabilidades.

Nesse sentido, a prospectiva se diferencia da previsão, tendo evoluído a partir dos anos 1960, na França, com forte influência dos trabalhos de Gaston Berger, Bertrand de Jouvenel, Hugues de Jouvenel e Michel Godet, compreendendo uma abordagem centrada nas pessoas, para produzir a reflexão estratégica abrangente acerca de futuros possíveis, de caminhos para contrapor futuros indesejáveis por meio da antecipação e para agir em prol do futuro desejável. Tal prática vem sendo debatida, cientificamente, em diversos periódicos como o *Futuribles* e o

Em todos os níveis de decisão, de um bloco econômico ao local mais remoto, tal varredura estratégica do ambiente pode produzir antecipação às possibilidades futuras, auxiliando no enfrentamento de possíveis desafios (ameaças e oportunidades), os quais todos os territórios, por mais isolados ou desconectados estejam, estão invariavelmente sujeitos. Não é por outras razões que os estudos de futuro vêm sendo aplicado no mundo todo em várias áreas, no setor privado e público, desde os níveis mais elevados das instituições até territórios e organizações, considerando as mudanças políticas, econômicas, sociais tecnológicas, ambientais, legais, no longo prazo, para subsidiar decisões que os preparem, desde o presente, para futuros possíveis.

Produzir crenças verdadeiras justificadas sobre o futuro, desafiando o senso comum, criar estratégias para lidar com futuros múltiplos e incertos constituem a essência da prospectiva. Esta visa uma compreensão abrangente de sistemas complexos e abertos relacionados a alguma questão bem delimitada sobre o futuro, se utilizando de variáveis quantitativas e qualitativas com relações dinâmicas em constante evolução, cuja análise busca a explicação, a partir do presente, por meio de diversos métodos.

Na prática prospectiva delimita-se o objeto do estudo, o horizonte temporal e a abrangência espacial. Em seguida, busca-se identificar as variáveis relevantes e os atores, internos e externos, para que os mesmos sejam descritos em sua evolução passada e suas interrelações conhecidas, destacando o papel das variáveis e atores no sistema, o que possibilita identificar aquelas mais relevantes para a questão norteadora do estudo. Parte-se então para explorar possibilidade futuras, desdobrando o comportamento das variáveis, levando em conta as estratégias dos atores. Os futuros alternativos podem ser combinações plausíveis da evolução e o estado futuro das variáveis. Técnicas prospectivas envolvem a varredura do ambiente, para levantar informações relevantes, e a partir delas proceder à análise, classificação e o cruzamento. Esse processo requer métodos mistos: qualitativos, mais voltados a explorar a criatividade e a subjetividade como Painel de Especialistas e quantitativos, como Delphi, Análise Multicritério, Tendências, Cenários, Processos de Hierarquias Analíticas, Árvores de Pertinência, que possibilitam análises estruturais. Várias dessas técnicas são baseadas em opinião de “especialistas” ou atores do território e podem ser complementadas por dados estatísticos do território e suas conexões. O monitoramento sistemático e cíclico possibilita concentrar esforços em indicadores-chave que alertam sobre potenciais ameaças e rupturas (GODET *et al.*, 2006).

Estudos prospectivos não têm reprodutibilidade, ou seja, um dado estudo jamais será igual a outro, tendo em vista a temporalidade, espacialidade e idiosincrasias associadas aos participantes em cada situação, nas quais se emprega técnicas adequadas a cada uma delas. No entanto, a prospectiva tem sido estudada cientificamente, com relação à consistência, efetividade e evolução da prática. A qualidade dos estudos prospectivos está ligada à complementariedade das fontes de conhecimento (especialistas/stakeholders, evidências/dados estatísticos, criatividade) e dos métodos utilizados e sua atualização periódica. Além do tratamento e análise técnica, o grau de abertura do pensamento, o engajamento de stakeholders, visando à apropriação, decisão e ação são aspectos podem ser avaliados.

A PROSPECTIVA TERRITORIAL

A prospectiva territorial se aplica a determinado território que busca identificar e agir frente aos desafios futuros para o seu desenvolvimento sustentável. Para que seja exequível a estratégia territorial, esta deverá se articular às dinâmicas regionais, nacionais e globais, e às políticas públicas, à ordenação territorial e às dinâmicas setoriais, políticas e psico-culturais.

No Brasil, diversas iniciativas de prospectiva territorial são relatadas na literatura (JESUS *et al.*, 2017; AULICINO; PETRONI, 2018; AULICINO; FISCHMANN, 2020), em dimensões territoriais das mais variadas, com o envolvimento dos atores locais, cuja relevância é evidenciada no registro em comunicações científicas que relatam experiências de diálogos que trazem subsídios para políticas setoriais e regionais, bem como possibilitam a sistematização da prática para a análise no campo científico.

Vásquez (2003) relata três gerações da prospectiva territorial que evoluiu no ambiente institucional francês. A primeira geração, na década de 60, foi uma ferramenta de planejamento territorial apoiado pelo governo na Delegação de Ordenamento Territorial (DATAR) com as primeiras elaborações metodológicas. Nos anos de 1970 a 1990, a 2ª geração trouxe o protagonismo das regiões, com mais densidade metodológica, baseada na economia industrial e na estatística, onde preocupações demográficas, econômicas, urbanísticas, setoriais e tecnológicas eram centrais. A prospectiva territorial atinge as sub-regiões entre 1988 e 2000, operadas por administrações locais, consultorias e universidades, trazendo projetos coletivos autônomos, a partir do qual o território se relaciona com o planejamento da nação. A 3ª geração surge no início dos anos 2000, com aportes da ciência política, administração, sociologia, psicologia e geografia, trazendo o uso da inteligência coletiva, em que se articulam os conhecimentos locais aos dos especialistas, introduzindo assuntos como a auto-organização, ação coletiva e governança territorial democrática e o papel das redes. Além da necessidade de maior participação, havia uma autocrítica com relação a tornar o processo prospectivo mais célere, simples e menos custoso. No aspecto decisório, surge a psicologia econômica e a crise da teoria da escolha racional.

A preocupação era tornar os territórios competitivos no processo de desenvolvimento local sustentável, articulado com o global, com pragmatismo, trazendo ações imediatas para lidar com problemas concretos, tendo em vista o futuro, partindo do presente, por meio da participação nos fluxos globais de conhecimento e investimento. Assim, a prospectiva territorial se distingue da abordagem regional que apenas trazia elementos de apoio à decisão de uma unidade espacial político-administrativa, pois a primeira tem sua eficácia baseada no engajamento dos atores territoriais num projeto coletivo que ultrapassa limites espaciais administrativos (VÁSQUEZ, 2003).

A prospectiva territorial lida com tensões, mas possibilita gerar visões comuns sobre a evolução desejável do território. Entretanto, para que a ação derivada seja efetiva, requer o envolvimento das lideranças políticas no processo, sem que este seja capturado por um grupo que impõe suas visões e estratégias, o que poderia levar às dinâmicas perversas de desenvolvimento territorial, ou seja, menos inclusivo, menos diverso e menos sustentável. Falhas na implementação da estratégia tem origem em diagnósticos irreais, por exemplo, a falta de visão sistêmica e das possíveis rupturas. Além disso, o conformismo, a inércia, a rigidez da estratégia para lidar com rupturas associada à visão parcial dos recursos e potencialidades do território e

o baixo aproveitamento das lições aprendidas comprometem a existência de planos alternativos (CHORINCAS, 2006).

Após o processo de reflexão prospectiva, os atores locais propõem iniciativas para responder às oportunidades e ameaças futuras. Esse conjunto, então, é consolidado no plano estratégico do território, formulado pelas lideranças políticas, em que os objetivos estratégicos são associados às ações concretas propostas pelos atores locais (apropriação), os quais serão alcançados pela coordenação entre diversas iniciativas, comprometendo as lideranças na execução dessa coordenação (mobilização, ação coletiva, institucionalização) (GODET *et al.*, 2006).

Os impactos da prospectiva territorial podem ser identificados em aspectos políticos, econômicos, estratégicos e relativos à inteligência coletiva (GOUX-BAUDIMENT, 2001). Nesse sentido, a prospectiva territorial pode ser institucionalmente transformadora, levando a novos modelos de governança, marcados pela presença de um projeto coletivo e mobilizador (CHORINCAS, 2006), e a novas abordagens da ação pública (FOURNY; DENIZOT, 2007).

A PROSPECTIVA TERRITORIAL E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A prospectiva territorial amplamente aplicada para o planejamento territorial, desde a década de 1960 na França, evoluiu envolvendo antecipação, participação, redes, visão de futuro comum e ação. Nos anos 2000, a prospectiva territorial se intensifica na UE, alinhada com uma forma mais participativa de formular política pública, em resposta ao aumento das pressões das mudanças mais rápidas e à globalização, que leva à desterritorialização e dilaceramento do tecido econômico de territórios, pois as ligações passam a ser cada vez mais externas. A competição entre territórios (e assimetrias regionais), os processos de consulta nacional às regiões (e o desejo de mais autonomia regional), os resultados de estudos prospectivos nacionais (e possíveis ameaças setoriais), as ameaças de deterioração regional entre outros fatores aumentaram a intensidade do uso da prospectiva territorial. A prospectiva territorial se firma no âmbito científico com o surgimento do periódico *Territoires du Futur* e de outros espaços de debate que trouxeram a visão de territórios interconectados e interdependentes para a estratégia dos programas de desenvolvimento local e coesão (CHORINCAS, 2006).

A pesquisa agropecuária teve papel relevante na prospectiva dos territórios rurais franceses. A partir de 1992, a reflexão sobre o futuro da agricultura e do INRA leva à criação da Delegação para a Agricultura, Desenvolvimento e Prospectiva (DADP) naquela instituição de pesquisa, trazendo demandas de pesquisas socioeconômicas sobre o desenvolvimento regional, e da necessidade de realizá-las em parceria. Essa função prospectiva exigiu, além de aprender prospectiva exercitando-a, firmar relações internas e externas à instituição e considerar princípios para essa função: entender a inovação na agricultura como um processo social e a organização da pesquisa como um processo de aprendizagem; ajudar a construir a demanda social; dar voz aos atores territoriais; utilizar todo o conhecimento produzido. O DADP/INRA se propunha operar em rede, apoiando a prospectiva nos centros de pesquisa nas regiões e pretendia ser uma estrutura leve para animar a reflexão prospectiva, trazendo à tona futuros possíveis e mecanismos que poderiam fazê-los acontecer, para então decidir estrategicamente qual caminho apoiar (RENOU *et al.*, 2001).

Os estudos prospectivos europeus relacionados aos territórios rurais nos anos 2000 foram diversos e a partir desse acúmulo, a prospectiva foi uma ferramenta utilizada pelo INRA pró-ativamente, envolvendo diversas instituições regionais, com apoio de seus centros com expertise em desenvolvimento territorial (Économie et sociologie rurales appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER) de Dijon e Sciences pour l'action et le développement : activités, produits, territoires (SADAPT) de Versailles-Grignon), para identificar novas questões de pesquisa com base nas transformações e seus possíveis impactos em 2030, visando o debate sobre o posicionamento do INRA para planejar os programas de pesquisa, repensar as competências e as parcerias. O estudo do INRA intitulado "Prospective Nouvelles Ruralités" se baseou no cruzamento da visão macro das mudanças sociais e visões territorializadas, centradas na dinâmica do desenvolvimento dos territórios, no papel dos atores, suas experiências e suas representações. Essa antevisão das Novas Ruralidades utilizou análise morfológica (decomposição de fatores e desdobramento futuro) estudando a economia e a demografia das áreas rurais, sobretudo os atores, suas práticas, projetos, aspirações, estilos de vida e inovações sociais em curso. Os cenários elaborados foram debatidos quanto aos impactos na agricultura, na governança dos territórios, na política pública e na função do INRA (MORA *et al.*, 2008).

Nesse sentido, as abordagens de desenvolvimento regional tiveram uma íntima ligação com a evolução da prospectiva territorial na França e na UE. Por exemplo, a "Especialização inteligente" (RIS3) desenvolvida na UE é entendida como um processo direcionador de transformações socioeconômicas localmente identificadas, mas integradas e articuladas a estratégias nacionais e regionais de CT&I. O conceito visa identificação e o apoio ao investimento baseado nas vocações que têm vantagens competitivas das regiões, promovendo inovações de forma ampla, com intersecção com as tecnologias emergentes, com incentivos à experimentação das estratégias de implementação, e para monitoramento e avaliação. A RIS3 traduz prioridades em projetos voltados às atividades transformadoras baseadas na recombinação de capacidades tecnológicas e de negócios, possibilitando fertilização cruzada por meio de uma governança interssetorial complexa (FORAY *et al.*, 2012).

Tal conceito foi aplicado nos programas de desenvolvimento regional da UE do período 2014-2020, em que a abordagem de "sistemas regionais de inovação" ganhou destaque, articulando com o programa de investimento em CT&I, Horizon 2020. Essa aplicação e impacto vem sendo estudada e compartilhada aos países em desenvolvimento na América Latina por meio do Programa EuroSocial (compartilhamento de experiências em política públicas por meio da criação de redes, intercâmbio, monitoramento, cooperação), propiciando a participação na adaptação de instrumentos para a formulação de políticas de desenvolvimento regional. As crises recentes pressionaram a diferenciação territorial, possibilitando em curto período a análise discriminante das capacidades regionais de resiliência e competitividade. A RIS3 preconiza o uso da prospectiva como ferramenta para facilitar o diálogo bem como elucidar as potencialidades, criar estratégias do território e priorizar ações.

Segundo Torre *et al.* (2020), ao contrário de outras políticas econômicas europeias, a RIS3 considera a disparidade entre regiões, logo deveria ser orientada pelas especificidades regionais e levar em conta sua aplicabilidade às áreas rurais. Contudo, a RIS3 está baseada nos pressupostos de "embeddeness", relacionamento, conectividade, empreendedorismo e massa crítica, os quais são muito difíceis de encontrar em territórios rurais, haja vista a ausência relativa de uma rede de empreendedorismo e de massa crítica, resultando em limitadas possibilidades

de conectividade e da emergência de mecanismos de “embebimento” e variabilidade em larga escala. Tais insuficiências condenam áreas rurais ao reduzido ou lento desenvolvimento, relativamente às áreas mais urbanizadas. Isso decorre do fato de que a baixa densidade leva à menor quantidade de conexões fortes e à falta de diversidade e de organizações intermediárias, ou “brokers” de inovação.

Tais características distinguem esses espaços das áreas industriais altamente diversificadas, nas quais há alta “technological relatedness”, ou seja, a presença de diferentes setores tecnologicamente próximos e interconectados (por exemplo, na relação fornecedor-usuário), cujo grau de variedade setorial relacionada e proximidade cognitiva suficiente entre agentes possibilitam maior probabilidade de geração de novas aplicações derivadas de suas combinações - uma visão da geografia econômica evolucionária (BOSCHMA; FRENKEN, 2009). Mas, segundo TORRE *et al.* (2020), há pouco espaço para a aplicação de abordagens como a RIS3 em espaços rurais se esta está fundamentada na identificação de oportunidades ativadoras da dinâmica regional por meio da inovação tecnológica. Pois, esse tipo de inovação depende, além dos pontos mencionados acima, da existência de recursos humanos, pequenas e médias empresas, instituições educacionais, científicas e tecnológicas altamente especializadas em inovação tecnológica, redes informacionais e de logística de transporte, mercados consumidores e acesso ao financiamento à inovação. Assim, a RIS3 poderia fazer algum sentido em criar foco em poucas cadeias de valor interconectadas, em escala regional de regiões rurais mais adensadas com fortes proximidades intersetoriais.

Entretanto, algumas áreas rurais tem potencial de atingir alguma especialização inteligente por meio do “uso intensivo” do valor associado aos bens territoriais para o turismo, gastronomia, e demais serviços associados aos recursos naturais e humanos. Nesses casos, o espaço rural se torna um espaço de valores de patrimônio natural e cultural em que as funções de manutenção paisagística, das produções de qualidade e da proteção ambiental mobilizam interesses públicos e privados. A metropolização, a periurbanização rural e a interação urbano-rural fortalecem o interesse na produção orgânica, na qualidade e rastreabilidade do produto, favorecendo cadeias curtas de escoamento garantido, além de favorecer a participação de atores agrícolas em órgãos que influenciam escolhas públicas (MORA *et al.*, 2008).

Nesse sentido, o desenvolvimento territorial diferenciado, envolvendo várias categorias de atividades envolvidas em processos de inovação pode trazer oportunidades para territórios fora do circuito de alta tecnologia. Uma via é daqueles territórios remotos para onde são levadas tecnologia das regiões mais dinâmicas. Outra via é o desenvolvimento de outro tipo de inovação. A divisão do trabalho nos ecossistemas de inovação é pluriespacial, de forma que muitas vezes a aplicação de uma novidade ocorre em outros espaços, distintos daqueles onde ocorrem etapas intermediárias do processo de inovação. Portanto, as dimensões territoriais da inovação representam oportunidades às áreas rurais para refinar seu posicionamento estratégico baseado na complementariedade com as regiões mais inovadoras, por meio de atores locais e externos nas redes de inovação (TORRE *et al.*, 2020).

