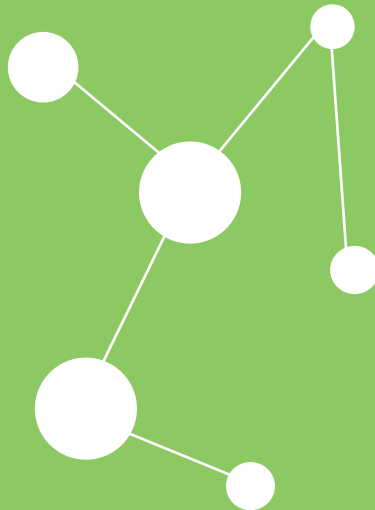


SUMÁRIO EXECUTIVO

OPTIMIZAÇÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE APOIO AO
EMPREENDEDORISMO
E INCLUSÃO SOCIAL:
ESTUDANDO O ACESSO DOS
MICROEMPREENDEDORES
ÀS MEDIDAS DE PROMOÇÃO
DO AUTO-EMPREGO



Sumário Executivo

Este documento apresenta alguns resultados e recomendações decorrentes do estudo de investigação **“Optimização das políticas públicas de apoio ao empreendedorismo e inclusão social: estudando o acesso dos microempreendedores às medidas de promoção do auto-emprego”** realizado pela Agência Piaget para o Desenvolvimento (APDES).

O objectivo amplo do estudo é o de sistematizar conhecimento sobre o **acesso dos microempreendedores às medidas de política pública de promoção do auto-emprego**, tendo em conta a sua recente reconfiguração com a **criação da linha de crédito Microinvest** e do **envolvimento das entidades bancárias enquanto parceiras chave** para a sua implementação. Pretende-se contribuir para a avaliação da implementação do Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego (PAECPE)¹, especificamente a partir do **enfoque nos percursos dos microempreendedores no acesso à linha Microinvest** – dinamizada via Apoio à Criação de Empresas (ACE) e Plano Nacional de Microcrédito (PNM), este último integrado no Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES)².

A APDES é uma organização não-governamental que desenvolve a sua acção em três frentes: Serviços (intervenção junto de comunidades e públicos em situação de vulnerabilidade, potenciando o acesso à saúde, ao emprego e à educação), Investigação (reflexão acerca dos problemas sociais sobre os quais intervém) e Advocacy (promoção da mudança social e da consciencialização de diferentes actores).

A motivação para a realização deste estudo parte da experiência de terreno do Gabinete Integrado de Informação e Consultoria (GIIC) no acompanhamento de pessoas que desejam criar negócios de pequena dimensão como forma de superar dificuldades de integração no mercado de trabalho.

O enfoque do estudo centra-se na problematização das potencialidades e constrangimentos vividos pelos microempreendedores no acesso às políticas públicas de promoção do auto-emprego, com vista a melhorar a qualidade de implementação e eficácia destas últimas.

¹ Portaria n.º 58/2011 de 28 de Janeiro, que altera e republica a Portaria n.º 985/2009 de 4 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 95/2012 de 4 de Abril.

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010, Portaria n.º 985/2009, de 4 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 58/2011, de 28 de Janeiro e Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2012, de 14 de Junho e Portaria n.º 95/2012 de 4 de Abril

AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESTUDO

A **linha de crédito Microinvest** configura-se como uma linha de **microcrédito** na medida em que disponibiliza empréstimos de pequeno montante (até 20 000€), concedidos a pessoas que se encontram excluídas do sistema financeiro tradicional, e que poderão encontrar-se em situação de pobreza e exclusão social, com vista a criar ou desenvolver actividades económicas geradoras de emprego.

O seu surgimento resulta da **reconfiguração das medidas de apoio públicas disponíveis** neste domínio, surgida no final do ano de **2009**, com a introdução de linhas de crédito para financiamento de projectos de criação de negócios. Esta reconfiguração implicou uma **redefinição do papel do Estado nas medidas de apoio à criação do próprio emprego**: de agente integralmente responsável pela avaliação e financiamento dos projectos de negócio, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) passou a assumir um papel de dinamizador e intermediário entre os potenciais microempreendedores e as **entidades bancárias**, que surgem como um **novo actor** chamado a cooperar nas políticas de combate ao desemprego. Deste modo todos os procedimentos de interação com os microempreendedores e de decisão sobre os projectos deixaram de pertencer ao circuito interno do IEFP, passando a estar centrados nas entidades bancárias (ver esquema nas páginas seguintes).

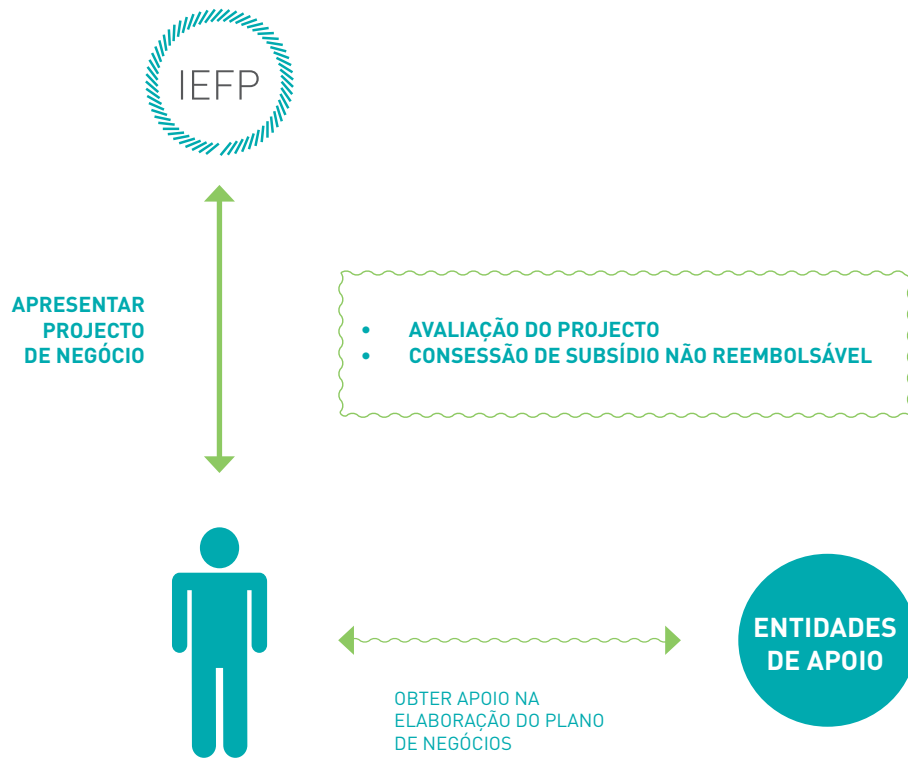
Esta medida de política pública inova pela **parceria multisectorial** que propõe, procurando apostar numa divisão de papéis baseada na vocação e nos recursos técnicos especializados de várias **entidades chave**:

- > IEFP – responsável pela dinamização da linha Microinvest via ACE;
- > ENTIDADES BANCÁRIAS – responsáveis pela concessão de crédito;
- > COOPERATIVA ANTÓNIO SÉRGIO PARA A ECONOMIA SOCIAL (CASES) – responsável pela dinamização da linha Microinvest via PNM;
- > ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – prestação de serviços de apoio aos microempreendedores;
- > SOCIEDADE PORTUGUESA DE GARANTIA MÚTUA (SPGM) – entidade gestora da linha de crédito.

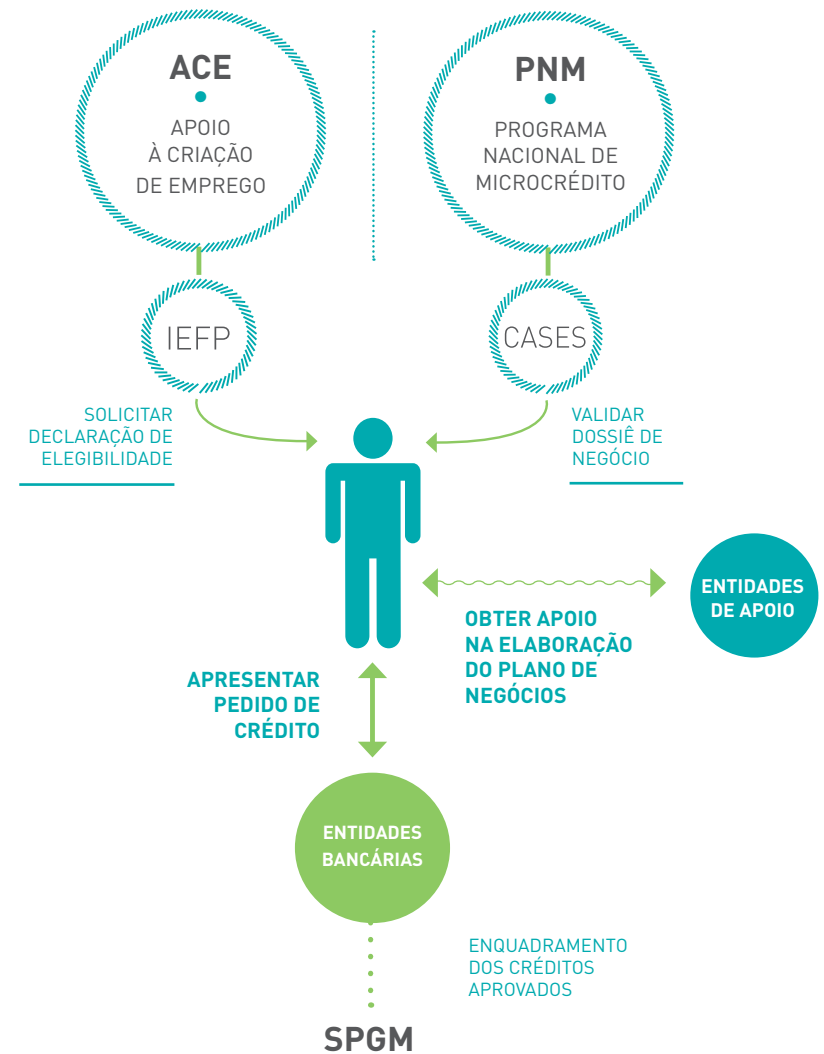


PERCURSOS DE ACESSO DOS MICROEMPREENDEDORES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DE AUTO-EMPREGO

MODELO VIGENTE ATÉ FINAIS DE 2009



LINHA DE CRÉDITO MICROINVEST



INTERROGAÇÕES DE PARTIDA

Breve nota metodológica: Auscultaram-se actores chave representantes das várias entidades envolvidas na implementação e gestão das medidas políticas em análise – IEFP, CASES, SPGM. Foram entrevistados elementos de todas as entidades bancárias protocoladas (11) com o IEFP na promoção da linha Microinvest. Auscultaram-se 14 microempreendedores que representassem casos de sucesso e insucesso no acesso ao crédito Microinvest.

Tendo em conta a actual configuração das políticas públicas de promoção do auto-emprego levantaram-se as seguintes **questões** que presidiram ao estudo:

- Como se estão a afirmar as entidades bancárias enquanto novas entidades parceiras na implementação das políticas públicas de promoção do auto-emprego dirigidas a indivíduos em situação de vulnerabilidade social?
 - > Quais as motivações para a adesão das entidades bancárias ao papel de parceiras na implementação destas políticas?
 - > Quais as vantagens e riscos associados a esta opção política?
- De que forma as políticas públicas de promoção do auto-emprego procuram assegurar um apoio técnico prévio à aprovação do crédito, factor crucial para capitalizar o acesso às medidas em estudo, permitindo o desenvolvimento e sustentabilidade das iniciativas levadas a cabo por indivíduos em situação de vulnerabilidade social?

AS EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS

OS DESAFIOS DE UM MODELO DE RESPONSABILIDADES PARTILHADAS

A **arquitectura institucional** subjacente à linha Microinvest – englobando uma série de entidades chave com papéis e responsabilidades diferenciadas, e racionalidades de actuação distintas – introduz um **grau de complexidade** que levanta desafios à sua operacionalização no terreno.

A **ausência de articulação institucional e de cultura de cooperação** entre as várias entidades chave envolvidas na linha Microinvest (IEFP, CASES, entidades bancárias, SPGM) implicou uma demora na implementação da linha e levanta, por outro lado, dificuldades no seu funcionamento quotidiano.

A **capacidade de avaliação** da execução e funcionamento da linha Microinvest apresenta desafios ligados à **dispersão de informação pelas várias entidades chave** e à consequente **dificuldade na recolha e tratamento de indicadores** de forma integrada e sistemática.

A linha Microinvest **surge paralelamente à existência de outras linhas de microcrédito** (linhas próprias das entidades bancárias, microcrédito da Associação Nacional de Direito ao Crédito [ANDC], outras linhas protocoladas), sendo que esta multiplicidade de ofertas origina confusão junto das entidades bancárias e dos microempreendedores.

PONTOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS NO ACESSO DOS MICROEMPREENDEDORES À LINHA MICROINVEST

Verificam-se **lacunas na divulgação da Microinvest e na prestação de informação** sobre o seu funcionamento que são transversais às diversas entidades chave com responsabilidades neste âmbito (IEFP, CASES, entidades bancárias) e que levantam entraves aos microempreendedores no acesso à linha.

Os percursos de acesso à linha são marcados por uma **fragmentação e descontinuidade**, associadas à necessidade de estabelecer contactos com diversas entidades (em momentos distintos e para diferentes propósitos) e à constatação de que estas não estão articuladas entre si.

Não estando garantido um funcionamento institucional fluído da Microinvest, incluindo a falta de mecanismos formais de apoio na fase de acesso à linha, verifica-se o recurso à **ativação de estratégias com base em relações de conhecimento e confiança** por parte das entidades chave e dos microempreendedores.

Os **serviços de apoio** aos quais os microempreendedores mais recorrem (prestados por gabinetes de contabilidade e empresas de consultoria) **não apostam na participação e autonomia dos microempreendedores** no desenvolvimento do seu plano de negócios.

A **formação em empreendedorismo** anterior à concessão do crédito parece ter **fraca adesão** por parte dos microempreendedores.

Na fase de análise do pedido de crédito, a **ausência de informação prestada pelas entidades bancárias e os prazos alargados** praticados causam constrangimentos aos microempreendedores.

O **Plano Nacional de Microcrédito** apresenta potencialidades ao nível da abrangência do público-alvo e da rede de técnicos locais de apoio aos microempreendedores, não estando contudo a ser eficazmente implementado.

A ACTUAÇÃO DAS ENTIDADES BANCÁRIAS

As entidades bancárias demonstram de forma geral um **desinteresse estrutural face à linha Microinvest** – devido às condições de crédito estipuladas (taxa de juro baixa e spread fixo) e às condições operacionais complexas e burocráticas – resultando numa parca divulgação da linha e na sua reduzida execução.

A **adesão das entidades bancárias é ainda assim diferenciada**, com algumas entidades a estarem mais activas na dinamização e execução da linha, motivadas pela sua responsabilidade social e pela possibilidade de

captação de novos clientes.

As entidades bancárias que detêm **conhecimento e experiência em outras linhas de microcrédito** apresentam tendencialmente uma maior predisposição e competência para a operacionalização da linha (nomeadamente dispondo de unidades especializadas em microcrédito) e para estabelecer relações de maior proximidade com os microempreendedores.

Por forma a estimular um maior interesse e motivação pela Microinvest, as entidades bancárias apontam algumas **orientações de melhoria**, a saber:

- Tornar as **condições do crédito mais atractivas** (repensar a taxa de juro praticada);
- Introduzir **maior flexibilidade** que permita algum ajuste às condições protocoladas (*spread*, prazos de carência, duração do empréstimo e amortização);
- **Simplificação** burocrática e **uniformização** de processos.

A RELEVÂNCIA DOS SERVIÇOS DE APOIO

Os **microempreendedores** necessitam de recorrer a serviços de apoio que os acompanhem na elaboração do plano de negócios e na intermediação com as entidades bancárias face à evidente necessidade de competências técnicas na área financeira e económica e a eventuais lacunas em termos de literacia financeira.

Para as **entidades bancárias** os serviços de apoio facilitam o processo de recolha e tratamento de informação relativa ao perfil dos microempreendedores e dos negócios, concorrendo para uma diminuição dos custos associados à análise dos pedidos de crédito.

Face ao exposto, as **respostas de política pública existentes a este nível** têm vindo a ser crescentemente contempladas – através do PNM, do apoio financeiro a entidades prestadoras de apoio e, mais recentemente, do protocolo estabelecido com a ANDC – mas afirmam-se ainda de forma pouco consistente, nomeadamente em termos de cobertura do território nacional.

AS RECOMENDAÇÕES

Os resultados do estudo de investigação permitiram traçar algumas recomendações que apontam dimensões relevantes para o desenvolvimento da linha Microinvest e, mais amplamente, para as políticas de promoção do auto-emprego através de linhas de crédito.

R1 // Disponibilizar **serviços de apoio ajustados** aos microempreendedores e territorialmente abrangentes, enquanto estratégia chave para viabilizar o acesso à linha de crédito.

R2 // Criar uma **figura de vinculação** que funcione como elo de ligação entre o microempreendedor e a linha Microinvest. Esta figura deve ter competência e legitimidade para assegurar, sempre que necessário, a interlocução com as várias entidades envolvidas na dinamização da linha.

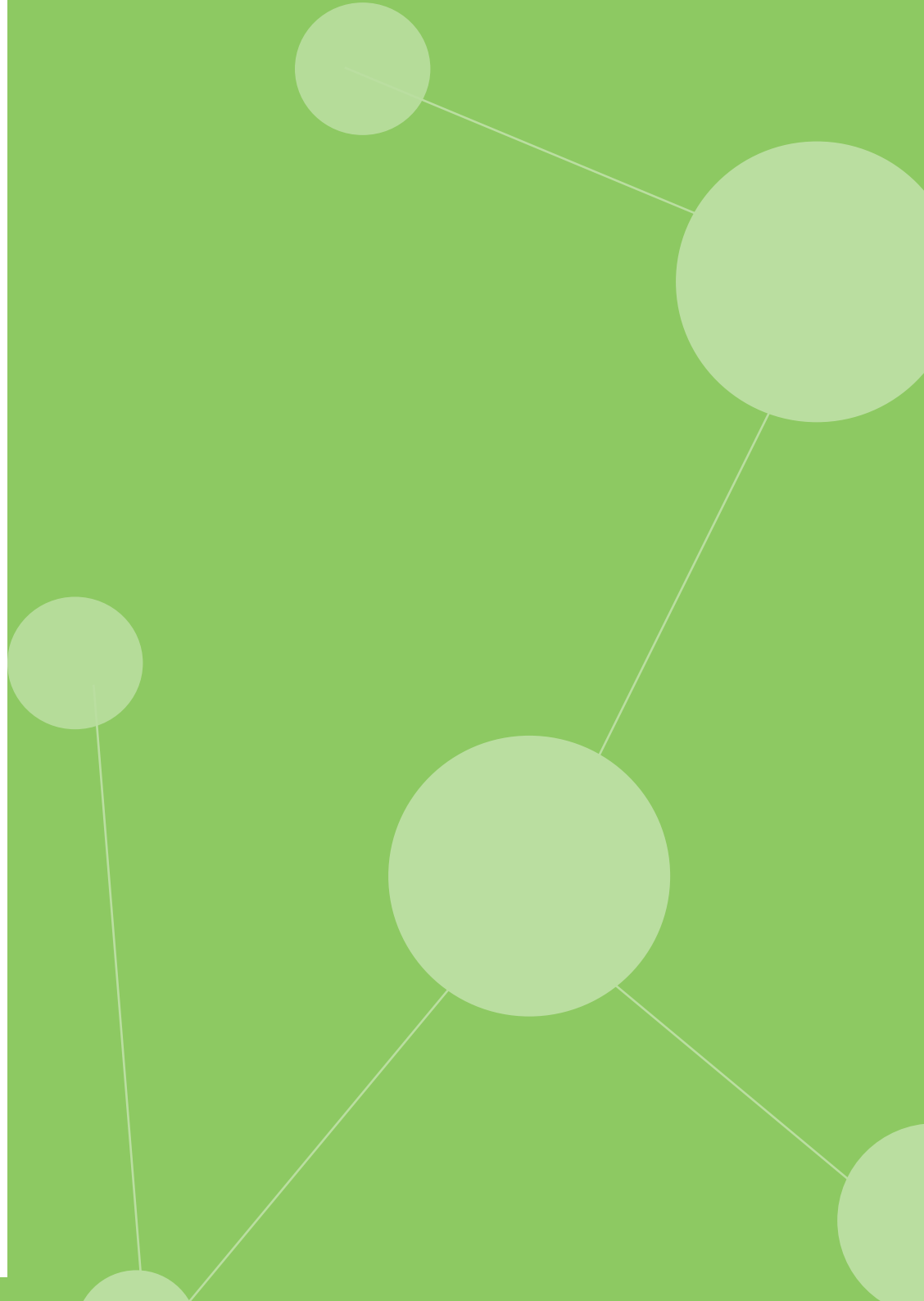
R3 // Reforçar os mecanismos de **divulgação** da Microinvest com base numa estratégia de proximidade e de parcerias locais.

R4 // Introduzir melhorias nos mecanismos de **monitorização e avaliação** do funcionamento da linha Microinvest, e de reporte de informação às várias partes interessadas.

R5 // Promover um funcionamento integrado das **diversas ofertas de microcrédito** disponíveis no panorama nacional, apostando num reforço da articulação institucional entre as entidades relevantes neste domínio.

R6 // Desenvolver uma **governança do sistema do microcrédito** em Portugal baseada no aprofundamento de uma lógica horizontal de debate e cooperação entre entidades públicas, entidades bancárias e organizações da sociedade civil.

R7 // Comprometimento com uma **estratégia de longo prazo** de apoio ao microcrédito e promoção do auto-emprego independentemente de ciclos políticos.



AS EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS

PONTOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS NO ACESSO DOS MICROEMPREENDEDORES À LINHA MICROINVEST

Da auscultação dos vários actores – IEFP, SPGM, CASES, microempresendedores e entidades bancárias – ressalta um conjunto de aspectos que caracteriza o percurso dos microempresendedores no acesso à linha Microinvest.

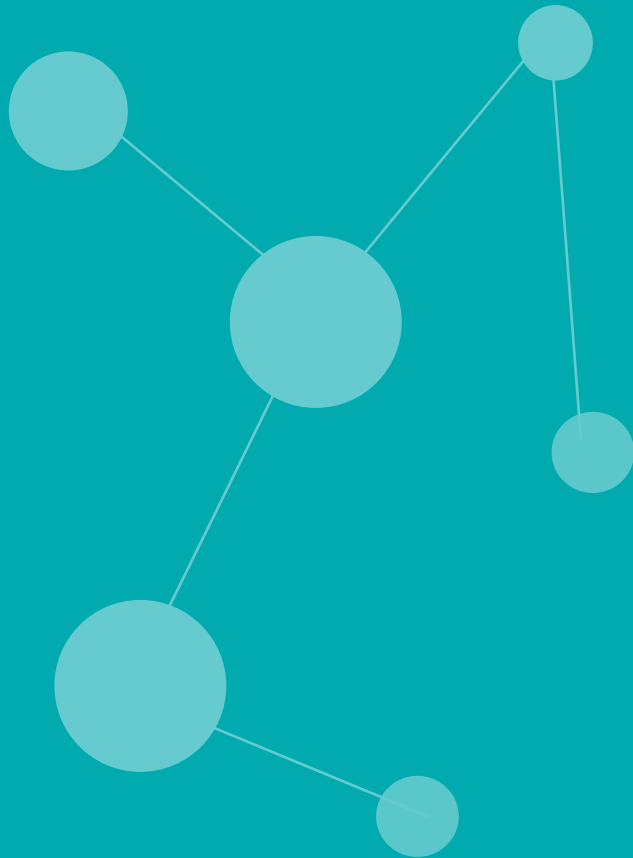
LACUNAS NA DIVULGAÇÃO E PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO POR PARTE DE ENTIDADES CHAVE

A responsabilidade de divulgação e de disponibilização de informação da linha Microinvest está a cargo de todas as entidades protocoladas³ para este efeito. IEFP e CASES divulgam essa informação no seu *website* e, para além disso, realizam sessões públicas de esclarecimentos e promovem a linha via entidades parceiras, respectivamente. As entidades bancárias demonstraram não apostar activamente na **publicitação da linha**. Nomeadamente, o cumprimento do requisito mínimo de divulgação (disponibilização de informação nos respectivos *websites* institucionais) verificou-se apenas por parte de um número limitado de entidades bancárias⁴.

O primeiro contacto dos microempresendedores com a linha ocorreu através de uma diversidade de canais – entidades públicas, pesquisas na Internet, entidades sociais, entidades privadas com fins lucrativos que disponibilizam serviços de contabilidade e apenas numa situação por parte da entidade bancária. Para um maior aprofundamento de informação e seguimento do pedido de crédito, os microempresendedores são encaminhados para as entidades bancárias. A qualidade da informação prestada por estas nem sempre foi eficaz, sendo frequentemente relatado pela maior parte dos microempresendedores o

³IEFP, CASES, Entidades Bancárias protocoladas e Sociedades de Garantia Mútua.

⁴A disponibilização das condições da linha no *website* institucional da entidade bancária é um requisito obrigatório que está estipulado em protocolo. Analisados os *websites* das onze entidades bancárias protocoladas (à data de 30/04/2014) apenas três entidades publicitam as condições da linha Microinvest, quatro entidades fazem unicamente referência à assinatura do protocolo, e outras quatro não fazem qualquer referência à linha Microinvest.



desconhecimento ou conhecimento muito superficial da linha por parte destas entidades.

As lacunas verificadas na **divulgação e de prestação de esclarecimentos** por parte das entidades chave na implementação da linha configuram-se como entraves para o seu acesso. Adicionalmente, a confusão e o desconhecimento do funcionamento da linha é transversal a todas as entidades protocoladas (ex: emissão de documentação errada por parte do Centro de Emprego, não reconhecimento por parte da entidade bancária da legitimidade de declarações previstas na lei – validação da CASES) e tem impactos na forma como os microempreendedores percebem a linha, uma vez que estes demonstraram dificuldade em compreender as suas condições e o seu funcionamento. A existência de responsabilidades atribuídas e de canais definidos em matéria de divulgação estipulados em protocolo não é assim garantia de uma comunicação eficaz da linha Microinvest junto do seu potencial público-alvo.

“Portanto, em termos de dificuldades à priori é a procura de informação, encontrar pessoas que dominem este mecanismo, seja nos bancos não é, seja no próprio IIEFP, porque também há um grande desconhecimento da linha.”

Entidade bancária

“(…) o que eles [entidades bancárias] disseram em determinado momento, é que as condições burocráticas e administrativas da linha e a rentabilidade da linha, era de facto uma rentabilidade manifestamente negativa e por isso não estavam interessados no produto, nunca iriam publicitar um produto que lhes traz prejuízo.”

Actor chave

FRAGMENTAÇÃO E DESCONTINUIDADE NOS CONTACTOS COM AS ENTIDADES CHAVE

O acesso à linha Microinvest implica que o microempreendedor estabeleça contactos com diferentes entidades: os Centros de Emprego numa fase inicial para a obtenção de esclarecimentos e numa fase posterior para solicitação da declaração de elegibilidade para acesso à linha na medida ACE, a CASES nas situações de acesso ao PNM para a validação do plano de negócios Sou Mais, as entidades bancárias para a compreensão de todo o processo de

candidatura e da documentação necessária bem como para a apresentação do pedido de crédito. É também aconselhável a procura de uma entidade de apoio que acompanhe na elaboração do plano de negócios. Existe assim uma multiplicidade de entidades com as quais o microempreendedor tem de contactar em diferentes momentos e mais do que uma vez e que demonstraram não estar articuladas entre si o que provoca **fragmentação** e **descontinuidades** nos contactos com estas entidades chave.

Esta fragmentação vai em sentido contrário ao que se verificou ser valorizado pelos microempreendedores na medida em que estes procuram um tipo de apoio que se mantenha ao longo do tempo de forma estável e contínua. Entre os microempreendedores que obtiveram aprovação do crédito, verifica-se que a maioria continuou a usufruir de acompanhamento por parte da mesma entidade que os apoiou na fase de elaboração do projecto. Esta continuidade de apoio entre as fases pré e pós criação da empresa proporciona o estabelecimento de uma **relação de confiança** entre microempreendedor e o técnico de apoio que se vai mantendo ao longo do tempo.

Também junto de algumas entidades bancárias foi possível encontrar um **apoio contínuo e próximo** ao longo do tempo, sobretudo por parte daquelas que disponibilizam um gestor de projecto para acompanhar os microempreendedores que se candidatam à linha Microinvest.

“(…) não há muita articulação entre o Centro de Emprego e a CASES, ou seja, não há nenhuma. Porque eu liguei para o Centro de Emprego e perguntei: - ‘Tenho um projecto entrado, estou a ser apoiado, estou a fazer através da CASES, não sei o quê, o projecto tem que ser na mesma aprovado por vocês?! Pela CASES?!’, pronto, não me souberam responder. Portanto, aquilo depois foi para Lisboa (...) tive que telefonar para Lisboa e não sei quê, não me souberam responder, portanto, houve ali uma, uma certa confusão. Mas pronto, foi-me dito que sim, que a CASES neste caso até substitui o Centro de Emprego para dar entrada no banco, mas que depois do banco que ia directamente, que ia novamente ao Centro de Emprego, para ver se o Centro de Emprego aprovava, é assim uma, uma história qualquer.”

Microempreendedor

“(…) agora a dificuldade eu acho que é... que há muitas entidades no meio: é o banco, a NORGARANTE, a Segurança Social, é para as

finanças, é para isto... e chega uma altura que sozinho, e eu andei para um lado e para o outro, e vai buscar e agora pega aqui, pega ali, mas acho que a maior dificuldade é que são muitas entidades no meio e tem que se conseguir conjugar as vontades de todos, os timings de todas, os papéis de todas (...) porque há coisas que não dependem de nossa vontade e do nosso tempo, é o dos outros também, e não se controla”.

Microempreendedor

ACTIVAÇÃO DE ESTRATÉGIAS COM BASE EM RELAÇÕES DE CONHECIMENTO E CONFIANÇA

Não estando garantido um funcionamento institucional fluído da Microinvest, incluindo a **falta de serviços de apoio locais ajustados** que acompanhem os microempreendedores, verifica-se o recurso à activação de estratégias com base em relações de conhecimento e confiança por parte das entidades chave e dos microempreendedores.

Perante a dificuldade de acesso a apoio para a elaboração do projecto, um dos entrevistados do IEFP, da CASES e de uma entidade bancária referiram sugerir aos microempreendedores a negociação com as Entidades Prestadoras de Apoio técnico (EPAT)⁵ para o apoio na fase pré criação da empresa. Porém, este apoio por parte desta rede de entidades apenas é suportado financeiramente nas medidas ACE e PNM após a aprovação do crédito. A lista das EPAT é disponibilizada de forma a que os microempreendedores possam desde a fase inicial obter o apoio da mesma entidade que eventualmente os poderá vir também a acompanhar após a aprovação do crédito. Esta estratégia utilizada por parte de algumas das entidades chave surge como forma de dar resposta a uma necessidade que não está a ser colmatada de forma eficaz por parte da política pública.

A necessidade de **mobilização das redes informais** esteve também presente nas seguintes situações: os microempreendedores terem procurado apoio para a elaboração dos projectos junto de contabilistas seus conhecidos; algumas entidades bancárias referirem também encaminhar os microempreendedores para alguém da rede de conhecimentos destes de

⁵As EPAT são entidades certificadas pelo IEFP para prestar apoio técnico à criação e consolidação dos projectos na fase pós criação da empresa e é assegurado por uma rede de entidades privadas sem fins lucrativos ou autarquias locais que dispõem de serviços de apoio ao empreendedorismo.

forma a colmatar a necessidade de apresentar um plano de negócios para acesso ao crédito (por questões éticas não encaminham para nenhuma entidade privada em particular); as entidades de apoio recomendarem aos microempreendedores o recurso a determinadas agências locais das entidades bancárias por já terem estabelecido contactos comerciais com algumas destas no âmbito do acompanhamento aos microempreendedores, e reconhecerem que existem entidades bancárias mais bem preparadas do que outras para conceder a linha Microinvest; uma entidade bancária cujos projectos candidatos à linha Microinvest eram encaminhados para uma agência central regional, não porque estivesse instituído formalmente que esta tratasse deste tipo de processos mas porque um técnico devido ao seu conhecimento aprofundado na área, se disponibilizava para esclarecer e prestar informações aos microempreendedores.

“[teve apoio através do seu contabilista] sim, sim conheço-o há muitos anos, a nível profissional e a nível pessoal”.

Microempreendedor

“(...) aquilo que dizia foi: conhece algum contabilista que seja da sua confiança, alguma entidade, alguma empresa que faça candidaturas a projectos, ou que possa fazer isso.”

Entidade bancária

“E portanto podemos mencionar essas entidades [que estão protocoladas para prestarem o apoio técnico após a aprovação das candidaturas] e essas entidades são divulgadas também no site do IEFP e as pessoas também poderão fazer é, entrarem em contacto com essas entidades, enfim, por exemplo para a fase preparatória e prévia à apresentação do projecto, nomeadamente para a elaboração, uma vez que essas entidades podem ou poderão acompanhar e apoiar essas empresas posteriormente à aprovação, efectivamente também podem dar algum tipo de apoio prévio.”

Actor chave

FRACA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA DOS MICROEMPREENDEDORES POR PARTE DOS SERVIÇOS DE APOIO

Há um reconhecimento generalizado por parte de todos os actores entrevistados da relevância e importância de um **apoio estruturado** na

fase de elaboração do plano de negócios que permitam realizar o pedido de crédito à linha Microinvest.

Enquanto os microempreendedores, na sua generalidade, avaliam positivamente o apoio que obtiveram na elaboração do projecto, as entidades bancárias são críticas quanto à forma como o mesmo foi prestado por parte de algumas empresas de consultoria e contabilistas. As entidades bancárias apontam a desadequação dos planos de negócio ao microempreendedor (muitas vezes sem adaptação à realidade do negócio e do microempreendedor) e o pouco ou inexistente envolvimento deste na elaboração do seu plano pelo facto de serem os técnicos das entidades de apoio a assumirem todo o processo de organização do mesmo. O desempenho de um papel activo e presente em todo o processo é fulcral para que haja apropriação do plano de negócios, devendo os microempreendedores demonstrar que são capazes de o apresentar, defender e colocar em prática evitando situações em que não há a ideia clara das informações contidas no plano.

“Nós detectamos que muitas vezes o promotor trazia-nos esse trabalho externalizado (...) É muito importante para nós que o promotor tenha um papel muito activo na construção do seu plano de negócios porque se não tiver ali a sua visão e a sua missão, aquilo não lhe vai servir para rigorosamente nada (...).”

Entidade bancária

A FRACA ADESÃO À FORMAÇÃO COMO RECURSO PARA APOIO À CRIAÇÃO DO NEGÓCIO

O IEFP disponibiliza uma formação modular em empreendedorismo que o microempreendedor poderá frequentar para o desenvolvimento da sua ideia de negócio, sendo esta de frequência optativa. Segundo um entrevistado do IEFP, esta formação foi iniciativa do Instituto pois não estava regulamentada no PAECPE. Contudo, parece não ter tido ainda muita adesão, seja por questões operacionais (foi lançada no 1º semestre de 2012 mas os referenciais formativos não estiveram logo disponíveis) seja por não haver muita procura por parte dos desempregados com ideias para criação de negócio. Por um lado, os entrevistados do IEFP referem que esta formação pode funcionar como um recurso importante na fase pré-projecto, de exploração de ideias, bem

como para apoiar na construção do plano de negócios, vocacionado para todos aqueles que desejem frequentar a formação. Por outro a visão de um dos entrevistados da CASES é que a formação não é muito útil para empreendedores que já tenham ideias de negócio mais definidas e que queiram avançar em tempo útil com o processo de criação da empresa, considerando que ela poderá fazer mais sentido numa fase posterior de apoio à gestão do negócio no qual as pessoas já estão a trabalhar (garantindo um maior envolvimento com as questões quotidianas, criando maior motivação para quem frequenta a formação).

