

Indicadores de Eficácia de Organizações de Produtores Florestais em Portugal

Diana Feliciano

Msc, PhD

The James Hutton Institute, Craigiebuckler, AB15 8QH, Aberdeen, Scotland, UNITED KINGDOM

Currently at: International Social Science Council. UNESCO House. 1, Rue Miollis, 75732, Paris Cedex 15 FRANÇA

Sumário. Nos anos 90 surgiu em Portugal um importante movimento associativo de proprietários florestais, principalmente nas regiões do Norte e Centro do país onde predominam as propriedades florestais de pequena dimensão. Este movimento foi dinamizado pela FORESTIS - Associação Florestal de Portugal, uma organização sem fins lucrativos, de âmbito nacional, fundada por proprietários florestais e por profissionais ligados à floresta cujo principal objetivo tem sido promover e apoiar a criação de organizações de proprietários florestais (OPF's) ao nível local. A relevância destas organizações é óbvia num país onde a maior parte da propriedade florestal é privada e as explorações florestais de pequena dimensão são predominantes. Depois de cerca de 20 anos de evolução, algumas OPF's adquiriram capacidades que lhes permitem oferecer um conjunto mais diversificado de serviços aos seus sócios. O objetivo deste estudo é o de propor indicadores de eficácia de OPF's no cumprimento de dois objetivos: o aumento do número de associados (e respetiva área florestal) e o aumento da quantidade e diversidade dos serviços prestados aos sócios. Avaliar a eficácia das OPF's é importante não apenas para se decidir sobre os apoios públicos de que as OPF's beneficiam, mas também para propor recomendações sobre o futuro destes apoios.

Palavras-chave: Organização de proprietários florestais; floresta privada; eficácia

Effectiveness Indicators for Forest Owner's Association in Portugal

Abstract. Forest Owner's Associations (FOA's) providing technical support to private forest owners only appeared in Portugal at the beginning of the 1990's mainly in North and Central Portugal, where small-scale forestry is predominant. This movement was supported by Forestis - Forest Association of Portugal, a non-profit organization, created by forest owners and foresters, whose main objective has been to support the creation of FOA's at the local level. The relevance of FOA's is obvious in a country where most of the forest is private and small-scale. After 20 years of evolution, certain FOA's have acquired the capacity to provide a diversified range of forest services. The objective of this study is to propose indicators of effectiveness of FOA's in the accomplishment of two objectives: increasing the number of members (and forest area covered) and increasing the quantity of services provided to the members. The assessment of FOA's effectiveness is important in order to assist funding agencies in determining whether

and how much public support FOA's should receive and to inform the future of this support.

Key words: Forest owners' associations; private forest; effectiveness

Indicateurs d'Efficacité des Associations de Propriétaires Forestiers au Portugal

Résumé. Au cours des années 90, un important mouvement associatif de propriétaires forestiers est né dans le nord et le centre du Portugal. Ce mouvement a été stimulé par Forestis – Association Forestière du Portugal. Forestis est une association nationale non lucrative, formée de propriétaires et de professionnels forestiers. Son objectif principal est de promouvoir et de soutenir la création d'Associations de Propriétaires Forestiers (APFs) au niveau local. L'utilité de ces associations est évidente dans un pays où la forêt est principalement divisée en petites exploitations forestières privées. Après 20 ans d'évolution, certaines APFs ont acquis la capacité d'offrir des services diversifiés aux propriétaires forestiers. Cette étude propose des indicateurs de l'efficacité des APFs, notamment sur l'augmentation du nombre de leurs adhérents et la diversité des services qui leur sont proposés. L'évaluation de l'efficacité des APFs pourrait informer les agences publiques qui décident de leur financement.

Mots clés: Organisations de propriétaires forestiers; forêt privée; efficacité

Introdução

Em Portugal, onde 93,4% da floresta pertence a proprietários florestais privados, o movimento associativo de proprietários florestais só arrancou verdadeiramente no início dos anos 90. A constituição da FORESTIS - Associação Florestal do Norte e Centro de Portugal, em 1992, foi um acontecimento muito importante para dinamizar esse processo nas regiões de minifúndio. O desenvolvimento deste movimento foi influenciado por alterações na política florestal, já que, com a entrada de Portugal na União Europeia em 1986, a floresta privada portuguesa beneficiou de um conjunto de programas de incentivos financeiros para a florestação, reflorestação e melhoramento dos povoamentos existentes (RADICH e ALVES, 2000; MENDES *et al.*, 2004).

O primeiro programa de florestação deste género destinado à propriedade privada com medidas específicas para Portugal foi o Programa de Ação Florestal (PAF) que tinha como objetivos a melhoria e intensificação da utilização dos povoamentos florestais já existentes,

a recuperação de áreas atingidas por incêndios, o aumento da área florestal, designadamente pela utilização de terrenos incultos e zonas afetadas à agricultura marginal e o fomento do uso múltiplo da floresta. Ao PAF seguiu-se o Programa de Desenvolvimento Florestal (PDF) do 2º Quadro Comunitário de Apoio, o qual por sua vez, era parte do Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF) e apoiava a arborização de áreas ardidas e novas áreas, a beneficiação de povoamentos e as ações de uso múltiplo da floresta.

As medidas florestais 797/85 e o REG (CEE) nº 2080/92 surgiram no contexto das novas reorientações da Política Agrícola Comum (PAC). O primeiro, embora tenha sido um programa de financiamento principalmente agrícola, também subsidiava ações de florestação e beneficiação de povoamentos para melhorar a eficácia das explorações agrícolas. O segundo teve como objetivos reduzir excedentes agrícolas e diminuir o défice em produtos florestais além de apoiar a arborização, o aproveitamento da regeneração natural e a beneficiação das superfícies florestais

Os generosos incentivos proporcionados pelos programas de florestação e melhoramento dos povoamentos fizeram aumentar a procura de assistência e aconselhamento técnico por parte dos proprietários privados face à inexistência de serviços de extensão florestal. Como consequência surgiram um conjunto de empresas de prestação de serviços e consultores florestais individuais que elaboravam as candidaturas aos incentivos florestais para os proprietários de maior dimensão. Os pequenos proprietários de pequena e média dimensão não tinham no entanto capacidade financeira para pagar a estas empresas. Além disso, nem sempre podiam acompanhar a execução dos projectos. Foi em boa parte por causa destas limitações que pode ter surgido a necessidade de se constituírem OPF's. Outros factores terão sido o facto dos projectos a apresentar terem de ser elaborados por técnicos especializados, o risco crescente de incêndios florestais, a disponibilidade de fundos europeus para a criação e funcionamento de organizações de produtores agrários (MENDES e FERNANDES, 2007):

O movimento associativo desenvolveu-se principalmente nas regiões do Norte e Centro do país por ser aí que a propriedade florestal é de mais pequena dimensão e o risco de incêndio é maior. O modelo territorial adoptado pela FORESTIS para as associações sub-regionais que foram constituídas pela sua iniciativa foi o dos agrupamentos de municípios, tendo o arranque do associativismo florestal no Norte acabado por ocorrer com o apoio de instituições e de fundos públicos exteriores ao Ministério da Agricultura e aos sistemas de incentivos destinados especialmente à floresta. Apesar de

serem um fenómeno relativamente recente no setor florestal Português, as OPF's desenvolvem cada vez mais importantes funções que eram tradicionalmente da competência do Estado e estão a ter um papel fulcral na prestação de serviços aos proprietários florestais e à sociedade em geral (DGRF, 2006). Segundo MENDES (2005a) esses serviços podem ser distinguidos com base num critério económico em bens públicos, caracterizados pelas propriedades da não exclusão e da não rivalidade, em bens privados, caracterizados pelas propriedades da exclusão e da rivalidade e finalmente em bens de clube, sem rivalidade mas com exclusão. Os associados que requisitam serviços com característica de bem privado (e.g. elaboração de cartografia digital) ou de clube (e.g. certificação florestal) pagam pelos serviços prestados. Estes pagamentos, juntamente com as quotas anuais pagas pelos mesmos, constituem parte dos proveitos próprios das OPF's. Os serviços com característica de bem público (e.g. prevenção de fogos florestais) são aqueles que justificam a existência de uma percentagem de financiamento público que apoie a manutenção das OPF's. No entanto, as tendências são para a criação de programas de apoio à prestação desses serviços e não propriamente ao desenvolvimento e consolidação das OPF's. Um dos serviços com característica de bem público que já mereceu o apoio financeiro por parte do Estado é a redução do risco de incêndio, através do trabalho de silvicultura preventiva realizado pelas equipas de sapadores florestais.

A relação entre as OPF's e os proprietários florestais pode ser descrita com base na teoria da agência. Esta teoria

tem por objeto relações onde uma parte, o "principal" delega noutra, o "agente", a realização de determinadas ações, numa situação em que há assimetria de informação sobre as ações e as características dos agentes. O "principal" é o responsável por planear e propor o contrato e o "agente" decide se aceita ou não, o contrato para prestar um serviço (MACHO-STADLER e PEREZ-CASTRILLO, 1997; SALANIÉ, 1997; RASMUSEN, 1989). O contrato será aceite pelo agente se a utilidade que este obtém ao aceitar for maior do que a utilidade que obtém ao não aceitar (MACHO-STADLER e PEREZ-CASTRILLO, 1997). Neste estudo considera-se que as OPF's são o "principal" porque se dispõem em atingir determinados objetivos. Do conjunto de objetivos que se encontram nos estatutos das OPF's, salientam-se os seguintes:

a) Fomentar o associativismo florestal ao nível local, incrementando a participação dos associados e preocupando-se em alargar a atividade da OPF às áreas territoriais onde esteja menos presente;

b) Apoiar as formas de gestão conjunta da floresta que possam surgir na sua área de intervenção.

Alcançar estes objetivos é contribuir para a Gestão Florestal Sustentável (GFS), definida na Conferência Ministerial da Proteção das Florestas na Europa, realizada em 1993, como *"a gestão e utilização das florestas e áreas florestais de um modo e a um ritmo que permita manter a sua biodiversidade, produtividade, capacidade de regeneração, vitalidade e potencial para desempenhar relevantes funções ecológicas, económicas e sociais, agora e no futuro, aos níveis local, nacional e global, sem causar danos aos outros ecossistemas"*. Assim, assume-se que as OPF's contribuem para

a GFS se aumentarem o número de associados (mais área florestal abrangida) e a quantidade e diversidade dos serviços florestais prestados aos sócios (mais área gerida de acordo com os princípios da GFS).

Atualmente, existem cerca de 200 OPF's em Portugal que requerem financiamento público para poderem continuar a funcionar e a prestar serviços aos proprietários florestais contribuindo para a GFS da região onde se inserem. Dada a atual conjuntura económica do país a tendência é para diminuição dos programas de apoio financeiro e a luta pela sobrevivência destas organizações. Se não houver uma discriminação positiva no sentido de premiar as OPF's que apresentam um bom desempenho na sua contribuição para a GFS, sendo eficazes na angariação de associados e na quantidade de serviços prestados aos associados, corre-se o risco de haver uma extinção das OPF's que mais relevância têm e que marcam a diferença no setor florestal do país. Dados estes factos, o objetivo deste estudo é o de identificar alguns indicadores que possam servir para avaliar a eficácia das OPF's em Portugal e sugerir que estes sejam utilizados para informar nas decisões sobre a ajuda financeira a estas organizações de modo a que as OPF's menos eficazes sejam preteridas em relação às OPF's mais eficazes.