A diversificação relacionada às atividades existentes é mais provável em função das externalidades locais oriundas do transbordamento de conhecimento, diversificação relacionada em firmas locais e da mobilidade de recursos humanos intraregião. Nesse sentido, a posição da região na chave setorial determina as oportunidades para a futura diversificação, de forma

que a mudança estrutural é muito condicionada pelo caminho histórico da região, cuja coerência preservada no tempo pode ser atribuída também aos ativos intangíveis regionais refletidos na base de conhecimento e estrutura institucional que tem características coletivas e cumulativas, difíceis de imitar. Esse espaço de diversificação setorial relacionada, regionalmente limitada, cria incentivos ao aprofundamento e especialização, como mecanismo de seleção e especiação, que desencoraja a criação de conhecimento que não se encaixa na base de conhecimento local. Consequentemente, o acúmulo de conhecimento especializado cria um ativo específico intangível difícil de ser entendido, imitado e utilizado por firmas de fora da região, devido às barreiras à transferência de conhecimento, criadas pelas distâncias geográfica, cognitiva, organizacional e institucional. O processo evolutivo endógeno no cluster setorial pode ser excessivo ao longo do tempo, com a redução do número de firmas, criando densas redes sociais que levam ao paroxismo e resistência às mudanças em tempos de crise. Essa alta proximidade organizacional e cognitiva, que traz dificuldades de renovação, é um aprisionamento que precisa ser quebrado por meio da reorganização das relações em rede, aumentando as interações de atores mais distantes e explorando novas combinações de tecnologias em campos diferentes, o que é mais facilmente alcançado por meio de interações externas à região (BOSCHMA; FRENKEN, 2009).

Nesse sentido, Torre *et al.* (2020) propõem algumas medidas para os territórios rurais, tais como: apoiar a variedade e diversidade partindo da identificação do principal setor da região e a principal vantagem competitiva do território, o que possibilita priorizar a diversificação relacionada de forma a impulsionar um setor que ativa as demais potencialidades regionais. Esse processo deve envolver as lideranças locais, agências de apoio ao desenvolvimento e instituições educacionais e científicas para o adensamento de redes e sua conexão externa, bem como deve tornar o projeto visível aos interessados, por exemplo, por meio do marketing territorial, que pode utilizar uma marca que represente um setor, um grupo de negócios, produtos específicos ou serviços da região. O aumento da proximidade com novas fontes de conhecimento e inovação como a participação em cursos, feiras e eventos possibilitam a inserção em redes e o início da cooperação com outros atores, em especial com startups, institutos de pesquisa tecnológica, ONGs e serviços de consultoria, junto aos quais podem demandar soluções específicas. Adicionalmente, devem-se criar condições de atratividade para recursos humanos qualificados, por meio de serviços e amenidades, atividades educativas, sociais e culturais que são complementares para a atratividade do capital humano e do investimento, vitais para o desenvolvimento rural.

O relatório sobre a nova ruralidade na França com horizonte de 2030, publicado em 2008, trazia diversas questões de pesquisa sobre desenvolvimento rural mais “geodiversificado” tendo em vista a necessidade de sistemas mais sustentáveis, onde abordagens multidisciplinares, interdisciplinares e transdisciplinares são necessárias, inclusive para analisar os modos de governança dos territórios, o papel das TICs, as estratégias de diferenciação e o pagamento por serviços ecossistêmicos que, além da regulação, reforçam as relações campo-cidade com a tendência de periurbanização (MORA *et al.*, 2008).

Para Torre *et al.* (2020) um dos caminhos seria encomendar soluções para problemas locais de forma a catalisar atores para experimentação local de ativos tecnológicos externos ou de inovação organizacional, cuja experiência conjunta com atores especializados propicia a absorção local de conhecimento e transbordamentos. Outra possibilidade seria apostar na inovação baseada na economia circular e ecológica, com o tratamento de resíduos e a produção de energia, fibras e materiais que possam criar novas atividades que utilizem essa matéria prima.

Esses dois caminhos posicionam o território como referência em determinado tipo de inovação que pode ser transbordado em outro lugar. Um terceiro caminho é a distinção de bens territoriais raros como o patrimônio cultural e histórico, recursos naturais, ou a produção tradicional de produtos típicos, que propiciam a exploração turística, levando a comprometer-se com a sustentabilidade no longo prazo. Nesse caminho se enquadram produtos com sinais distintivos oficiais ou privados. Tais produtos tem potencial de fertilização cruzada com demais bens do território, gerando uma cesta de produtos e serviços territoriais por meio da diversificação relacionada com efeitos sinérgicos. Esse caminho depende do esforço coletivo coordenado persistente, gestão compartilhada de recursos comuns, cumulatividade e conhecimento dos recursos territoriais.

No caso da França, em 2014, a Lei do Futuro da Agricultura, Alimentação e Florestas estabeleceu um papel prioritário ao Programa Nacional de Alimentação, o qual tem a ancoragem territorial da alimentação como prioridade do Ministério da Agricultura, por meio do reconhecimento de Projetos Alimentares Territoriais (PAT). Os PATs integram temas inter-relacionados (economia alimentar, nutrição e saúde, acessibilidade, meio ambiente, urbanismo e ordenamento territorial), buscando inclusão e transversalidade coerente com a história, cultura, dinâmica socioeconômica e política de cada território, cujo desafio é fortalecer as conexões (MACÉ, 2017).

O posicionamento estratégico dos atores territoriais vinculado à construção e divulgação da marca do território, como projeção da imagem de futuro do território e referencial estratégico para a definição do futuro desejado é um projeto político de desenvolvimento territorial, que pode se utilizar do branding de território, para atrair não apenas turistas, mas também talentos, investimentos externos e infraestruturas (DALLABRIDA, *et al.*, 2016).

Na ausência de potencial de criação de valor endógeno, um caminho é a cooperação externa para explorar proximidades com centros urbanos na oferta de serviços de tratamento de resíduos, recreativos, de bem estar, amenidades e a experiência rural. Esses caminhos do desenvolvimento requerem modelos de negócio inovadores, o apoio governamental e mecanismos de governança para ativar redes rurais e urbanas em torno de interesses comuns no campo da alimentação, serviços ecossistêmicos, gestão de resíduos e do patrimônio (TORRE *et al.*, 2020).

Entretanto, a coordenação de esforços de implementação pode ficar cada vez mais complexa, pois a configuração da governança territorial europeia vem se diversificando, envolvendo atores públicos e privados (residentes permanentes, multirresidentes, turistas, associações, cooperativas e empresas) sob o efeito da intensificação da relação rural-urbana, de forma que os jogos de atores nos espaços rurais tornam-se mais complexos e conflituosos. Novos atores tendem a se afirmar, enquanto os atores rurais tradicionais tem seu poder enfraquecido com o declínio do peso de produtores na representação política ao mesmo tempo em que a descentralização do Estado fortalece o nível regional, com a territorialização das políticas públicas com mecanismos de participação e cooperação regional (MORA, *et al.*, 2008).

A intervenção para o desenvolvimento em territórios rurais pode ser planejada, vislumbrando desde os impactos almejados até os recursos necessários. Nesse sentido, o Cirad desenvolveu a abordagem ImpresS *ex ant*, a qual leva à reflexão coletiva sobre o papel da pesquisa agropecuária na geração dos impactos e sua contribuição nas mudanças necessárias para se chegar ao impacto desejado, por meio do engajamento de todos os envolvidos (BLUNDO *et al.*, 2018). Essa abordagem baseou-se na pesquisa-ação participativa com experimentações em estudos de casos (inclusive em Indicação Geográfica), nas metodologias participativas de ava-

liação de impacto, mapa de resultados, teoria da mudança e análise de stakeholders. O projeto trouxe uma contribuição de avaliação ex ante, elucidando as capacidades dos atores a serem desenvolvidas para gerar a transformação desejada.

No Brasil, a especificação das cestas de bens e serviços a partir do diagnóstico das comunidades rurais onde estão presentes ativos culturais e naturais mostra a diversidade de situações e heterogeneidades internas. Entretanto, pontos em comum são apontados: pouca integração multissetorial para alavancar o potencial das sinergias no território, a necessidade do apoio institucional mais articulado e menos setorial, além da possibilidade do uso de instrumento oficial de reconhecimento e proteção (CERDAN; VIEIRA, 2011).

A prospectiva territorial tem íntima ligação com a redução das desigualdades territoriais, podendo auxiliar o alcance de compromissos assumidos na agenda 2030, de forma que as metas dos ODS relacionados precisam ser observadas no desenho de políticas e programas com abordagens de competitividade territorialmente explícitas, em que exercícios prospectivos são recomendados ou até mesmo pré-requisito para obtenção de apoio. Contudo, sem a existência de fundos destinados à prospectiva territorial, bem como para a implementação de ações priorizadas, haverá pouca evolução no uso do planejamento territorial. Nesse sentido, recomenda-se a articulação de programa, com instituições nacionais e internacionais financiadoras do desenvolvimento local, compromissadas com o monitoramento e avaliação do impacto e a elucidação dos seus principais condicionantes. Pois, a compreensão da governança multinível das instituições, da governança local, dos incentivos e dos fatores de engajamento local são aspectos indispensáveis no desenho de programas de desenvolvimento territorial.

A PROSPECTIVA TERRITORIAL E AS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS

Os instrumentos oficiais de reconhecimento e proteção (IORPs) agrupam mecanismos apoiados pela ação pública como selos distintivos oficiais, ou seja, aqueles apoiados pelo estado e baseados em um conjunto de domínios institucionais que possibilitam aos territórios estabelecer uma estratégia de diferenciação baseada em atributos territoriais. Por exemplo: GIAHS, Patrimônio Imaterial, Indicação Geográfica. São dispositivos institucionais regidos por órgãos governamentais que promovem a preservação do saber fazer por meio da proteção de um nome ou do reconhecimento de práticas.

A prospectiva territorial ajuda a lidar com a aparente contradição entre o futuro da região frente às inovações tecnológicas e institucionais, contraposto ao passado das tradições, história e o patrimônio vinculados ao local. Nessa contradição reside a estratégia de geração de valor.

A tipicidade e a tradição, tendo vinculação com o meio geográfico, se tornam um valor, cujo reconhecimento e proteção trazem diversos desdobramentos futuros ao território. Por um lado, asseguram a alguns atores do território a possibilidade de internalizar o valor do bem territorial, como é o caso do uso exclusivo do nome geográfico associado a determinado produto nas Indicações Geográficas. Por outro lado, a evolução do território em função desse reconhecimento e proteção altera suas conexões internas e externas, pois mobiliza o capital social, estabelece interações com outras fontes de conhecimento e oportunidades de geração de valor com base nos bens territoriais.

A dinâmica evolucionária traz mudanças nas relações de poder entre atores nas cadeias de produção, causando mudanças na distribuição das margens e até a exclusão de participantes. Consequências estas que podem ser antecipadas se tais dinâmicas setoriais e territoriais são estudadas e entendidas a priori, por meio do inventário sobre o território e seu entorno para o diagnóstico e a busca por remédios atualizados e eficazes.

Em 1999, os 63% da vinificação no Vale do Loire foram oriundos de 63 Appellations d'Origine Contrôlée, gerando 6000 empregos, dos quais 2200 formais. A prospectiva territorial conduzida pelo INRA naquele território partiu do inventário territorial, analisando estatísticas da evolução geográfica, demográfica, de emprego, valor agregado, agricultura, agroindústria, impacto no meio ambiente, educação, pesquisa e turismo, bem como realizando entrevistas e encontros regionais, para gerar reflexões prospectivas. Estas permitiram ao INRA fazer uma análise estratégica de sua contribuição para o Vale do Loire que buscava integrar a governança das IGs no território em um comitê, para unificar o esforço de marketing territorial (RENOU *et al.*, 2001).

O projeto europeu DOLPHINS que tratou do desenvolvimento das IG construiu uma visão prospectiva setorial antes de recomendar as políticas de apoio a essa estratégia de diferenciação com selo de origem. O projeto identificou os principais condicionantes dos produtos de origem, caracterizando a diversidade de maturidade e dos tipos de governança, as incertezas sobre o futuro das políticas, elaborando cenários com foco na regulação europeia de IG (CE 2081/92), na CAP, na OMC e outras políticas. Com base nos cenários, realizaram a análise integrada dos cenários das políticas e dos arquétipos de IG para então proceder à análise SWOT e análise ex ante de impactos para formular recomendações (SYLVANDER, 2004).

Territórios em que o reconhecimento da notoriedade, da qualidade e das práticas produtivas têm relação com o meio geográfico podem estar vulneráveis às mudanças do clima no longo prazo, bem como na mudança das oportunidades do uso do solo.

Nesse sentido, o estudo prospectivo, coordenado pelo INAO e FranceAgriMer, buscou elaborar estratégias de adaptação da indústria vinícola francesa à mudança clima, integrando as dimensões da mobilidade geográfica, desenvolvimentos tecnológicos, política pública e os contextos competitivos globais e locais. As estratégias derivam de hipóteses pré-existentes em estudos anteriores e formuladas por pesquisadores e atores da cadeia produtiva. Os caminhos descritos, por meio da narrativa dos dezesseis microcenários, envolveram fatores como: a política de saúde pública com relação ao álcool, o financiamento público de CT&I, ordenamento territorial, a governança setorial e questões internacionais como a evolução das regras de rotulagem de vinhos de origem, as tendências de consumo e o impacto nas Indicações Geográficas (AIGRAIN *et al.*, 2016).

A aplicação da prospectiva territorial, como qualquer outra abordagem de interação com territórios, em especial onde residem comunidades tradicionais, deve conhecer e se adaptar à linguagem e costumes locais, bem como produzir a mediação com processos inclusivos das diversas dimensões de diversidade sócioespacial, tendo em vista estabelecer um espaço democrático e profícuo em laços de confiança e construção coletiva do futuro.

A DIMENSÃO INSTITUCIONAL NA PROSPECTIVA TERRITORIAL DAS IGS

As dimensões abordadas pelos estudos prospectivos geralmente abrangem desde aspectos tecnológicos até aspectos político-institucionais. Dado que sinais distintivos dos territórios são construções sociais em que pesam entendimentos comuns sobre normas de qualidade e modo de produção, regras e procedimentos legais e político-administrativos, compreender os processos de evolução das instituições é essencial para a estratégia desses instrumentos.

A evolução das instituições é um dos aspectos centrais em mudanças institucionais, o que pode acarretar rupturas em trajetórias tendenciais de organizações, na governança de cadeias produtivas, no quadro regulatório, e nos aspectos culturais mais difusos na sociedade. Logo, os aspectos institucionais devem ser alvo do monitoramento do ambiente para fins de formulação de estratégia, especialmente, no caso de IORPs.

A evolução das instituições tem sido estudada com relação aos desenvolvimentos históricos em termos de variação, seleção e retenção, mas pouco tem sido explorado com o uso desses mecanismos na interpretação de futuros possíveis, mas indeterminados. A abordagem evolutiva pode ajudar imaginar futuros, desenvolver, avaliar e desafiar interpretações de futuros baseadas em modelos mentais (BRESLIN, 2011).

No caso dos IORPs em territórios rurais, as comunidades e suas redes sócio-técnicas de apoio trabalham conhecimentos complementares, no sentido de que o conhecimento tradicional e o conhecimento técnico científico se complementam não somente para as justificações de reconhecimento e proteção, mas também para criar novas possibilidades. Assim, a prática prospectiva propicia o aprendizado coletivo e a mudança do modelo mental, de forma que pode trazer impacto na construção de novas instituições em diversos níveis, desde normas sociais, até as organizações e regulações.

Nesse sentido, Narayanan e Fahey (2006) propõem hibridizar a literatura de estratégia, de planejamento por cenários e de evolução das instituições, argumentando que a evolução institucional deve ocupar um lugar central no desenvolvimento de cenários, principalmente em países em desenvolvimento, evitando assumir que as mudanças globais se reproduzem da mesma forma em qualquer território. Os modelos tradicionais de elaboração de estratégia da Economia Industrial negligenciaram o ambiente institucional, mas o desenvolvimento da Economia Institucional torna possível conectar as consequências da evolução institucional à elaboração da estratégia, principalmente em situações em que as oportunidades residem não apenas em mercados de produtos, mas na arena das instituições. Portanto, cenários em que a evolução institucional está diretamente presente são mais relevantes para os contextos de negócios como selos distintivos em países emergentes, onde pesam as instituições informais - embebidas no tecido social. Assim, descrever as instituições presentes e para imaginar como podem evoluir requer métodos mistos, incluindo orientação antropológica, para gerar insights sobre transformações emergentes ou mudança inesperada de regras formais e normas comportamentais, inclusive devido às possíveis interações entre domínios institucionais, levando às descontinuidades (novos modelos de negócio, terrorismo, decisões judiciais, reviravoltas nas políticas governamentais).

Nessa esteira, esse capítulo reforça a importância dessa perspectiva para a aplicação da prospectiva territorial, visando à ação estratégica dos IORPs, em especial de Indicações Geográficas.

A abordagem evolucionária é útil para se compreender os mecanismos de seleção condicionados por modelos mentais na interpretação da evolução das instituições e das organizações, os quais podem limitar a exploração de possibilidade de futuro. Tal relacionamento entre estruturas cognitivas antecipatórias e a evolução das instituições e das organizações será claramente benéfico para a prática prospectiva, visto que o entendimento da coevolução de instituições e de organizações, em vários níveis ou domínios, influencia a elaboração de futuros. Diversas tensões-chave existem na interpretação de futuros, incluindo a tensão temporal, tensão entre níveis e tensão com o localismo. Pois, os estudos prospectivos que se concentram em um nível hierárquico são incompletos e não conseguem capturar a interação entre os níveis. Uma compreensão mais rica do processo evolutivo dentro de uma organização ou matriz institucional pode ser obtida estudando a coevolução de unidades discretas de análise em vários níveis e a interação entre esses níveis (BRESLIN, 2011).

O desenvolvimento de unidades territoriais diferem de acordo com as instituições locais, capacidades locais e modelos mentais dos indivíduos para pensar e agir com relação ao passado, presente e futuro do território.

Nesse sentido, as ciências comportamentais ajudam na compreensão das relações entre fatores culturais, espaciais, institucionais e o comportamento que implicam nas diferenças entre as trajetórias dos territórios. Cultura sócioespacial se refere às crenças compartilhadas e o comportamento condicionado por afiliações grupais delimitadas espacialmente, enquanto a psicologia da personalidade consiste na determinada natureza inata dos indivíduos que condiciona intenções comportamentais e seus resultados. No nível territorial, a relação entre as duas é bidirecional e impacta o desenvolvimento. Além disso, a agência humana é balizada pelas instituições que mediam as tensões entre as expectativas mútuas e o comportamento de fato, bem como é condicionada pela evolução das redes de poder, impactando o desenvolvimento do território. Por exemplo, a maior abertura dos indivíduos às conexões e a horizontalidade das redes sociais estabelece mais oportunidades, equidade e intercâmbio, com mais probabilidade de acesso ao suporte ao empreendedorismo e às redes de negócios, e de formação de aglomerados. As disposições psicoculturais que evoluem em cada território afetam as decisões de ação coletiva e adesão às normas sociais. O processo de desenvolvimento traz retroalimentações para as instituições, cultura e comportamento, podendo gerar um ciclo virtuoso (HUGGINS; THOMPSON, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse capítulo recupera a prospectiva territorial como uma prática aplicável aos sinais distintivos. Sua recomendação fundamenta-se no seu potencial para valorizar vocações, desejos manifestos, participação e a mobilização para ação em projetos coletivos, fazendo conexão com as políticas públicas.

A prospectiva territorial evoluiu na França, intimamente ligada à política de desenvolvimento regional, recebendo da academia aportes metodológicos e o engajamento na aplicação. Em especial para os territórios rurais, a pesquisa agropecuária traz contribuições fundamentais para se pensar o futuro desses territórios, nos quais os vetores e as dinâmicas de desenvolvimento são muito heterogêneos.

Os territórios em que se aplicam os instrumentos oficiais de reconhecimento e proteção (IORPs) como a IG possuem atributos que possibilitam estratégias de especialização que podem ativar dinâmicas do desenvolvimento. Ainda assim, podem apresentar vulnerabilidades, identidades comuns, mecanismo de governança, contiguidade espacial e sobreposição aos limites regionais administrativos, características que justificam sua inserção em políticas de apoio territorialmente explícitas, seja de competitividade, assistencial, ambiental ou de preservação do patrimônio cultural.

Especial atenção deve ser dada aos fatores culturais e institucionais, fundamentais em sinais distintivos, pois eventualmente podem sofrer ruptura no processo de evolução. A evolução institucional, em especial da governança territorial, pode criar oportunidades de conexões internas e externas, propiciando sinergias entre as atividades relacionadas, proporcionando um desenvolvimento mais integrado e sustentável do território.

REFERÊNCIAS

AIGRAIN, P.; DUCHENE, E.; ATAURI, I. G. C.; GAUTIER, J. ; GIRAUD-HERAUD, E. *et al.* Travaux de prospective sur l'adaptation de la viticulture au changement climatique : quelles séries d'événements pourraient favoriser différentes stratégies d'adaptation ? 39th World Congress of Vine and Wine BIO Web of Conferences, EDP Sciences, A paraître, 7, BIO Web of Conferences 7, 03016, 2016. DOI: 10.1051/bioconf/20160703016 Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02523823>

AULICINO, A. L.; FISCHMANN, A. A. (Orgs.) Desenvolvimento Brasil 2035: o país que queremos. Curitiba: Editora CRV, 2020. p.600 DOI: 10.24824/978658608716.1

AULICINO, A. L.; PETRONI, L. M. Parque tecnológico sudoeste paulista: fator motriz do processo prospectivo para o desenvolvimento territorial. *Gestão & Regionalidade*. Vol. 34 - Nº100 - jan-abr/2018. Doi: 10.13037/gr.vol34n100.2878 Disponível em : https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/2878/2372

BLUNDO, C. G.; BARRET, D.; FAURE, G.; HAINZELIN, E.; MONIER, C.; TRIOMPHE, B. *ImpresS ex ante: an approach for building ex ante impact pathways*. Montpellier, France, CIRAD, 2018. 64 p. Disponível em: <https://doi.org/10.19182/agritrop/00013>

BOSCHMA, R.; FRENKEN, K. Technological relatedness and regional branching. In. BATHELT, H.; FELDMAN, M.P.; KOGLER, D.F. (eds.) *Dynamic Geographies of Knowledge Creation and Innovation*. Routledge, Taylor and Francis, 2009. Disponível em: http://dimetic.dime-eu.org/dimetic_files/artbookBatheltFeldmanKogler.pdf

BRESLIN, D. Interpreting futures through the multi-level co-evolution of organizational practices. *Futures*, 43, pp. 1020–1028, 2011. DOI: 10.1016/j.futures.2011.07.001

CERDAN, C.; VIEIRA, P. F. (Coord.) Valorização dos ativos culturais e naturais das comunidades rurais e desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina/Brasil. Informe final DTR-IC. Florianópolis: UFSC - CIRAD – RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Junho de 2011.

CHORINCAS, J. Prospectiva territorial : conceitos, técnicas e exemplos europeus. *Geoinova*, n. 12, p. 275–295, 2006. Disponível em: http://www.infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=direct&doc_number=000038822&format=999

DALLABRIDA, V. R.; TOMPOROSKI, A. A.; SAKR, M. R. Do marketing territorial ao branding de território: concepções teóricas, análises e perspectivas para o Planalto Norte Catarinense. *INTERAÇÕES*, Campo Grande, MS, v. 17, n. 4, p. 671-685, out./dez. 2016. DOI: [http://dx.doi.org/10.20435/1984-042X-2016-v.17-n.4\(10\)](http://dx.doi.org/10.20435/1984-042X-2016-v.17-n.4(10))

FORAY, D.; GODDARD, J.; BELDARRAIN, X. G.; LANDABASO, M.; MCCANN, P.; MORGAN, K.; NAUWELAERS, C.; ORTEGA-ARGILÉS, R. *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*. Regional Policy. Luxembourg: Publications Office of the European Union, May, 2012. DOI: 10.2776/65746. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf

FOURNY, M-C.; DENIZOT, D. La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée. In: DODIER, R.; ROUYER, A.; SECHET, R. *Territoires en action et dans l'action*. Presses universitaires de Rennes, p. 29-44, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/32222014>

GODET, M.; DURANCE, P.; DIAS, J. G. A prospectiva estratégica para as empresas e os territórios. *Cadernos do LIPSOR*. Caderno nº 20. Paris: CNAM, 2006.

GOUX-BAUDIMENT, F. Medida y máximo aprovechamiento del impacto de la prospectiva regional. *The IPTS Report*, n. 59, Noviembre, 2001. Disponível em: <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/medida-maximo-prospectiva-regional-118782>

GÜELL, J. M. F. Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial. *Ciudad y territorio estudios territoriales*. XLIII (167), pp. 11-32, 2011.

HUGGINS, R.; THOMPSON, P. *A Behavioural Theory of Economic Development: The Uneven Evolution of Cities and Regions*. Cap. 1 e 2. New York: Oxford University Press, 2021. 336p. DOI: 10.1093/oso/9780198832348.003.0001 Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=xqkPEAAQBAJ>

JESUS, M. S.; MAIA, E. T.; VELOSO, G. M.; CAVALCANTE, M. A. F.; SILVA, W. C.; MARTINS, W. J. *Diálogos prospectivos Brasília 2030: Integração de políticas públicas no território*. *Com. Ciências Saúde*. 28 (2) : 198-204, 2017.

MACE, L. *Rapport d'analyse comparative la prise en compte et l'articulation des différents champs de l'alimentation dans les projets alimentaires territoriaux*. Chambres d'agriculture France, Réseau national Projets Alimentaires Territoriaux - Rn PAT, 2017.

MORA, O. ; AUBERT, F. ; FRÉMONT, A. ; GAUVRIT, L. ; HEURGON, E. *et al.* *Prospective : les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*. 2008. Disponível em: <https://hal.inrae.fr/hal-02823758>

NARAYANAN, V.K.; FAHEY, L. Institutional evolution as an emerging focus in scenario planning. *Futures*, 38, pp 972–992, 2006.

RENOU, D. ; HOFACK, P. ; SEBILLOTTE, M. *Réflexion prospective régionale : Pays de Loire : esquisse régionale*. Edition INRA, 169 p., *Bilan et Perspectives - INRA*, 2001. Disponível em : <https://hal.inrae.fr/hal-02832866>.

SYLVANDER, B. *Development of Origin Labelled Products: Humanity, Innovation and Sustainability - Dolphins: Work Package 7. Final Report. Synthesis and recommendations* (Sylvander, B. Ed.). Le Mans, France: *Development of Origin Labelled Products: Humanity, Innovation and Sustainability - DOLPHINS*, 2004. Disponível em: http://www.origin-food.org/pdf/wp7/dol_d8.pdf

TORRE A.; WALLET F.; CORSI S.; STEINER M.; WESTLUND H. Is there a smart development for rural areas? Conclusion - Smart development: a never-ending challenge for rural areas. In. TORRE A.; CORSI S.; STEINER M.; WALLET F.; WESTLUND H. (eds.) Smart development for rural areas. Routledge, 2020. 226p. Disponible em: https://www.researchgate.net/publication/346473887_Conclusion_-_Smart_development_a_never-ending_challenge_for_rural_areas

VÁSQUEZ, J. M. Bases metodológicas y conceptuales de la prospectiva territorial para la construcción de la visión Cali 2036. Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento y Universidad del Valle. PROYECTO CALI VISIÓN 2036, Cali, Colombia, 2016. Disponible em: <https://www.cali.gov.co/descargar.php?id=30619>

VÁSQUEZ, J. M. Las transformaciones de la prospectiva territorial y la formación de los futuristas: etapas, perfiles, desafíos. Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, n. 29, Junio, pp. 11-45, 2003.