Apenas três microempreendedores recorreram a formação. Em dois casos tratou-se de cursos de formação promovidos pelo IEFP e um terceiro foi promovido por um instituto público no âmbito do Programa de Empreendedorismo Imigrante (PEI). A avaliação da formação é distinta: se num dos casos o microempreendedor revela que esta não foi útil para a elaboração do projecto, nos outros dois a formação constituiu um apoio na exploração da ideia de negócio e no desenvolvimento do plano de negócios.

“É assim, esta ideia [de negócio] veio no âmbito de uma formação de empreendedorismo que eu fiz no início do ano. (...)na formação nem sequer abordaram investimentos, portanto eu acho que é uma falha das formações, nem sequer abordarem a parte dos investimentos. Eu saí de lá com o projecto mais ou menos alinhavado, mas sem saber muito bem onde recorrer. Depois tive que por... pelos meus meios, procurar entidades a que pudesse recorrer.”

Microempreendedor

“(...) eu tive uma formação que foi de [empreendedorismo] muito pouco aproveitada (...). Eu fiz, mas não tem proveito nenhum. Não, não tirei proveito nenhum mesmo...(...) lá fizemos um projecto. Tivemos que fazer. Mas não davam explicação de nada. Não tinha aproveitamento nenhum, nenhum. (...) E saíram todos a reclamar do mesmo.”

Microempreendedor

ENTRAVES CRIADOS PELA AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO E PELOS PRAZOS ALARGADOS NA ANÁLISE DO PEDIDO DE CRÉDITO

Ao nível das entidades bancárias, a responsabilidade da informação, esclarecimentos e recepção dos projectos de candidatura à linha

Microinvest está remetida à rede de agências locais. Após os técnicos destas agências ou os gestores de projecto efectuarem uma primeira apreciação aos planos de negócios, o dossiê de candidatura é enviado para os departamentos onde se realiza a análise dos pedidos de crédito, geralmente estruturas hierarquicamente superiores e mais centrais. Sendo os técnicos das agências locais o elo de contacto com os microempreendedores, quando o pedido de crédito segue para o departamento de análise, os microempreendedores encontram **obstáculos comunicacionais** com a entidade bancária ao não obterem uma previsão de tempo necessária para a análise, bem como qualquer tipo de esclarecimentos sobre o ponto de situação do seu pedido. Este facto é gerador de ansiedade nos microempreendedores, sempre que a análise se prolonga no tempo sem que haja feedback do mesmo. Uma das queixas recorrentes dos microempreendedores face às entidades bancárias prendeu-se com os **prazos longos de análise** que, aliados a uma ausência de justificação para a ocorrência da demora, se tornaram ainda menos aceitáveis por parte dos microempreendedores.

Os microempreendedores relataram ainda obter respostas vagas por parte de algumas entidades bancárias relativamente à justificação dos motivos de recusa aos pedidos de crédito da linha Microinvest, demonstrando **insatisfação e incompreensão** dos motivos invocados. Mesmo quando lhes foram concedidas justificações mais concretas, nalguns casos isso só aconteceu porque foram solicitados esclarecimentos aprofundados sobre os fundamentos do indeferimento.

“Era eu que tinha, que me dirigia para pedir informações. (...) Tinha sempre que pedir um feedback, porque senão parecia que se esqueciam de mim.”

Microempreendedor

“A entidade bancária é que foi um processo muito moroso, muito complicado e bastante frustrante.”

Microempreendedor

“[resposta da entidade bancária ao pedido de crédito] ‘O pedido de concessão para o crédito em assunto não foi aprovado’. Aqui diz-me só isto.”

Microempreendedor

POTENCIALIDADES AINDA NÃO CUMPRIDAS DO PNM

O PNM prevê um modelo de actuação baseado no estabelecimento de uma **rede de técnicos de apoio local** para apoio prévio à criação do negócio. Estes técnicos seriam a pessoa de contacto e o elo de ligação e intermediação entre os microempreendedores e as diversas entidades envolvidas na linha desde o momento de elaboração do plano de negócios e articulação com a entidade bancária até a aprovação e contratualização do crédito. Na prática, os microempreendedores queixam-se da inexistência desta rede, estando este entrave associado ao facto de a rede não estar ainda completamente operacionalizada.

Por um lado, este modelo de actuação daria resposta a algumas das lacunas e constrangimentos sentidos pelos microempreendedores, nomeadamente no constrangimento relacionado com a fragmentação e descontinuidades nos contactos com as entidades de referência. Por outro lado, permitiria potenciar aspectos valorizados pelas entidades bancárias relativamente à necessidade de participação dos microempreendedores na elaboração do plano de negócios com base no formato de plano de negócios Sou Mais, uma vez que este modelo foi desenvolvido precisamente com o intuito de estimular o microempreendedor a ter um **papel activo** no seu preenchimento.

Diversas entidades bancárias demonstraram desconhecimento ou falta de reconhecimento do papel institucional da CASES na implementação da linha, apontando outras a inexistência ou um número residual de candidaturas pela via PNM/CASES. De facto, o PNM apresenta um modelo de actuação com potencial mas que, não estando ainda totalmente em funcionamento, não vê cumpridas as suas funções, constatando-se um desfasamento entre o que está previsto em legislação e a realidade em execução.

“(...) porque eles [CASES] falam no site que existe uma rede de técnicos de apoio para acompanhar a execução do dossiê e eles disseram que neste momento ainda não existe rede disponível, portanto ia ter que ser eu a fazer. Eu, ou arranjar alguém que me ajudasse a fazer o dossiê (...)”

Microempreendedor

“(…) o que está escrito em portaria para a CASES, no Programa Nacional de Microcrédito, e eu digo o que está escrito, porque depois nunca vi nenhum materializar-se. A informação que eu tenho dos clientes é: ‘olhe, mas eles não têm técnico no Porto’, ‘olhe eles não têm técnico em Braga’, ‘eles não têm técnico na Maia’, por isso não me fizeram nada”.

Entidade Bancária

A ACTUAÇÃO DAS ENTIDADES BANCÁRIAS

A actuação das entidades bancárias na disponibilização da linha Microinvest pauta-se por um **desinteresse estrutural** em serem parceiras activas, tendo como fundamento os seguintes motivos:

- **As condições gerais da linha Microinvest não são consideradas atractivas**, tendo em conta a baixa taxa de juro e o spread fixo para operações que consideram ser de elevado risco, com a agravante da conjuntura económica e financeira desfavorável. As entidades bancárias reconhecem contudo a atractividade das condições da linha para o público-alvo da linha;
- **As condições operacionais são consideradas complexas e burocráticas** pela carga administrativa que é considerada excessiva face à dimensão dos projectos (cumprimento de trâmites trabalhosos e morosos – ex: seguir para a SPGM, reportar informação, envio de relatórios no final do mês) e pelas especificidades da linha que requerem a existência de suportes informáticos ajustados (ex. desembolso de crédito mediante apresentação de factura, bonificação total num determinado momento e parcial noutra).

Deste desinteresse resulta uma **parca divulgação da linha**, patente na desadequação ou insuficiência da informação que circula em algumas entidades bancárias (divulgação interna), que por sua vez se reflecte na qualidade da informação e esclarecimentos que serão prestados aos microempresários (divulgação externa).

Na generalidade, as entidades bancárias demonstram uma **fraca adesão** à implementação da linha Microinvest, percebendo-se, contudo, que existem entidades que se encontram mais activas do que outras na implementação da linha. O argumento da responsabilidade social, apesar

de ser o mais mencionado pelas entidades bancárias para a adesão à linha, não é suficientemente forte nem motivador para cativar todas as entidades para a sua implementação. Para além deste argumento, há entidades bancárias que referem assumir o microcrédito como uma nova área de negócio a equacionar, sentindo-se assim motivadas pela captação de novos clientes e pela possibilidade de venda de outros produtos bancários.

Do relacionamento entre microempresários e entidades

bancárias não foi possível traçar tendências gerais, dada a heterogeneidade de experiências que foram verificadas. Ficou, porém, evidente a existência de **actuações diferenciadas** na disponibilização da linha, no sentido em que as entidades bancárias com experiência em outras linhas de microcrédito (linhas próprias, linhas em parceria, linhas protocoladas) possuem um conhecimento e experiência acumulados que se reflectem numa maior abertura, motivação e competência para lidar com os microempresários e para aplicar a Microinvest.

Neste contexto, foi possível distinguir **dois modelos** na operacionalização da linha Microinvest por parte de entidades bancárias. Em determinados casos, o contacto com o público-alvo da linha faz-se de forma descentralizada, através das **agências locais** onde se estabelece a relação entre microempresário e técnico bancário. Este modelo apresenta vantagens do ponto de vista da abrangência territorial, garantindo escala à linha Microinvest e permitindo aos microempresários usufruírem de um serviço presencial junto das agências que lhe sejam mais próximas geograficamente. Um outro modelo de actuação prevê que a relação com os microempresários ocorra preferencialmente através das **unidades especializadas de microcrédito**, nas quais a linha Microinvest é disponibilizada juntamente com as suas linhas próprias de microcrédito. Neste caso o contacto estabelece-se entre o microempresário e um **gestor de projecto**, que tendencialmente privilegia o estabelecimento de uma maior proximidade elevando assim a qualidade da relação que é estabelecida. Verifica-se nestas situações uma maior sensibilidade dos gestores de projectos em reconhecer a realidade dos microempresários e demonstrar uma maior disponibilidade na prestação de informações, na discussão de questões relacionadas com a viabilidade do negócio e aconselhamento em diversos aspectos. A limitação existente na disponibilização da linha via unidades especializadas de microcrédito

centra-se no facto de estas estarem geograficamente mais centralizadas, cobrindo partes mais limitadas do território.

