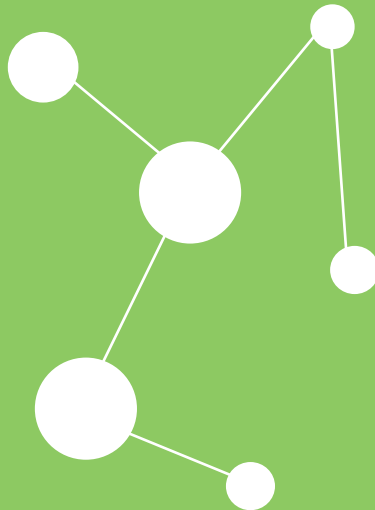


SUMÁRIO EXECUTIVO

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 interacção 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).

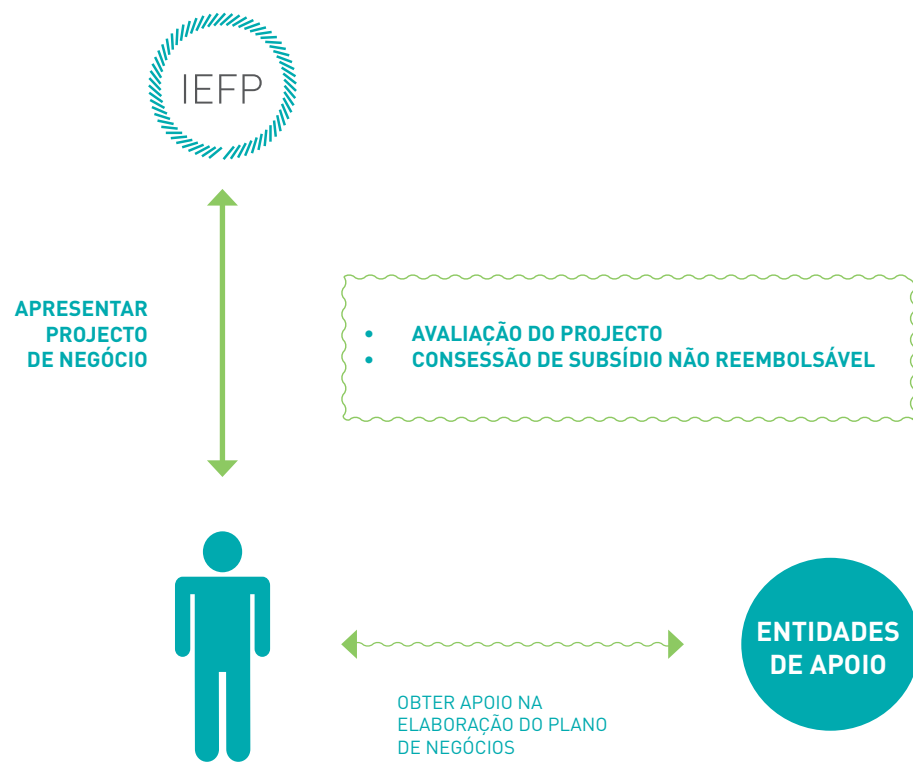
Esta medida de política pública inova pela **parceria multisectorial** que propõe, procurando apostar numa divisão de papéis baseada na vocação e nos recursos técnicos especializados de várias **entidades chave**:

- > 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.