Fatores que influenciam a eficácia de OPF's no cumprimento dos seus objetivos

A análise de eficácia é uma das formas de se verificar se as OPF's aumentam o número de associados proprietários florestais e a quantidade e diversidade dos serviços florestais

prestados. MENDES (2006) sugeriu que uma análise de eficácia deve incluir uma análise aos fatores de disponibilidade de recursos, racionalidade individual e compatibilidade de incentivos e aos efeitos de dependência da trajetória. Com base na literatura, procurou-se identificar alguns indicadores para determinar de que forma os fatores sugeridos por MENDES (2006) influenciam a eficácia das OPF's no aumento do número de associados e da quantidade e diversidade dos serviços prestados.

Fatores de disponibilidade de recursos próprios das OPF's

Os fatores de disponibilidade de recursos dizem respeito à existência ou inexistência de recursos materiais ou não materiais que são necessários ao cumprimento dos objetivos das OPF's. Os recursos considerados importantes para ajudar uma OPF a cumprir os seus objetivos são o capital humano, físico, financeiro e social. Considera-se que a inexistência ou escassez destes recursos pode afetar a eficácia das OPF's no cumprimento dos seus objetivos.

Capital humano

O capital humano é definido pela UNESCO como "*as pessoas e a sua capacidade para serem economicamente produtivas*" considerando esta organização que a educação, a formação e o sistema de saúde são dimensões que podem ajudar a aumentar o capital humano. Outras definições consideram que o capital humano é o conhecimento, as capacidades e as competências dos indivíduos de uma organização sendo uma fonte constante de criatividade,

inovação e habilidade para a mudança, adquirindo-se o mesmo através da educação e da formação profissional. ADLER e REICH (citados em YOUNDT *et al.*, 1996) consideram que a gestão eficaz do capital humano pode ser fundamental no desempenho das organizações. Os recursos humanos das OPF's dividem-se em recursos humanos não remunerados (membros da mesa da assembleia-geral, da direção e do conselho fiscal) e recursos humanos remunerados (técnicos florestais, técnicos administrativos e sapadores florestais). Como a angariação de sócios e a prestação de serviços aos membros são maioritariamente levados a cabo pelos técnicos florestais, considera-se que é deste tipo de capital humano que depende o número de sócios e a quantidade e diversidade dos serviços prestados.

Segundo LAURSEN *et al.* (2004) a acumulação de capital humano ocorre através das qualificações profissionais dos recursos humanos que podem ser de dois tipos:

a) As qualificações trazidas pelos trabalhadores antes de serem contratados pela empresa: são as qualificações adquiridas antes de entrarem no mercado de trabalho (nível de ensino) e as qualificações adquiridas desde que entraram no mercado de trabalho e o momento em que são admitidos na atual empresa ou organização (experiência profissional);

b) As qualificações específicas dadas pela empresa: são as qualificações adquiridas na atual empresa, o que inclui formação profissional proporcionada pela organização e aprendizagem adquirida através do tempo de permanência na mesma.

As OPF's podem contribuir para a sua

própria eficácia não apenas através da contratação de técnicos florestais com um *curriculum vitae* que mais satisfaça os seus objetivos, mas também pelas qualificações específicas que lhes podem proporcionar. Estas qualificações são garantidas através das ações de formação a que os técnicos assistem e através do tempo de permanência dos técnicos nas OPF's. A participação dos técnicos em ações de formação, tais como cursos, seminários, visitas de estudo ou intercâmbio com os técnicos florestais de outras organizações contribui para o aumento das capacidades e conhecimentos dos mesmos, o que permite torná-los mais flexíveis e adaptáveis assim como contribuir para aumentar a sua dedicação à organização (LUSTHAUS *et al.*, 2002).

A permanência dos técnicos na mesma OPF por um período de tempo alargado é outro fator que lhes permite conhecer o meio natural e social no qual a OPF se insere, assim como os seus sócios e as suas necessidades. A permanência dos técnicos florestais nas OPF's depende de vários fatores dos quais se destacam:

a) Estabilidade financeira: As OPF's prestam essencialmente serviços com natureza de bem público que não são diretamente remunerados e, por isso, estão sujeitas a uma instabilidade financeira que pode dificultar o recrutamento e a manutenção de recursos humanos competentes. Isto acontece porque as remunerações e as perspetivas de carreira que oferecem nem sempre são as melhores e também porque nem sempre conseguem assegurar o pagamento regular das remunerações aos seus técnicos. A estabilidade oferecida pelo setor público, na figura das autarquias ou mesmo de

outras empresas do setor privado tem sido preferida pelos técnicos florestais, fator que fez diminuir a oferta de profissionais qualificados para as OPF's. Esta situação pode ser atenuada com OPF's menos dependentes de financiamento público nem sempre transferido atempadamente para as mesmas e, assim, mais auto sustentáveis e com maior capacidade para atrair e manter técnicos florestais qualificados;

b) A "relação de agência" entre os membros da direção das OPF's e os seus técnicos florestais: Nesta relação consideramos que os membros da direção são o "principal" uma vez que estabelecem o contrato e os "agentes" são os técnicos florestais aos quais o contrato é proposto. Importa explicar que o contrato designa as tarefas que o "agente" deve realizar para proporcionar ao "principal" a realização dos seus objetivos. Na relação de agência entre os membros da direção e os técnicos florestais, estes últimos aceitarão o contrato se este lhes trazer uma utilidade esperada superior à que obteriam se não o aceitassem. No entanto os objetivos dos técnicos florestais podem estar em conflito com os objetivos da direção da OPF uma vez que o custo para uma das partes é a receita para a outra, ou seja, as remunerações dos técnicos florestais são um custo (esforço) para a OPF e o esforço dos técnicos florestais favorece as OPF's mas é um custo para eles próprios. Os problemas de compatibilidade de incentivos resultam da existência de assimetrias de informação entre os técnicos florestais e a direção antes da relação se iniciar e depois da relação se iniciar. No primeiro caso, os membros da direção não conhecem o tipo de técnicos florestais que contratam e esta informação só

estará disponível se os técnicos florestais emitirem um "sinal" (através do currículo apresentado ou da entrevista) que revele a sua identidade e influencie a decisão dos membros da direção. Os problemas de assimetria de informação continuam após a contratação já que a direção nem sempre consegue controlar as ações dos técnicos florestais mas apenas os resultados e por isso não sabe o nível de esforço que estes empregam nas suas tarefas. Como os técnicos florestais são agentes racionais que maximizam a sua utilidade e como a sua remuneração é independente do resultado obtido, estes vão empregar o nível de esforço que mais os beneficia, ou seja o menor esforço possível. A direção da OPF pode no entanto fazer com que os técnicos florestais se interessem pelos seus objetivos através de um sistema de incentivos que se podem basear na promoção de uma relação de cooperação, respeito e confiança mútua entre ambas as partes criando ao mesmo tempo condições para a sua permanência na associação.

Capital físico

No caso das OPF's, o capital físico é constituído pelos recursos materiais necessários à produção dos serviços que estas organizações habitualmente prestam aos proprietários florestais tais como ferramentas de silvicultura, *software*, rede interligada (Internet), veículos todo terreno, instalações da sede e dos núcleos. No sentido de prestar mais e melhores serviços importa que as instalações das OPF's tenham as condições necessárias para receber os proprietários florestais e para que os técnicos tratem a informação recolhida no campo, delimitem as estratégias de

intervenção e resolvam a burocracia inerente ao funcionamento destas organizações. Na identificação dos fatores que condicionam ou favorecem a eficácia das OPF's no cumprimento dos dois objetivos já referidos, importa assim verificar se o capital físico constituído pelos seus recursos materiais constitui um fator limitativo ou se por outro lado não constitui qualquer tipo de impedimento à eficácia destas organizações.

Capital financeiro

Para garantir a existência de capital humano e capital físico as OPF's têm de ter capital financeiro. Aos técnicos florestais, administrativos e sapadores da OPF's é devido o seu salário mensal e para que o trabalho seja efetuado são necessárias instalações, tecnologias, veículos, ferramentas e outros meios, adquiridos e mantidos com os recursos financeiros das OPF's. Uma correta gestão do capital financeiro destas organizações permite assegurar a sua manutenção, assim como difundir informação que permitirá à direção tomar decisões na afetação dos recursos. GODDARD & POWELL (citados em LUSTHAUS *et al.*, 2002) consideram ainda que uma gestão eficaz do capital financeiro dá credibilidade à organização. Em Portugal, as OPF's dependem consideravelmente de financiamento público obtido depois da aprovação das candidaturas aos programas elegíveis para estas organizações e que pode constituir até $\frac{3}{4}$ do seu orçamento anual (MENDES, 2005b). O restante financiamento é proveniente das quotas anuais dos associados, do pagamento de serviços privados prestados aos proprietários

florestais, autarquias e outras entidades, e uma pequena parte proveniente de donativos. Os recursos financeiros são necessários para cobrir as despesas das OPF's a curto e a longo prazo. Dado o baixo capital financeiro próprio das OPF's e a falta de um fundo de maneiio, a capacidade de gerar receitas próprias e a obtenção de resultados líquidos positivos ao longo dos anos revela-se de crucial importância para a sua sobrevivência, considerando-se assim dois indicadores de uma gestão financeira eficaz. O aumento das receitas próprias permite uma maior independência financeira das OPF's em relação aos fundos provenientes do Estado e a obtenção de resultados líquidos positivos permite que os excedentes cubram prejuízos dos exercícios anteriores, se os houver, ou constituam uma reserva para investimentos.

Capital social

Segundo COLEMAN (1988), o capital social é um recurso dos diversos atores da sociedade (pessoas, empresas) já que facilita a sua ação no seio das estruturas em que se inserem. O capital social, tal como as outras formas de capital, tem valor produtivo e por isso, investir neste recurso é dotar-se de meios para concretizar determinados objetivos que sem ele não seriam possíveis de realizar. PUTNAM (2002) considera, por analogia com as noções de capital humano e capital físico, que o capital social é uma característica das organizações sociais. O capital social inclui as redes, as normas e a confiança que facilitam a coordenação e a cooperação na produção de um benefício mútuo, e consequentemente a produtividade individual. COHEN e PRUSAK (2001) enumeram vários

benefícios do capital social para as organizações, nomeadamente:

a) Melhor partilha do conhecimento devido ao estabelecimento de relações de confiança, quadros comuns de referência e objetivos partilhados;

b) Baixos custos de transação devido ao elevado nível de confiança e espírito cooperativo, tanto dentro da organização como entre a organização e os seus sócios ou clientes, e entre a organização e os seus parceiros;

c) Baixas taxas de rotação dos trabalhadores, reduzindo os custos de indemnização e as despesas de contratação e formação, evitando descontinuidades associadas com frequentes mudanças dos mesmos e manutenção de conhecimento organizacional com valor;

d) Grande coerência nas ações devido à estabilidade e à partilha de entendimento.

Segundo PUTNAM (2002) as redes de relações podem ser orientadas para o interior (*inward looking*) e para o exterior (*outward looking*). As redes de relações das OPF's voltadas para o interior são aquelas que mantém com os seus associados e as redes de relações das OPF's voltadas para o exterior são aquelas que são estabelecidas pelos membros da direção e pelos técnicos florestais, com outras entidades que podem ser as autarquias, as instituições de investigação, o Estado, os meios de comunicação social, as outras OPF's, as instituições internacionais ou outras organizações com interesses no setor florestal. No caso das redes voltadas para o exterior (*outward looking*), considera-se que as OPF's também beneficiam do capital social individual. Na teoria do

capital social individual, o capital social é definido como um conjunto de recursos aos quais os indivíduos têm acesso graças à sua posição numa rede relacional (BURT e LIN, citados por LAZEGA, 2006). Segundo KLANDERMANS (1997), os indivíduos com mais recursos sociais estão mais aptos para a mobilização de redes e por possuírem redes extensas podem aumentar este recurso dentro de uma organização. As OPF's podem assim beneficiar do capital social dos próprios dirigentes ou técnicos florestais através da boa posição que estes ocupam numa rede relacional. O estabelecimento de redes entre as OPF's e outras entidades com interesses no setor florestal contribui para aumentar a credibilidade das OPF's junto da sociedade e dos proprietários florestais, o que pode facilitar o crescimento do número de associados e do número de serviços a eles prestados.

Fatores de disponibilidade de recursos existentes no meio onde as OPF's se inserem

As OPF's são sistemas abertos sujeitos à influência do meio no qual se inserem, podendo este ser um fator que condiciona ou facilita o cumprimento dos seus objetivos. Segundo LUSTHAUS *et al.* (2002) "o meio envolvente é considerado o fator chave na determinação do nível de recursos disponíveis e na facilidade com que a organização realiza as suas atividades". Assim, os fatores relacionados com as características do meio de implementação das OPF's, são mais uma vez os recursos humanos, físicos, financeiros, sociais e agora também recursos naturais, que podem condicionar ou favorecer as OPF's em termos do crescimento do número de associados e no aumento da quantidade e diversidade de serviços prestados.

Capital humano

Em termos de recursos humanos do meio, assume-se que a idade dos proprietários florestais é um fator que influencia as decisões na gestão das suas explorações florestais. Segundo OGAWA (citado em NORIKO e PREMYSL, 2006), na maioria dos países desenvolvidos o envelhecimento da população está a aumentar e a taxa de natalidade a diminuir, estando previsto que os habitantes das zonas rurais e consequentemente os proprietários florestais de pequena dimensão que ainda aí habitem sejam cada vez mais pessoas de idade avançada. Por um lado, a avançada idade dos proprietários florestais pode estar relacionada com alterações nos objetivos de negócio e no problema de sucessão na gestão das explorações florestais (FUKAWO e SATO citados em NORIKO e PREMYSL, 2006). Por outro lado, há evidência de que jovens proprietários florestais com explorações florestais de pequena dimensão não efetuam uma gestão adequada das mesmas, ao contrário daqueles com idade superior a 60 anos e explorações florestais de média dimensão (NORIKO e PREMYSL, 2006). Assim, sugere-se a identificação da idade dos proprietários florestais na zona onde se inserem as OPF's para se perceber se existem indícios de uma relação entre a idade e o envolvimento dos mesmos nas OPF's, quer tornando-se membros quer requisitando serviços florestais.

A distância a que os proprietários florestais vivem das suas propriedades pode ser outro fator relevante no tipo de gestão florestal. Segundo OLIVEIRA e SANTOS (2005) os proprietários florestais que vivem próximo das suas propriedades visitam-nas com alguma

frequência e acompanham-nas quotidianamente nas ações de gestão e vigilância. Estes proprietários, por possuírem mais "apego à terra", quando ajudados por uma OPF, demonstram mais interesse na requisição de serviços florestais às mesmas.

Capital físico

No que diz respeito aos recursos físicos do meio, também se consideram as infra-estruturas existentes na zona de implementação das OPF's. Estradas em más condições ou linhas de telefone escassas que dificultem as comunicações, podem ser fatores que condicionam a atividade das OPF's em termos de prestação de serviços florestais nas explorações dos associados, contacto com os associados ou disseminação de informação sobre os serviços prestados pela OPF ou sobre as melhores técnicas silvícolas a empregar.

Capital financeiro

Para participarem ativamente nas OPF's os proprietários florestais incorrem em "custos", nomeadamente as quotas anuais e o pagamento dos serviços privados. Se os proprietários florestais do meio onde as OPF's se inserem não apresentarem grande disponibilidade financeira, as OPF's poderão ter mais dificuldade em receber o pagamento das quotas dos serviços prestados. Algumas autarquias e outras instituições cooperam com as OPF's e isso diminui o estrangulamento financeiro, deixando os técnicos florestais mais livres para se ocuparem das estratégias de angariação de associados e prestação de serviços. No entanto, isso nem sempre acontece com todas as OPF's.

Capital social

A rede de relações orientadas para o exterior depende do capital social do meio. Segundo POPE (2003), a participação em estruturas associativas é um indicador importante do capital social de uma comunidade porque reflete o grau de comprometimento cívico e a natureza das relações entre os indivíduos, aumentando a confiança do meio. O número de organizações associativas na região e o número de associados destas mesmas organizações podem assim ser consideradas como indicadores de um meio favorável ao recrutamento de novos sócios pelas OPF's.

Recursos naturais

A existência de condições naturais favoráveis ao crescimento de espécies florestais com algum valor económico, como o eucalipto, pode aumentar o interesse dos proprietários florestais pela gestão das suas explorações com vista ao aumento da produtividade e do rendimento e assim estimular os mesmos a tornarem-se sócios e a requisitarem cada vez mais serviços às OPF's. Segundo OLIVEIRA e SANTOS (2005), o eucalipto é uma espécie ligada aos proprietários do tipo Investimento - Reserva (IR) e Exploração - Reserva (ER), que se caracterizam entre outras coisas por realizarem investimentos nas suas propriedades florestais com vista ao aumento da sua rentabilidade.

Factores de racionalidade individual

Considerando a relação de agência entre as OPF's e os proprietários florestais em que as OPF's são o "principal" e os

proprietários florestais os "agentes", estes só estão dispostos a colaborar com o "principal", ou seja, só estão dispostos a aderir à OPF, se se sentirem beneficiados com isso, como por exemplo:

a) Beneficiar das vantagens das economias de escala conseguidas através da prestação de serviços e gestão florestal conjunta (KITREDGE, 2003; MENDES *et al.*, 2006): Sendo a propriedade florestal, do Norte e Centro do país caracterizada pela sua pequena dimensão e distribuída por parcelas dispersas, a associação dos proprietários florestais numa OPF faz com que estes beneficiem das vantagens das economias de escala que se podem obter quando se aumenta a área onde são prestados os serviços (ex. trabalhos de limpezas de matas realizados pelas brigadas de sapadores florestais com vista à redução do risco de incêndio);

b) Ter acesso a uma estrutura que possa assumir parte da gestão das explorações florestais (KITREDGE, 2003; MENDES *et al.*, 2006): Em Portugal, muitos proprietários florestais vivem nos centros urbanos, longe das suas explorações florestais, não efetuando a sua devida gestão. As OPF's podem constituir alternativas ao absentismo para estes proprietários florestais, ao assumirem parte da gestão florestal das suas propriedades, poupando-lhes tempo e dinheiro e aumentando-lhes os benefícios que decorrem de uma gestão florestal adequada;

c) Beneficiar das vantagens da redução das imperfeições no mercado dos produtos florestais (MENDES *et al.*, 2006): A concentração de produtos florestais do lado do produtor com vista à sua comercialização aumenta o seu poder negocial aquando da venda dos

produtos, podendo levar à obtenção de lucros mais elevados. As OPF's, ao promoverem o agrupamento dos produtos florestais do lado do produtor contribuem para a redução dos custos de transação na procura de mercado para os mesmos.

d) Ter acesso ao processo de certificação florestal (KITREDGE, 2003; MENDES *et al.*, 2006): No mercado dos produtos florestais a certificação é, em termos económicos, um serviço com característica de "bem de clube", sem rivalidade mas com exclusão, para os proprietários que obtêm os seus produtos certificados. Este serviço constitui mais um incentivo ao associativismo florestal e à requisição de assistência técnica por parte dos proprietários florestais associados, que podem assim beneficiar da certificação florestal para os seus produtos a um preço mais acessível.

e) Beneficiar das vantagens da redução dos custos de transação em relação ao acesso a sistemas de incentivos públicos à atividade florestal (MENDES *et al.*, 2006): As medidas florestais às quais os proprietários florestais se candidatam estão muitas vezes dispersas por vários e complexos programas. A existência de uma estrutura intermediária, como uma OPF, que represente os seus interesses junto da administração pública, os informe sobre a legislação em vigor e lhes elabore as candidaturas aos vários programas florestais, reduz os custos de transação dos proprietários florestais nas suas relações com as políticas públicas.

Apesar de todos estes incentivos, que constituem vantagens para o associativismo por parte dos proprietários florestais, podem existir

razões que levem os mesmos a preferir não fazer parte destas organizações. De acordo com KITTREDGE (2003), mesmo em países onde as OPF's são estruturas com grande importância no setor florestal e com largos anos de experiência, a taxa de associativismo dos proprietários florestais não ultrapassa os 75%. Segundo este investigador algumas das razões que impedem os proprietários florestais de se associarem são o desinteresse pela sua floresta e pelos aspetos económicos que daí provêm, a falta de confiança nas organizações ou em quem as lidera, a crença de que conseguem gerir melhor a sua propriedade florestal ou obter rendimentos mais elevados atuando individualmente, a habilidade para beneficiarem indiretamente do associativismo dos outros proprietários florestais sem que eles próprios se associem (problema do "free rider"), o baixo valor económico dos produtos florestais, a satisfação das suas necessidades através de outros modelos que não as estruturas associativas (ex. trabalhar diretamente com as indústrias de pasta e papel), ou finalmente por entenderem que os custos de se associarem (quotas, jónias, tempo) não são compensados pelos benefícios obtidos.

Um indicador que pode mostrar se os proprietários florestais estão a beneficiar do facto de serem sócios de uma OPF é a repetição da requisição dos seus serviços pelos sócios. Se estes estão satisfeitos, ou seja, se acham que o facto de serem sócios nesta estrutura associativa lhes traz benefícios, então, certamente recorrerão aos seus serviços mais do que uma vez.

Fatores de compatibilidade de incentivos

Numa relação de agência as questões da compatibilidade de incentivos estão associadas à existência de assimetrias de informação sobre as características e ações do "agente".

Existem dois tipos de assimetrias de informação:

a) Seleção adversa: o "principal" tem informação imperfeita sobre as características do "agente". Neste caso, as OPF's nem sempre conhecem as características dos proprietários florestais quando estes se associam. Por vezes os proprietários florestais omitem a verdadeira área florestal que detêm de modo a pagar um valor de quotas mais baixo (muitas OPF's cobram o valor das quotas dependendo da área florestal dos sócios e as quotas mais elevadas são pagas pelos proprietários com mais área florestal).

b) Risco moral: O "principal" tem informação imperfeita sobre as ações do "agente".

Ou seja, uma ação de risco moral define-se pela incapacidade do "principal" em observar as ações do "agente" ou quando o agente obtém informação privada depois da relação se ter iniciado. Alguns proprietários florestais tornam-se sócios e recorrem aos serviços das OPF's para se candidatarem a projetos de arborização ou beneficiação de povoamentos florestais. Uma vez aprovadas essas candidaturas os proprietários florestais devem seguir um plano de gestão proposto pela OPF aquando da

elaboração da candidatura, que indica as operações florestais a realizar com vista ao aumento da produtividade das suas explorações. Para seguir esse plano de gestão os proprietários florestais necessitam de requisitar serviços de assistência técnica, o que nem sempre acontece. Este facto faz com que os proprietários florestais se desviem do objetivo das OPF's, que é a gestão ativa e sustentável das explorações florestais.

Efeitos da dependência da trajetória

Os efeitos da dependência da trajetória ocorrem quando o resultado de um processo depende da sua história passada, da sequência completa de decisões tomadas pelos agentes e consequentes resultados, e não apenas de condições temporárias (DAVID, 1997). Com a dependência da trajetória, tanto o ponto inicial como os eventos "acidentais" que ocorrem ao longo do percurso podem ter efeitos significativos no resultado final. Este conceito é relevante para as questões aqui em análise e pode pois servir para perceber em que medida a disponibilidade inicial de recursos e a existência de pessoas-chave no momento de arranque é ou não determinante para a trajetória das OPF's e para a sua eficácia.

Conclusão

Para verificar quais são os fatores que contribuem ou dificultam a eficácia das OPF's no crescimento dos associados e da

quantidade e diversidade de serviços prestados, propõem-se assim vários indicadores de acordo com cada um dos fatores estudados (Quadro 1).

Os dados necessários à avaliação destes indicadores poderão ser fornecidos pelos relatórios anuais de atividade e de contas das OPF's ou através de informação recolhida por entrevista com técnicos florestais e responsáveis das OPF's (e.g. membros da direção).

Em relação aos indicadores de racionalidade individual sugere-se identificar aquilo em que as OPF's podem ter contribuído para melhorar a situação dos proprietários florestais, nomeadamente:

- a) Prestação de serviços para os quais até aí não havia oferta;
- b) Prestação de serviços para os quais havia oferta, mas a preços mais baixos ou com qualidade superior à concorrência.

A análise dos fatores de compatibilidade de incentivos pode ser realizada através das entrevistas aos técnicos florestais e membros da direção das OPF's e da leitura atenta dos relatórios anuais de atividades, de maneira a detetar se há ou não situações frequentes de oportunismo por parte dos proprietários florestais associados. Da mesma forma se pode obter informação sobre os efeitos de dependência da trajetória na eficácia das OPF's em aumentarem os seus associados e a quantidade de serviços prestados.

Quadro 1 - Indicadores utilizados para avaliar os fatores de disponibilidade de recursos

Recursos		Indicadores Utilizados
Das OPF's	Capital humano	Número de técnicos florestais em relação ao número de serviços prestados e ao número de associados; Qualificações específicas dadas pela OPF aos técnicos - Participação dos técnicos florestais em ações de formação; Rotatividade dos técnicos florestais - Número de anos que os técnicos passam nas OPF's; Qualificações trazidas pelos técnicos - Local onde os técnicos florestais estudaram, nível de ensino e anos de experiência de trabalho antes de serem contratados; Relação entre os técnicos florestais e os membros da direção.
	Capital físico	Disponibilidade de recursos materiais - Escritórios, veículos todo o terreno, software, GPS.
	Capital financeiro	Receitas próprias - Intervalo de variação da porcentagem de receitas próprias das OPF's ao longo dos anos; Resultados líquidos¹ positivos - Número de anos com resultado líquido positivo.
	Capital social	Rede de relações externa - Relações das OPF's com outras entidades com interesses no setor florestal e qualidade dessas relações.
Do meio	Capital humano	Frequência com que os proprietários visitam as suas propriedades florestais; Média de idade dos proprietários florestais; Distância dos proprietários às suas propriedades.
	Capital físico	Existência de infra-estruturas na área de intervenção.
	Capital financeiro	Disponibilidade financeira dos proprietários florestais para pagarem as quotas anuais; Apoios financeiros de autarquias e outras instituições.
	Capital social	Número de associações existente na região e número de associados dessas associações em relação à população total.
	Recursos naturais	Potencialidades oferecidas pelo meio natural em que as OPF's se inserem (exemplo: espécies florestais na região).

¹ O resultado líquido é o lucro que a empresa apresenta num dado período, ou seja, aquilo que resta da sua receita, depois de considerados todos os custos dos exercícios que têm que ser deduzidos a esta.

Para testar os indicadores de eficácia aqui identificados sugere-se que se recolham dados em todas as OPF's do país e se organizem estes dados numa base de dados. Estes dados deverão ser utilizados para estimar empiricamente a relação entre os indicadores mencionados e o crescimento do número de associados e serviços prestados e da respetiva área florestal. Assim se poderão obter algumas conclusões sobre a eficácia da sua contribuição para a gestão florestal sustentável.

Antecipam-se algumas dificuldades na recolha dos dados necessários para levar a cabo esta análise uma vez que as OPF's nem sempre registam os dados sobre as suas atividades. Será também necessário que se decida sobre um ou vários serviços florestais que sejam comuns a todas as OPF's para assim se poder fazer um estudo comparativo sobre a eficácia das OPF's. Além da recolha de dados quantitativos sugere-se ainda a recolha de dados qualitativos através de discussões de grupo (*focus group*) com proprietários florestais, associados e não associados, assim como entrevistas aos mesmos. A informação recolhida através deste método será essencial para analisar de que modo os fatores de racionalidade individual, compatibilidade de incentivos e dependência da trajetória influenciam a eficácia das OPF's no recrutamento de novos associados e na quantidade e diversidade de serviços prestados.

Referências bibliográficas

- COHEN, D., PRUSAK, L., 2001. *In good company. How social capital makes organizations work.* Boston, MA: Harvard Business School Press.
- COLEMAN, J., 1988. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology* **94**: 95-120.
- DAVID, P.A., 1997. Path dependence and the quest for historical economics: one more chorus of the ballad of QWERTY. University of Oxford Discussion Papers in *Economics and Social History* nº 20. (<http://www.nuff.ox.ac.uk/economics/history/paper20/david3.pdf>)
- DIREÇÃO GERAL DE RECURSOS FLORESTAIS, 2006. *Estratégia nacional para as florestas* (Versão intermédia, 08/05/06). Lisboa: Direção Geral de Recursos Florestais.
- KITTREDGE, D.B., 2005. The cooperation of private forest owners on scales larger than one individual property: international examples and potential application in the United States. *Forest Policy and Economics* **7**: 671-688.
- KLANDERMANS, B., 1997. *The social psychology of protest.* Cambridge, MA: Blackwell.
- LAURSEN, K., MAHNKEY, V., HANSEN, P.V., 2004. Do differences make difference? The impact of human capital diversity, experience and compensation on firm performance in engineering consulting. Comunicação apresentada na *DRUID Summer conference 2004 on Industrial Dynamics, Innovation and Development.* Elsinore. (<http://www.druid.dk/>)
- LAZEGA, E., 2006. *Capital social, processus sociaux et capacité d'action collective.* In BEVORT, A. & LALLEMENT, M. (Eds.), *Le capital social: performance, équité et réciprocité.* Paris: Éditions la Découverte/M.A.U.S.S.
- LUSTHAUS, C., ADRIEN, M.H., ANDERSON, G., CARDEN, F., MONTALVÁN, G.P., 2002. *Organizational Assessment: A framework for Improving Performance.* Ottawa: International Development Research Centre (<http://web.idrc.ca/openebooks/998-4/>).
- MACHO-STADLER, I., PEREZ-CASTRILLO, D., 1997. *An introduction to the economics of Information. Incentives and Contracts.* Oxford: Oxford University Press.

- MENDES, A.M.S.C., 2005a. The role of institutions in forest development: the case of Forest Services and forest owners' associations in Portugal. Comunicação apresentada no Congresso Internacional "The Multifunctional Role of Forests - Policies, Methods and Case-Studies", Universidade de Pádua.
- MENDES, A.M.S.C., 2005b. Modelos de agrupaciones de propietarios forestales en la política forestal portuguesa. In *Jornadas Internacionais "Fiscalidad y Financiación de Montes [Ponencias]*. Vigo, 14-15 Abril 05. Asociación Forestal de Galicia. pp. 9-46.
- MENDES, A.M.S.C., 2005c. Emparcelar o quê e para quê? *Cadernos de Economia* 71: 36-40.
- MENDES, A.M.S.C., 2006. Implementation analysis of forest programmes: Some theoretical notes and an example. *Forest Policy and Economics* 8: 512-528.
- MENDES, A.M.S.C., FELICIANO, D., TAVARES, M., DIAS, R., 2004. *The Portuguese Forests. Relatório preparado para o Projecto EFFE - Evaluating Financing of Forestry in Europe*. Porto: FEG - Universidade Católica Portuguesa. (<http://ideas.repec.org/p/cap/wpaper/132007.html>).
- MENDES, A.M.S.C., FERNANDES, L.C., 2007. Políticas e instituições florestais em Portugal - desde o final do Antigo Regime até à actualidade. In *Árvores e Florestas de Portugal Vol. 7 - Floresta e Sociedade: uma história em comum*. Joaquim Sande Silva (ed.). Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Público - Comunicação Social SA e Liga para a Protecção da Natureza. pp. 77-125.
- NORIKO, S., PREMSYSL, M., 2006. Attitudes of Small-Scale Forest Owners to their Properties in an Ageing Society: Findings of Survey in Yamaguchi Prefecture, Japan. Small-scale Forest Economics. *Management and Policy* 5(1): 97-110.
- POPE, J., 2003. Social capital and social capital indicators: A reading list. *Working Paper Series* nº 1. Adelaide: Public Health Department Unit. (<http://www.publichealth.gov.au>)
- PUTNAM, R., 2006. Bowling alone: le déclin du capital social aux Etats-Unis. In Bevort, A. & Lallement, M. (Eds.), *Le capital social: performance, équité et réciprocité*. Paris: Éditions la Découverte/M.A.U.S.S.
- PUTNAM, R.D. (Ed.) 2002. *Democracies in flux. The evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press.
- RADICH, M.C., ALVES, A.A.M., 2000. *Dois séculos da floresta em Portugal*. Lisboa: CELPA - Associação da Indústria Papeleira.
- RASMUSEN, E., 1989. *Games and information: an introduction to game theory*. Cambridge: Cambridge: University Press.
- SALANIÉ, B., 1997. *The Economics of Contracts - A Primer*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- YIN, R.K., 1994. Case study research. Design and methods. (2ª Ed.). Applied Social Research Methods Series. Volume 5. SAGE Publications.
- YOUNDT, M.A., SNELL, S.A., DEAN, J.W.Jr., LEPAK, D.P., 1996. Human resource management, manufacturing strategy, and firm performance. *Academy of Management Journal* 39(4): 836-866.

Entregue para publicação em setembro de 2011

Aceite para publicação em fevereiro de 2012