Tendo em conta a visão das entidades bancárias sobre as condições gerais e operacionais da linha Microinvest, são várias as **orientações de melhoria** indicadas no sentido de uma maior motivação e interesse pela linha Microinvest:

- **Tornar as condições de crédito mais atractivas** através da revisão da taxa de juro praticada;
- **Introduzir maior flexibilidade à linha** permitindo ajustes às condições protocoladas, nomeadamente a possibilidade de aumento do spread em função do risco de negócio, na variabilidade dos prazos de carência, na duração do empréstimo e de amortização em função da natureza do negócio;
- **Estabelecer uma simplificação burocrática e uniformização de processos**, nomeadamente no que diz respeito ao desembolso do crédito e das bonificações de juros que se traduzem numa excessiva carga burocrática e aos processos de reporte de informação.

Estas propostas permitem, por um lado, promover um maior **interesse das entidades bancárias** na linha Microinvest ao tornar as condições mais atractivas. Por outro, permitem que os processos de acesso à linha sejam mais simples e menos burocráticos, tanto para as entidades bancárias como para os microempreendedores, facilitando a sua **aplicação prática**.

A RELEVÂNCIA DOS SERVIÇOS DE APOIO

Para a apresentação do pedido de crédito à linha Microinvest é necessário que o microempreendedor seja capaz de provar a exequibilidade e viabilidade económico-financeira da sua ideia através do desenvolvimento de um plano de negócios, que em junção com um conjunto de outros documentos constitui o dossiê de candidatura. O apoio técnico desempenha um papel fulcral neste âmbito enquanto **apoio pré criação do negócio**. O apoio pode subdividir-se em dois momentos – pré e pós criação da empresa – e embora se reconheça que ambos são fulcrais para a sustentabilidade dos negócios, para efeitos do estudo foca-se a análise no apoio prévio pela sua relação directa com o acesso à linha Microinvest.

A importância de existir este apoio técnico justifica-se tanto do ponto de vista dos microempreendedores como das entidades bancárias.

Para os microempreendedores o apoio assegura:

- Um **acompanhamento na elaboração dos planos de negócio** pela necessidade de competências técnicas na área financeira e económica para este fim que a maioria dos microempreendedores não possui pela existência de eventuais lacunas ao nível de literacia financeira;
- Um **papel de intermediação com as entidades bancárias** que possuem pouca experiência de actuação junto de públicos vulneráveis pela sua vocação predominantemente comercial, funcionando o apoio como facilitador nomeadamente através da desconstrução da linguagem financeira e bancária,
- Uma dimensão imprescindível para acederem à linha, nomeadamente no tocante à **interlocação e poder negocial junto das entidades bancárias**.

Para as entidades bancárias o apoio permite:

- Que se foquem naquilo que está mais relacionado com as suas competências que é a avaliação financeira dos projectos, **evitando custos acrescidos** associados a empréstimos de pequenos montantes uma vez que o apoio ao promover a apresentação de um plano de negócios estruturado e ajustado já funcionará como uma pré análise dos planos de negócio e como validação do perfil dos microempreendedores.

A arquitectura complexa da linha e a desarticulação institucional que se verifica entre as entidades chave acentuam ainda mais a importância de um apoio técnico que seja ajustado às necessidades dos microempreendedores. O **apoio técnico prévio à criação do negócio disponível no âmbito das políticas públicas para acesso à linha Microinvest** é disponibilizado através da rede de técnicos de apoio local (via Entidades Certificadas Prestadoras de Apoio Técnico – ECPATs)⁶ apenas para os projectos no âmbito do PNM e a partir de 2013

⁶As ECPATs integram uma rede técnica qualificada que foi estabelecida prioritariamente através das parcerias com entidades protocoladas e parceiras da CASES e IEFP. A implementação desta rede segue uma lógica de aproveitamento dos meios técnicos já instalados no terreno.

também pela ANDC que passa a acompanhar os microempreendedores que pretendam recorrer à linha junto das entidades bancárias com as quais tem parcerias estabelecidas⁷. A entrada da ANDC vem reforçar a disponibilização de apoio técnico tendo em consideração que é uma entidade de referência no âmbito do microcrédito em Portugal e que possui uma metodologia de acompanhamento aos microempreendedores para a criação do negócio bastante desenvolvida pela experiência que foi acumulando neste âmbito.

Verificamos que as **respostas existentes em termos de apoio técnico pré criação do negócio estão ainda pouco consolidadas nas políticas públicas estudadas** pela seguinte ordem de factores: (1) inexistência deste tipo de apoio no âmbito da medida ACE; (2) a rede de técnicos de apoio local passar a estar prevista apenas a partir de 2011 e não estar ainda a funcionar em pleno ao abrigo do PNM, estando o apoio mais centralizado e acessível em Lisboa através dos técnicos da equipa de gestão do PNM existindo por isso até ao momento uma diferente disponibilização deste apoio em termos geográficos; (3) o apoio da ANDC, embora com cobertura nacional, estar ainda a implementar-se e ser acessível apenas para os microempreendedores que recorram a uma das entidades bancárias com as quais esta entidade tem parcerias estabelecidas. Também junto dos microempreendedores que entrevistamos foi evidente o escasso apoio pré criação do negócio através dos apoios instituídos pelas políticas em estudo (à data das entrevistas a ANDC não estava ainda a conceder apoio) tendo em consideração que a maioria recorreu a serviços prestados por entidades privadas com fins lucrativos (contabilistas e empresas de consultoria) tendo que ser os próprios a suportar integralmente a despesa com este serviço. Os microempreendedores que de forma pontual recorreram à equipa de gestão do PNM para esclarecimento de dúvidas no âmbito do plano de negócios Sou Mais obtiveram apoio via e-mail e telefone visto os serviços estarem distantes do ponto de vista geográfico. É importante que os **serviços estejam disponíveis e que os microempreendedores, a eles possam aceder com facilidade no sentido de tornar eficaz a concessão da linha Microinvest**. As organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel fulcral no âmbito dos serviços de apoio

⁷A Microinvest está protocolada com onze entidades bancárias sendo que a ANDC tem protocolos a nível nacional com três destas entidades.

pela proximidade de terreno que têm com as populações, sendo necessária uma articulação entre os vários actores envolvidos na implementação da linha para que os serviços possam ser disponibilizados eficazmente. A necessidade de articulação institucional e a importância das organizações da sociedade civil na governação das políticas públicas são aspectos que foram já apontados em investigações como o Microempreendedorismo em Portugal⁸ e que sobressaem também neste estudo.

Os microempreendedores valorizam um **apoio técnico que seja presencial, próximo e especializado ao longo da candidatura à linha Microinvest** de forma a que se sintam apoiados e mais confiantes ao longo de todo o processo. Este tipo de acompanhamento caracteriza-se pelo estabelecimento de uma relação de confiança entre técnico de apoio e microempreendedor onde aquele deverá ser capaz de desenvolver um apoio integrado que reconheça a importância de ajustar e dimensionar o negócio à realidade pessoal e profissional dos microempreendedores. Neste sentido, o **perfil do técnico de apoio** deverá complementar competências técnicas e relacionais que lhe permitam compreender a realidade dos microempreendedores e desenvolver um plano de negócios que espelhe essa mesma realidade. O técnico deve ainda promover a participação do microempreendedor na elaboração do seu projecto chamando-o a ter um papel activo na construção do mesmo.

É importante assegurar a existência de recursos humanos que prestem um serviço de qualidade e ajustado aos microempreendedores. Conforme referido por uma autora que reflecte sobre esta temática⁹, aos profissionais responsáveis pelo acompanhamento levantam-se alguns desafios uma vez que estes devem combinar qualidades técnicas e relacionais sendo necessário assegurar a sua motivação e evitar a sua rotatividade, o que é difícil em situações em que o trabalho não é bem remunerado devido a constrangimentos financeiros. Constata-se que para a rede de técnicos de apoio local do PNM inicialmente não estava prevista uma remuneração às entidades que prestassem esse apoio (ECPATs), passando a partir de 2012 a existir recursos públicos para

⁸Portela, José (coord.); Hespanha, Pedro; Nogueira, Cláudia; Teixeira, Mário; Baptista, Alberto (2008), *Microempreendedorismo em Portugal. Experiências e Perspectivas*. Lisboa: INSCOOOP

⁹Guérin, Isabelle (2002), *La microfinance et la création d'entreprise par les chômeurs. La situation dans quelques pays européens et en Amérique du Nord. Pour le Bureau international du travail et le Secrétariat d'État à l'Économie solidaire*. Lyon: s.e.

este efeito¹⁰. Uma entidade bancária avançou como hipótese explicativa para o mau funcionamento desta rede a baixa remuneração paga às entidades que acompanham os projectos. Efectivamente formar pessoal técnico especializado em serviços de apoio para a criação de negócios para um público considerado mais vulnerável requer **investimento em recursos humanos** que seja capaz de formar os técnicos com as competências necessárias para um apoio ajustado e remunerar de forma justa e compatível com o trabalho que lhes é solicitado. Deve existir um reconhecimento da importância dos serviços de apoio que leve a uma efectiva alocação de recursos públicos para este fim, permitindo condições para que os profissionais de acompanhamento sejam eficazes na resposta aos microempresendedores¹¹. Estando o financiamento disponível é necessário criar as condições para que os microempresendedores a ele consigam aceder, desempenhando os serviços de apoio um papel fulcral enquanto potenciadores do acesso à linha Microinvest. É assim importante investir num tipo de apoio técnico que possua as características apresentadas de forma a tornar eficaz o financiamento e a garantir a sustentabilidade dos negócios criados.

¹⁰O apoio financeiro para a rede de técnicos de apoio local corresponde ao valor de 1 IAS (Indexante dos Apoios Sociais) que se reparte em 50% para apoio prestado previamente à aprovação do crédito e os restantes 50% para apoio prestado após a aprovação do crédito

¹¹Guérin, Isabelle (2002), *Ibidem*.

AS RECOMENDAÇÕES

Considerando os resultados do presente estudo de investigação, que permitiram aprofundar o conhecimento sobre a realidade de implementação e funcionamento da linha Microinvest, traçam-se, agora, algumas recomendações baseadas em dimensões que se evidenciaram como cruciais para o bom desenvolvimento dessa linha e, mais amplamente, para as políticas de promoção do auto-emprego¹² através da promoção de linhas de crédito.

RECOMENDAÇÃO 1 // Disponibilizar serviços de apoio ajustados aos microempresendedores e territorialmente abrangentes.

A existência de serviços de apoio – anteriores à aprovação do crédito e à constituição da empresa – evidencia-se enquanto elemento catalisador do acesso à Microinvest. A relevância destes serviços de apoio é sublinhada tanto por microempresendedores como pelas entidades bancárias:

- Do ponto de vista dos **microempresendedores**, estes serviços funcionam como um contributo necessário, e na generalidade das vezes indispensável, para a **compreensão do funcionamento da medida**, para a **estruturação de um plano de negócios** consequente com a realidade da pessoa e do negócio, e para facilitar a **intermediação com as entidades bancárias**. Saliente-se ainda que este apoio é particularmente relevante tendo em conta eventuais lacunas na literacia financeira dos microempresendedores.
- Para as **entidades bancárias**, os serviços de apoio são um elemento chave na **redução dos seus custos** de transacção – procedentes da necessidade de estabelecer relações com os microempresendedores e

¹²Não sendo objecto de recomendações no âmbito deste estudo, importa todavia realçar que o enquadramento legal que regula o funcionamento das microempresas, bem como as medidas de política social que garantem apoio às populações mais vulneráveis, são dois factores cruciais que podem constringer ou facilitar a opção pelo auto-emprego enquanto forma de inserção no mercado de trabalho. Neste sentido, ambos devem ser adaptados de forma a assegurar que os microempresendedores têm os incentivos certos para criarem o seu negócio. Por um lado, a criação de um sistema fiscal e de protecção social adequado às especificidades das micro empresas é um tema relevante e já largamente debatido a nível nacional. Adicionalmente, é reconhecida a importância de favorecer a transição do desemprego para o auto-emprego, através da flexibilização e adequação dos apoios sociais (nomeadamente permitindo a acumulação de alguns apoios sociais durante a fase de arranque da empresa ou a recuperação do direito ao subsídio de desemprego em caso de fecho da empresa).

de recolher e tratar informação necessária à análise dos processos – que jogam um papel determinante no desinteresse do sistema financeiro pelo microcrédito.

Partindo deste reconhecimento, os esforços que nos últimos anos têm sido feitos no sentido de disponibilizar serviços de apoio aos microempreendedores devem ser reforçados e operacionalizados de forma mais efectiva. Para que esta **disponibilização e promoção de acessibilidade aos serviços de apoio** seja uma estratégia chave para viabilizar o acesso à linha de crédito, deve-se:

- Procurar **reconhecer e alavancar os recursos humanos, o capital social e as metodologias de trabalho** de entidades com experiência acumulada no campo do microcrédito e/ou no acompanhamento a microempreendedores.
- Assegurar que a disponibilização de serviços de apoio tenha uma cobertura da totalidade do território nacional, de forma a **garantir equidade no acesso à medida**.
- Buscar que o **perfil profissional do técnico** responsável pelo acompanhamento ao microempreendedor reúna as qualidades técnicas e relacionais adequadas, e que promova a necessária autonomia e empoderamento do microempreendedor.

RECOMENDAÇÃO 2 // Criar uma figura de vinculação que funcione como elo de ligação entre o microempreendedor e a linha Microinvest.

A necessidade da existência de uma figura de vinculação que funcione como **ponto de referência claro e estável** para os microempreendedores resulta de duas ordens de factores:

- Em primeiro lugar da constatada fragmentação e descontinuidade nos percursos de acesso à Microinvest, devedora da multiplicidade de actores envolvidos na implementação da linha e da falta de uma articulação institucional entre estes que **garanta que a linha seja disponibilizada de forma integrada e eficaz**.
- Simultaneamente, os microempreendedores valorizam grandemente uma **interlocução de proximidade e de continuidade**, na qual se estabeleçam relações de confiança com uma figura de referência que possa desbloquear eventuais obstáculos no acesso à Microinvest.

Esta figura de vinculação deve ter competência e legitimidade para assegurar, sempre que necessário, a **interlocução com as várias**

entidades envolvidas na dinamização da linha.

- Desejavelmente esta figura deverá ser coincidente com a figura do técnico que assegura os serviços de apoio, contribuindo para a tão necessária integração e coerência no funcionamento da linha.
- No mesmo sentido, recomenda-se que a presença da figura de vinculação/técnico dos serviços de apoio perdure desde que o microempreendedor decide avançar com o crédito até à fase após a criação da empresa.
- Desta forma, é lógico **pensar de forma articulada nos serviços de apoio pré e pós criação de empresa**, procurando complementaridades que facilitem a trajectória do desemprego à autonomia proporcionada pela integração no mercado de trabalho.

RECOMENDAÇÃO 3 // Reforçar os mecanismos de divulgação da Microinvest com base numa estratégia de proximidade e de parcerias locais.

O acesso à Microinvest, e em primeira instância a sua divulgação junto de potenciais microempreendedores, deve ser assegurado através do máximo de pontos de entrada possíveis.

- Para alargar o conhecimento da linha junto da população é importante privilegiar uma estratégia de **abordagem local**, baseada em parcerias com entidades como organizações não-governamentais locais ou nacionais, organizações comunitárias, associações profissionais, etc.
- Uma outra dimensão, porventura ainda mais fundamental, é a **articulação de base** entre a rede de estruturas locais do IIEFP (Centros de Emprego, Centros de Formação, Gabinetes de Inserção Profissional) e a rede de agências bancárias locais, que é actualmente inexistente e pode constituir-se como factor crítico não só em termos de divulgação mas para todo o dinamismo da linha.
- Um recurso interessante a explorar é a **utilização dos meios de comunicação locais**, tais como jornais e rádios.
- Uma outra estratégia signficante passa pela mobilização de microempreendedores que já recorreram à linha Microinvest e que demonstrem disponibilidade para transmitir o seu testemunho e informações a novos potenciais interessados. O **envolvimento de pares** (pessoas com características ou vivências semelhantes que se apoiam informal ou formalmente sobre determinados assuntos

ou necessidades específicas) pode ser um recurso privilegiado na disseminação da linha.

Trabalhar com uma forte rede de parceiro local é chave para levar a um maior conhecimento e sensibilização sobre a Microinvest do programa junto dos seus destinatários. Importa assumir que a **activação de uma abordagem de proximidade** desta natureza não se fará sem um mandato claro às estruturas locais do IEFP para funcionarem como elementos de activação deste parceiro. Isto implica necessariamente a inclusão de uma **estratégia proactiva de divulgação da Microinvest** nos objectivos a cumprir pelos serviços locais do IEFP, bem como uma correspondente afectação de recursos humanos e outros para este efeito.

RECOMENDAÇÃO 4 // Introduzir melhorias nos mecanismos de monitorização e avaliação do funcionamento da linha Microinvest, e de reporte de informação às várias partes interessadas.

A monitorização e avaliação desta medida de política pública, envolvendo responsabilidades partilhadas e papéis diferenciados entre vários actores, obriga a pensar em **mecanismos que permitam a recolha e tratamento de dados** de uma forma concertada. A presente arquitectura institucional em que se baseia o funcionamento da Microinvest remete para as entidades bancárias grande parte da recolha de indicadores de avaliação, o que, tendo em conta a fraca adesão e motivação destas para dinamizarem a linha, coloca desde logo um entrave a este processo. O cruzamento destes indicadores com aqueles recolhidos pelas outras entidades envolvidas, IEFP e CASES, levanta igualmente dificuldades ao nível da integração e coerência da informação obtida.