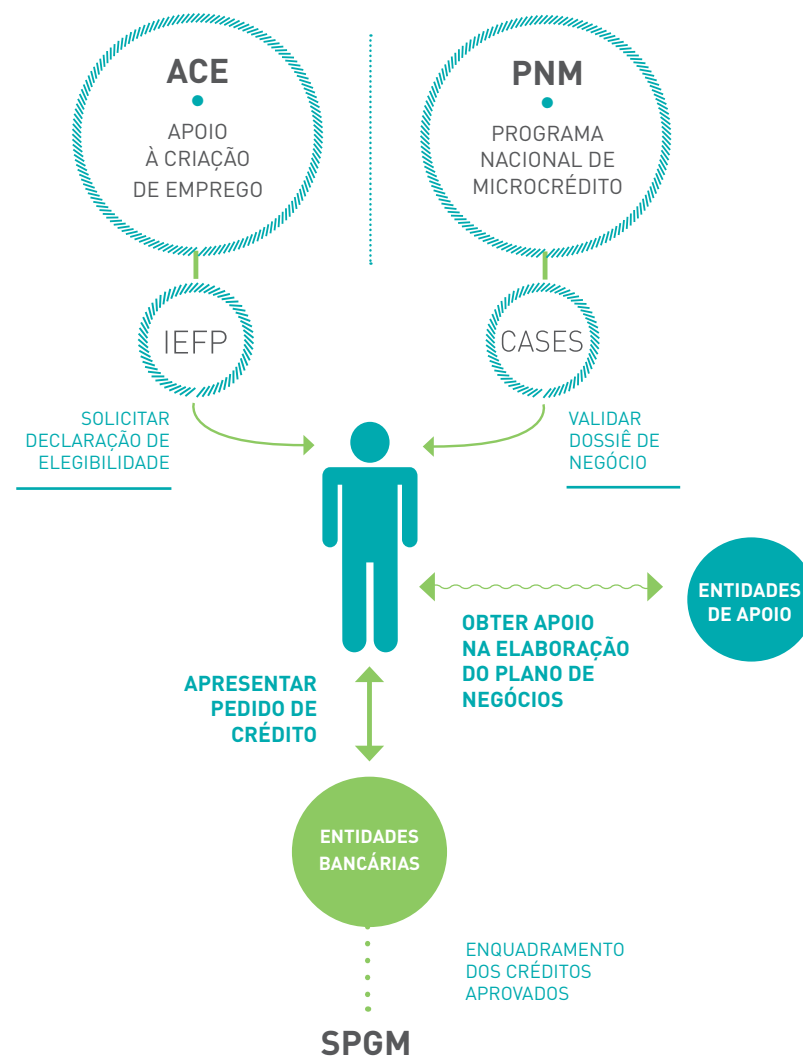


PERCURSOS DE ACESSO DOS MICROEMPREENDEDORES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DE AUTO-EMPREGO

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 **activação 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.

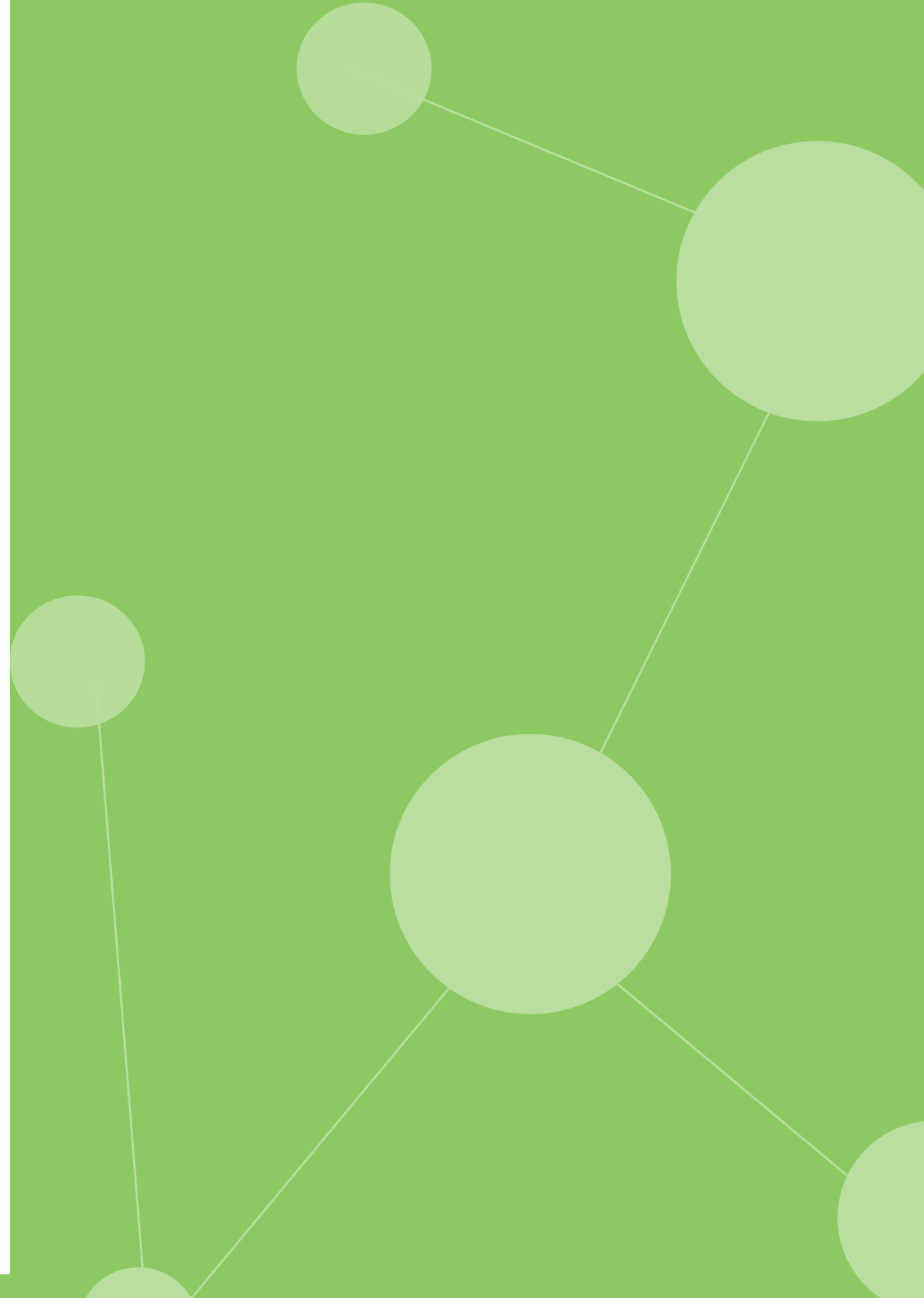
R3 // Reforçar os mecanismos de **divulgação** da Microinvest com base numa estratégia de proximidade e de parcerias locais.

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.



ENTIDADE PROMOTORA



FINANCIAMENTO

Gerir, Conhecer e Intervir



GOVERNO DA REPÚBLICA
PORTUGUESA



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu