

JUL/SET 2004 TRIMESTRAL ANO XVII € 7,50

Cadernos de **ECONOMIA**

www.cadernoseconomia.com.pt

António Ramos Gomes • António Simões Lopes • Carlos Pereira da Silva • Francisco Javier Ribaya Mallada • Isabel Maria Macedo • José Alberto Pitacas • José Carlos Pinho • João Rendeiró • Manuel Lapão • Maria Lúcia • Maria R.V. Lucas • Mario de Jesus • Nicolau Santos • O... • Pedro Corte Real • Pedro Henrique... Vasco Cal...
António Simões...
Maria Macedo...
Lapão • ...
Santos...
Henri...
António...

00068
5 601073 051477

68





O carácter multifuncional da agricultura e a sua valorização económica

PEDRO HENRIQUES | MARIA RAQUEL V. LUCAS | MARIA LEONOR CARVALHO

Universidade de Évora.

A AGRICULTURA E A SOCIEDADE

Ao longo da sua evolução, a sociedade desenvolveu-se tirando partido dos vários tipos de recursos como se eles fossem inesgotáveis. Sobretudo quando o desenvolvimento mais se acentua – quer a concentração das populações em cidades de maior dimensão, quer o consumo são mais expressivos, pelo que se generaliza o processo de intensificação agrícola e a procura dos recursos naturais é maior, assim como as pressões antrópicas sobre o ambiente. Mesmo as sociedades menos desenvolvidas, com níveis de pobreza a atingir valores extremos, levam as populações a esgotar e utilizar de forma não controlada os recursos naturais na actividade agrícola para garantir a sua subsistência.

O papel que a actividade agrícola tem desempenhado na sociedade tem vindo a mudar nos últimos dois séculos, quer no peso da população agrícola, quer na relação da agricultura com o território, com a alimentação e com a natureza e o ambiente, quer na própria natureza da actividade do empresário agrícola.

Na maioria dos países, o processo de desenvolvimento adoptado levou a que a percentagem da população dependente directamente da actividade agrícola tenha diminuído gradualmente, deslocando-se para outros sectores de actividade e para as zonas urbanas.

À medida que se introduziram melhorias tecnológicas no processo de produção agrícola e que o recurso natural do solo se foi esgotando pela intensificação da produção, houve em muitas regiões uma libertação da terra agrícola para outros fins. Esta dinâmica levou, em muitas situações, a uma fragilidade económica e social do espaço territorial em que muitas comunidades estavam inseridas.

Em virtude da evolução tecnológica ocorrida, não só a relevância da actividade agrícola na sua dimensão económica e social como principal produtora de bens alimentares se viu diminuída, como também se deu uma diminuição significativa dos riscos associados à escassez de bens alimentares.

Contudo, quer o processo de urbanização do homem, quer a transformação da natureza numa máquina de produção de alimentos, desequilibrando os frágeis balanços ecológicos sabiamente mantidos durante gerações, alteraram não só a natureza envolvente, mas também a espiritualidade da relação mantida com a natureza.

Como consequência destas alterações, a natureza da actividade do empresário agrícola também se modificou e, em muitas situações, o objectivo, até então de satisfação das necessidades de sobrevivência e lazer do agregado familiar, deslocou-se para a maximização do lucro. A mudança da natureza da actividade do empresário agrícola processou-se em parceria com a incorporação no processo de produção agrícola de uma maior quantidade de recursos oriundos de outros sectores de actividade.

No mesmo período, o ambiente económico e social envolvente da actividade agrícola mudou radicalmente. As comunidades agrícolas deixaram de ser as mais importantes e representativas da sociedade e de desempenhar um papel estruturante na organização da mesma. O processo de desenvolvimento caracterizado pela industrialização e urbanização das comunidades, por mudanças profundas nos transportes e comunicações e incremento nas trocas comerciais através da integração dos mercados, numa palavra pela globalização, levou a que as comunidades urbanas, agora maioritárias, passassem a olhar para as comunidades rurais com um interesse redobrado.

De facto, as actividades agrícolas contribuem também para alcançar a coesão territorial, assegurando o desenvolvimento equilibrado do território, sobretudo em zonas periféricas com dificuldades naturais, prevenindo o despovoamento e assegurando a presença de actividades humanas em todo o território. Este objectivo é especialmente importante se se considerar que as áreas rurais cobrem 80% do território europeu e que o rendimento *per capita* nas áreas rurais é 8% a 30% inferior à média com variações consideráveis entre diferentes áreas.

A estrutura e funcionamento das comunidades urbanas é bastante diferente do das comunidades rurais. Observa-se que o êxodo das zonas rurais que ocorreu no passado, corresponde, nos dias de hoje, a um regresso à procura de elementos vivenciais ausentes nas comunidades urbanas.

Este movimento levou a que os indivíduos, os políticos e a sociedade voltassem a focar a sua atenção nas comunidades rurais, não só como fornecedoras de alimentos, energia e matérias-primas, mas também como fornecedoras de paisagens naturais, de modos tradicionais de vida, de alimentação tradicional, de artesanato e de áreas de recreação.

A NATUREZA DA ACTIVIDADE AGRÍCOLA

Desde os tempos mais remotos que a actividade agrícola tem uma natureza multifuncional (ambiental, económica e social), beneficiando, de forma directa e indirecta, a sociedade, quer em termos do seu funcionamento, quer em termos da sua estrutura. Nos últimos dois séculos, esta natureza multifuncional foi perdendo muitas das suas valências, tendo a agricultura comercial, baseada na mono-produção e produzindo externalidades negativas, colocado a actividade em risco de sustentabilidade dos recursos e da conservação do ambiente.

As contradições e os desequilíbrios inerentes ao processo de desenvolvimento económico e social levaram a que, em muitas regiões e países, o sector agrícola fosse considerado como um travão ao desenvolvimento do sector secundário e terciário, tornando-se muitas vezes o parente pobre das políticas e apoios estatais; também a intensificação da utilização dos recursos naturais foi feita sem regras mínimas de respeito pelas comunidades humanas, vegetais e animais. No seu processo de auto-análise, as sociedades passaram a reconhecer, a nível regional, nacional ou internacional, que a actividade agrícola desempenha um papel bastante específico no processo de desenvolvimento. Nesta perspectiva, o papel da agricultura no actual processo de desenvolvimento deverá estar constantemente a ser redesenhado, de modo a que a actividade agrícola recupere algumas das valências abandonadas, passe a incluir novas e a valorizar correctamente as que permaneceram. A valorização das diferentes valências deverá ser feita de acordo com a procura existente na sociedade pelos benefícios sociais da agricultura, ou seja pelo reconhecimento que a actividade agrícola é multifuncional ou produz um conjunto de bens suplementares da actividade agrícola.

A OCDE (1998) define a multifuncionalidade notando que "*para além da sua função primária de produção de alimentos e fibras, a actividade agrícola molda a paisagem, fornece benefícios ambientais como a conservação do solo, a gestão sustentável dos recursos naturais renováveis e a preservação da biodiversidade, e contribui para a viabilidade socio-económica de muitas áreas rurais. A agricultura é multifuncional quando tem uma ou várias funções para além do papel primário de produção de alimentos e fibras*". Para

além destas funções, será de considerar também as relacionadas com a herança cultural que a actividade agrícola constrói em cada lugar, concelho ou região. Todos estes aspectos ilustram o carácter multifuncional da agricultura – capacidade dos agricultores desenvolverem um conjunto diversificado de actividades, em que a produção agro-pecuária desempenha um papel de charneira e aglutinador das outras actividades. Apesar desse papel, a produção agro-pecuária pode não ser ou tenderá a não ser a actividade económica mais relevante.

A multifuncionalidade pode também ser vista na perspectiva da variedade de produtos que a actividade agrícola é capaz de fornecer à sociedade. Para tal é necessário relembra que ela produz bens alimentares e bens não-alimentares (energia); produz bens primários e bens transformados; produz bem-estar material e bem-estar imaterial (conservação do solo e biodiversidade, entre outros); produz bens públicos (paisagem, cultura, ambiente) e bens privados (bens alimentares); produz bens comercializáveis e bens não comercializáveis.

É interessante sublinhar que os bens públicos produzidos pela multifuncionalidade da actividade agrícola não resultam da acção do Estado, mas da acção das políticas públicas implementadas por agentes económicos privados. Assim, as paisagem rurais resultam da acção de agentes económicos privados, numa estrutura produtiva privada, mas são um bem público na medida em que todos beneficiam dela, no presente e no futuro.

Uma parte dos bens produzidos são bens não comercializáveis, como o bem-estar, que embora intangível é um activo importante. O bem-estar é produzido como um sub-produto dos bens que são comercializáveis.

A multifuncionalidade da agricultura resulta num conjunto de benefícios que poderão ser agrupados em benefícios para a comunidade rural (empresas agrícolas familiares, emprego agrícola, mercados locais de produtos e factores de produção, manutenção das tradições culturais das zonas rurais); benefícios ambientais (biodiversidade, conservação dos solos) e benefícios nacionais (paisagem rural, qualidade e segurança alimentar e bem-estar animal). Este conjunto de benefícios varia com as técnicas de produção utilizadas, com a localização e a dimensão das empresas agrícolas.

A pergunta a que é necessário responder é se o mercado ou a sociedade remuneram, e como, todos estes benefícios adicionais que a actividade agrícola proporciona.

Os quadros a seguir mostram os diferentes produtos provenientes da actividade agrícola classificados de acordo com a sua natureza económica.

PRODUTOS RESULTANTES DE EFEITOS DIRECTOS DA ACTIVIDADE AGRÍCOLA

Tipo de Produto	Nat. Económica	Pagamento
Produtos Agrícolas	Bens Privados	Mercado
Biodiversidade		
Paisagem rural	Bens públicos	
Conservação do solo	Bens privados	Estado
Erosão e poluição	Externalidades	
Segurança alimentar	Risco moral	
Qualidade alimentar		
Higiene alimentar		
Bem estar animal		

PRODUTOS RESULTANTES DE EFEITOS INDIRECTOS DA ACTIVIDADE AGRÍCOLA

Tipo de Produto	Nat. Económica	Pagamento
Produtos Agrícolas	Bens Privados	Mercado
Turismo rural		
Artesanato		
Gastronomia		
Activ. pedagógicas	Bens públicos	Estado, Merc.
Activ. de integr. social	Bens privados	
Actividades de lazer		
Possibilidade de viver em espaços rurais		
Oportunidades de emp.		
Património cultural		

Os produtos que resultam directamente da actividade agrícola podem ser bens privados ou públicos, provocar externalidades ou ter problemas de risco moral. A segurança alimentar bem como a qualidade/higiene alimentar são aceites, geralmente, como tendo um carácter público. A gestão sustentável dos recursos naturais gera externalidades positivas e previne as negativas. A qualidade/higiene alimentar tem problemas de risco moral. A actividade agrícola pode promover externalidades positivas (biodiversidade, paisagem rural, conservação do solo) ou negativas (erosão e poluição, perda de biodiversidade e de paisagem).

Os efeitos indirectos da actividade agrícola têm um largo espectro e podem ter natureza pública ou privada.

Se os efeitos da produção forem negativos, a intervenção pública é exigida para os reduzir (regulamentos, impostos). Quando positivos, os produtores têm uma base para exigir uma compensação pelos serviços oferecidos à sociedade.

*Na maioria dos países,
o processo de
desenvolvimento adoptado
levou a que a percentagem
da população
dependente directamente
da actividade agrícola
tenha diminuído
gradualmente, deslocando-se
para outros sectores
e para as zonas urbanas.*

A compensação pelos efeitos da actividade agrícola deve ser paga pelo mercado ou pelo Estado. Nalguns casos, o pagamento pode ser feito como um suporte directo ao rendimento (paisagem natural e biodiversidade, por exemplo) ou aos investimentos agrícolas (conservação do solo, turismo rural, actividades de lazer, entre outros), mas o Estado pode exigir técnicas de produção sustentável e padrões mínimos de qualidade e higiene alimentar. Noutros casos, o Estado pode suportar os efeitos directos e indirectos da agricultura através de preços internos mais elevados.

Com o processo de globalização e liberalização do mercado, os governos reduziram o suporte dos preços dos produtos agrícolas, sendo uma questão relevante a quantia que os agricultores deverão receber pelos efeitos positivos da sua actividade que não são contabilizados directamente nos preços de mercado.

VALORIZAÇÃO ECONÓMICA DOS PRODUTOS DA MULTIFUNCIONALIDADE

Valorizar economicamente significa tentar quantificar, de forma empírica, o valor para a sociedade dos produtos e serviços produzidos pela agricultura multifuncional, quer o seu contributo para o bem-estar humano, quer para a formação de preços de referência para afectação directa de recursos (Randall, 2002). Em muitas situações, o preço de mercado não reflecte os bens adicionais resultantes da multifuncionalidade (preço dos produtos agrícolas), enquanto que noutras, o preço de mercado já pode incluir as valências multifuncionais da agricultura (turismo rural, gastronomia, artesanato). Por outro lado, o preço (valor) de alguns dos produtos da multifuncionalidade poderá ser avaliado de forma conjunta (paisagem rural e biodiversidade, criação de emprego e possibilidade de viver em espaços rurais).

A dificuldade está em seleccionar as metodologias que permitam avaliar de forma eficiente os efeitos directos e indirectos, positivos ou negativos, da actividade agrícola, principalmente porque não existem mercados para muitos dos produtos derivados daqueles efeitos.

A existência de um mercado, por exemplo para a poluição ou para a paisagem, a partir da estimação da correspondente função de procura, poderia permitir determinar quer o excedente do consumidor quer a disposição a pagar. Consequentemente, indicadores monetários do incremento do bem-estar social daí derivado poderiam ser estimados.

CONCLUSÕES

As múltiplas funções da agricultura estão claramente interrelacionadas e são relevantes em muitas dimensões, do local ao nacional, ou do regional ao global.

Os benefícios adicionais oferecidos pela actividade agrícola devem ser qualificados e quantificados de acordo com o nível de desenvolvimento e maturidade cultural de cada país. A principal dificuldade está em remunerar estes benefícios de forma correcta e justa.

Dado o largo espectro de interrelações e de interacções entre as diferentes funções, uma decisão judiciosa exige o conhecimento dos benefícios, dos objectivos das políticas agrícolas e das expectativas da sociedade. A escolha das medidas de política a implementar deve ser sempre sujeita a debates, negociação e compromisso entre todos os parceiros. [.]

Contudo, os problemas decorrentes da ausência de mercados reais podem ser contornados seguindo dois caminhos alternativos: abordagens tipo directo e indirecto. A abordagem directa consiste em construir artificialmente um mercado que substitua a sua inexistência. Neste contexto, o papel da procura de mercado é desempenhado por um entrevistador, o da oferta pelas pessoas que utilizam os produtos em questão e o questionário que o entrevistador apresenta aos utilizadores representa o papel do mecanismo de interacção entre a oferta e a procura (Riera, 1992). Nesta abordagem considera-se o método da avaliação contingente como o mais adequado. Este consiste em avaliar a componente de não uso de um recurso natural através da quantia monetária que os beneficiários potenciais desta prática estariam dispostos a pagar. Simultaneamente, os custos derivados de uma externalidade negativa avaliam-se pela quantia monetária que os potenciais lesados aceitariam como compensação.

Os métodos incluídos na abordagem de tipo indirecto pretendem estimar o valor do produto em questão através de comportamentos que se revelam em mercados reais. Estão neste grupo o método das variáveis hedónicas e o método do custo de viagem. O método das variáveis hedónicas consiste em determinar de que forma o benefício ou o prejuízo do consumidor do bem em apreço afecta o preço de uma série de outros bens com mercado perfeitamente definido. Uma vez estabelecida esta relação, determina-se o desejo marginal de pagar por uma determinada melhoria e, a partir deste, o desejo total de pagar em função da valorização monetária da correspondente melhoria. O método do custo de viagem tem sido amplamente utilizado, quer para avaliar espaços naturais do ponto de vista recreativo, quer para avaliar melhorias realizadas nestes espaços naturais. O fundamento deste método consiste em utilizar a informação relacionada com a quantidade de tempo (custo de oportunidade) e de dinheiro (custo real) que um indivíduo ou família usa ao disfrutar de um espaço natural ou de uma paisagem preservada.

.....

BIBLIOGRAFIA

- Carvalho, M. Leonor da Silva, Pedro Damião Henriques and M. Raquel Ventura-Lucas (2002). A valorização económica da multifuncionalidade. Comunicação apresentada no Seminário "Multifunctionality-Alibi or necessity?", do Conselho Europeu de Jovens Agricultores (CEJA).
- Devries, Brad (2000). Multifunctional Agriculture in the International Context: A Review, The Land Stewardship Project.
- Prem, Bindraban, Michael Griffon, Jansen Hans and Price Thomas L. (1999). The Multifunctionality of Agriculture: Recognition of Agriculture as a Public Good or Position Against Trade Liberalisation?. FAO/Netherlands Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land.
- Price, Thomas L., Annemarie van Zeijl-Rozema, Peter Saunders (2000). Cultivating our futures. Proceedings and case studies database for the Maastricht conference.
- Randall, Alan (2002). Valuing the outputs of multifunctional agriculture. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 29, nº 3.
- Riera, P. (1992). Possibilidades y limitaciones del instrumental utilizado en la valoración de externalidades. *Información Comercial Española*, nº 711.
- Romero, Carlos (1997). *Economía de los recursos ambientales y naturales*. Alianza Economía, 2ª edição, Madrid.
- Stefani, G., S.H. Henson (2001). Assessing the Value of Labels about Food safety Attributes. Contributed paper, 71st EAEE Seminar - The Food Consumer in the Early 21st Century.