- Tendo em conta os estrangulamentos identificados, importa **negociar colectivamente entre os vários actores** envolvidos quais as melhorias que podem ser introduzidas no sistema de avaliação. O que, aliás, poderá estar interligado com a negociação sobre as próprias condições da Microinvest e da sua operacionalização. Será, por exemplo, relevante ultrapassar a lacuna de informação relativa ao número de pedidos de crédito recusados pelas entidades bancárias.
- A criação de um **provedor da Microinvest**, operacionalizado através de um interface online, apresenta-se como um recurso interessante para receber queixas relativas ao funcionamento e sugestões de melhoria directamente dos microempresendores, bem como para

agilizar as necessárias respostas em conformidade com os casos apresentados.

- A **disponibilização pública de dados** desagregados que permitam aceder à evolução da implementação da linha Microinvest – através da apresentação de informação sistematizada, acessível de forma clara e transparente e com regularidade definida – deve assumir relevância na prestação de contas a decisores políticos e aos restantes cidadãos. Este reporte de informação é também um contributo importante para a, já referida, necessidade de reforçar a articulação institucional entre os diversos actores envolvidos na medida.

Num registo mais avançado faria ainda sentido a **avaliação do impacto social gerado pela Microinvest**, de forma a aferir a mais-valias que efectivamente são geradas pelos recursos públicos que estão a ser investidos nesta medida e devidamente fundamentar a sua pertinência. Importaria assim complementar indicadores mais centrados nos números de postos de trabalho criados e no volume de crédito concedido com outros mais centrados no desenvolvimento económico e social (inclusão social, bem-estar, reforço da economia local, poupança pública em prestações sociais, etc.)

RECOMENDAÇÃO 5 // Promover um funcionamento integrado das diversas ofertas de microcrédito disponíveis no panorama nacional, apostando num reforço da articulação institucional entre as entidades relevantes neste domínio.

- Importa investir, particularmente ao nível da **territorialização da Microinvest**, num maior conhecimento mútuo entre os técnicos dos Centros de Emprego e os técnicos das agências bancárias, bem como numa aproximação institucional entre estes e a CASES. Sendo estas as entidades com as quais os microempresendores se relacionam directamente, é essencial promover um conhecimento mais aprofundado sobre o funcionamento da medida – incluindo no tocante às diferenças entre as modalidades ACE e PNM – a partir do qual se possam estabelecer práticas de referência mútua entre estas entidades. Esta é uma aposta particularmente relevante na medida em que os microempresendores apontam as lacunas de informação e referência adequada como um forte constrangimento nos percursos de acesso à linha.
- Tendo em conta a multiplicidade de linhas de microcrédito

disponíveis em Portugal –Microinvest via ACE e via PNM, linhas próprias das entidades bancárias, microcrédito ANDC, outras linhas protocoladas – e a dispersão que esta gera nas entidades bancárias e nos microempreendedores, é necessário também promover uma **coordenação efectiva entre as várias ofertas existentes** e uma concertação de esforços entre as várias entidades envolvidas.

- Uma possibilidade neste âmbito passa por debater a **segmentação dos públicos-alvo** que são mais ajustados a cada uma das ofertas, bem como de conhecer as diversas condições de crédito disponíveis, para que todas as entidades envolvidas possam encaminhar os microempreendedores interessados para as soluções que sejam mais ajustadas a cada pessoa e a cada negócio.

A multiplicidade de linhas pode ser interessante desde que se assegure o conhecimento mútuo e a articulação de todos os agentes envolvidos, tendo em vista o cumprimento dos objectivos fundamentais de inclusão social pela criação de emprego. Faz, então, sentido clarificar:

- Quais as **soluções mais adequadas** tendo em conta diferentes perfis de microempreendedorismo – ou seja, aferindo se se tratam de projectos de negócio que visam preferencialmente a subsistência individual e do agregado familiar (empreendedorismo de necessidade) ou se surgem mais no desenvolvimento de carreiras profissionais (empreendedorismo de oportunidade).
- Quais os **diferentes perfis de microempreendedores** – avaliando diversas dimensões dos sujeitos tais como o grau de autonomia para a construção do plano de negócio ou capacidade de mobilizar recursos para este efeito, a literacia e facilidade de acesso, compreensão e processamento de informação, o grau de exclusão social e de acesso ao mercado financeiro, etc.

RECOMENDAÇÃO 6 // Desenvolver uma governança do sistema do microcrédito em Portugal baseada no aprofundamento de uma lógica horizontal de debate e cooperação entre entidades públicas, entidades bancárias e organizações da sociedade civil.

Tendo em conta as características do sector do microcrédito em Portugal, importa apostar numa **abordagem de governação intersectorial** que procure maximizar os recursos e as competências detidas por cada um dos actores relevantes neste domínio, e que ao mesmo tempo tenha em conta os constrangimentos e os modos de actuação particulares de cada um

desses actores, com vista a desenhar estratégias consequentes.

- As entidades bancárias têm a capacidade de potenciar a **inclusão financeira** dos microempreendedores, desde que chamadas a intervir em condições que estejam minimamente alinhadas com a sua missão de âmbito lucrativo.
- As organizações da sociedade civil, actuando numa esfera de maior proximidade aos microempreendedores, estão mais capacitadas para encaminhar os públicos-alvo da medida e apoiar a elaboração de projectos, desde que munidas com os **recursos humanos e financeiros adequados para a realização deste desígnio de serviço público**.
- Por fim, as entidades públicas devem ser **o garante da divulgação e da criação de condições efectivas para o acesso ao crédito**. Estas condições deverão ser identificadas através de uma avaliação participada por todos os actores relevantes do sistema, com vista a desenhar colectivamente as intervenções mais adequadas para o seu bom funcionamento.

O desafio nesta matéria prende-se com a necessidade de alcançar uma **visão partilhada e objectivos consensualizados** entre todos estes vários actores chave relevantes. Quando a visão é definida unilateralmente a tendência é criar mais resistências, especialmente tendo em conta que os diferentes actores têm diferentes interesses, culturas de funcionamento e estratégias de actuação. Importa assim reconhecer estas diferenças e, simultaneamente, identificar áreas de interesse comum onde uma acção concertada pode trazer benefícios com ganhos mútuos para todos. Sem esta base será difícil a mobilização de todos para a acção.

RECOMENDAÇÃO 7 // Comprometimento com uma estratégia de longo prazo de apoio ao microcrédito e promoção do auto-emprego independentemente de ciclos políticos.

É essencial privilegiar uma visão de longo prazo e alguma estabilidade no tocante às apostas políticas realizadas em termos de microcrédito enquanto instrumento em prol do auto-emprego e inclusão social. Esta será a melhor forma de rentabilizar todo o investimento realizado neste âmbito – não só financeiro, mas também de tempo, de capital social e de competências criadas entre os diferentes actores permitindo um processo incremental que possa gerar continuamente resultados e impactos ao nível da criação de

emprego, ao mesmo tempo possibilitando uma eficiente gestão de recursos.

- Tendo em conta o exemplo dado pela Microinvest – em termos do seu demorado e gradual processo de operacionalização no terreno, bem como dos desafios que se levantam à gestão do seu modelo de responsabilidades partilhadas entre vários actores – parece ser sensato apostar na **continuidade das medidas de política pública** neste domínio. Não descurando, no entanto, a necessidade de introduzir melhorias no funcionamento da linha fundamentadas numa avaliação consistente. A constante mudança das regras do jogo definidas para os vários actores, bem como a profusão de novas medidas de estímulo ao auto-emprego, parece indiciar uma perda de eficácia no sistema.
- Um outro exemplo a considerar prende-se com a anteriormente fundada estratégia de apoio à Associação Nacional de Direito ao Crédito (ANDC), organização da sociedade civil que estabelece uma aliança com o sector bancário para a provisão do crédito e assegura os serviços de apoio aos microempreendedores. Na linha das boas práticas a nível europeu, o Estado português tem vindo a **apoiar o microcrédito** há mais 15 anos através das subvenções dadas à ANDC, com base na sua missão de interesse geral – que consiste na democratização do acesso ao crédito para a criação de micro negócios – e particularmente no seu papel de acompanhamento aos microempreendedores.
- A gestão dos ciclos políticos deve assegurar que os anteriores **investimentos realizados neste domínio são devidamente reconhecidos, integrados e capitalizados** da melhor maneira nas presentes e futuras apostas em termos de estímulo ao auto-emprego e inclusão social.

EQUIPA TÉCNICA DO ESTUDO

Elvira Lopes

Sofia Mora

Teresa Morais

SUPERVISOR EXTERNO

Pedro Hespanha | FEUC/CES

DESIGN E PAGINAÇÃO

Romã Design

Vila Nova de Gaia,

Novembro 2014

Este sumário executivo foi produzido no âmbito do estudo de investigação “Optimização das políticas públicas de apoio ao empreendedorismo e inclusão social: estudando o acesso dos microempreendedores às medidas de promoção do auto-emprego” realizado pela Agência Piaget para o Desenvolvimento (APDES) entre Novembro de 2012 a Dezembro de 2014, sendo financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica (POAT) do Fundo Social Europeu (FSE). (POAT/FSE - Projecto nº 501 40 2012)

ENTIDADE PROMOTORA



FINANCIAMENTO

Gerir, Conhecer e Intervir



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu