

AVALIAÇÃO DOS APOIOS À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO POR DESEMPREGADOS SUBSIDIADOS

QUATERNAIRE PORTUGAL



AVALIAÇÃO DOS APOIOS À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO POR DESEMPREGADOS SUBSIDIADOS

CADERNOS DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO

DIRECÇÃO-GERAL DO EMPREGO E DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

1. TRABALHADORES MAIS VELHOS:
POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS EMPRESARIAIS
2. DINÂMICAS DE TRANSFORMAÇÃO
DAS RELAÇÕES LABORAIS EM PORTUGAL
3. ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE *JOBROTATION*
4. AVALIAÇÃO DOS APOIOS À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO
POR DESEMPREGADOS SUBSIDIADOS

CADERNOS DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO N.º 04

AVALIAÇÃO DOS APOIOS À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO POR DESEMPREGADOS SUBSIDIADOS

QUATERNAIRE PORTUGAL

© Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

CADERNOS DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO
4. AVALIAÇÃO DOS APOIOS À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO
POR DESEMPREGADOS SUBSIDIADOS

Autoria:

Quatenaire Portugal

Equipa:

António Manuel Figueiredo (coord.)
Sónia Trindade
Filomena Faustino
Isabel Leal
Lurdes Macedo
Sofia Magda Lopes
Vítor Cavaco
Carlos Fontes

Primeira edição: Outubro de 2006
Tiragem: 700 exemplares

ISBN: 972-8312-53-9
978-972-8312-53-4
Depósito legal: 248811/06

Coordenação Editorial, de Redacção e de Distribuição:

Divisão de Emprego da Direcção de Serviços de Emprego e Formação Profissional
Praça de Londres, 2 – 7.º, 1049-056 LISBOA
Tel.: (+351)21 844 14 00 ; Fax: (+351)21 844 14 66
C. electrónico: dgert@dgert.mtss.gov.pt
Página WWW: <http://www.dgert.mtss.gov.pt>

Paginação e Produção:

DL-Publicidade

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por DGERT/MTSS
Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT)
Praça de Londres, 2 – 7.º, 1049-056 LISBOA
Tel.: (+351)21 844 14 00 ; Fax: (+351)21 844 14 66
C. electrónico: dgert@dgert.mtss.gov.pt
Página WWW: <http://www.dgert.mtss.gov.pt>

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos autores.

Data de Edição:
Outubro de 2006

04

AVALIAÇÃO DOS APOIOS À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO POR DESEMPREGADOS SUBSIDIADOS

RESUMO

A presente publicação constitui o resultado do trabalho de investigação desenvolvido pela Quaternaire Portugal com vista à avaliação da medida de política 'Apoios a projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego', integrada no Programa de Estímulo à Oferta de Emprego (PEOE), cujo regime jurídico está estabelecido na Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março.

Os conteúdos deste trabalho integram informação referente à execução da medida de política, nomeadamente a caracterização dos seus beneficiários, dos projectos apoiados, dos apoios técnicos e financeiros concedidos e da relação entre o emprego criado e as iniciativas empresariais. Procedeu-se, igualmente, ao estudo da gestão administrativa da medida por parte dos serviços da Segurança Social e do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), bem como são analisados elementos relativos ao seu impacto, nomeadamente os efeitos directos e indirectos em termos da criação de emprego sustentado, da reinserção profissional de desempregados e da promoção da respectiva empregabilidade.

ABSTRACT

This publication is the output of the research study led by Quaternaire Portugal for evaluating the policy measure 'Supporting employment projects promoted by people benefiting from unemployment protection', integrated in the Programme targeted at 'Fostering the Employment Supply', established by the Executive Order no. 196-A/2001 of March 10, modified by the Executive Order no. 255/2002 of March 12.

The study gives information about the implementation of the policy measure concerning the characteristics of the unemployed people benefiting from it, the projects supported, the technical and financial assistance and the links between the jobs that have been created and the entrepreneurial projects launched. The study also analysis the management bodies charged of implementing the policy measure, led by the services of the Social Security and of the Institute for Employment and Vocational Training, and its impact, namely considering the direct and indirect effects in terms of sustained jobs created, the reintegration of unemployed people into the labour market and the improvement of the employability conditions.

RÉSUMÉ

Cette publication résume les résultats du travail de recherche mené par Quaternaire Portugal dans le cadre de l'évaluation de la mesure de politique d'emploi «Aides aux projets d'emploi animés par des bénéficiaires des allocations de chômage», intégrée dans le Programme Appui à l'Offre d'Emploi, établie par l'Arrête Ministériel n.º 196-A/2001 du 10 mars, modifiée par l'Arrête Ministériel n.º 255/2002 du 12 mars.

Les contenus du travail concernent des données sur la concrétisation de la mesure de politique, notamment les caractéristiques des bénéficiaires, des projets retenus, des aides techniques et financières accordées et des liens entre les postes de travail créés et les initiatives de création de nouvelles entreprises. L'étude analyse aussi la gestion administrative de la mesure dont les services de la Sécurité Sociale et de l'Institut pour l'Emploi et la Formation Professionnelle ont été chargés, aussi bien qu'il analyse les impacts observés, notamment les effets directs et indirects en termes d'emplois durables, de réintégration professionnelle des chômeurs et de l'amélioration des conditions d'insertion dans le marché de travail.

ÍNDICE

Resumo	7
APRESENTAÇÃO	11
Capítulo 1 ABORDAGEM METODOLÓGICA	13
1. Introdução	14
2. Identificação das fontes de informação utilizadas	17
Capítulo 2 ELEMENTOS DE SÍNTESE DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA EMPREENDIDA: PERSPECTIVA COMPARATIVA	24
1. As dinâmicas do próprio emprego	25
2. As medidas de apoio à criação do próprio emprego no contexto das políticas activas de emprego	32
Capítulo 3 EXECUÇÃO DA MEDIDA	38
1. Evolução do contexto legal da medida	39
2. Execução geral	40
3. Caracterização dos beneficiários	44
4. Caracterização das iniciativas empresariais apoiadas	49
5. Caracterização e análise dos apoios técnicos e financeiros concedidos pelo IEFP	52
6. Análise global entre o emprego criado e as iniciativas empresariais apoiadas	54
Capítulo 4 GESTÃO ADMINISTRATIVA DA MEDIDA	56
1. Objectivo e objecto	57
2. Caracterização e análise dos circuitos e dos procedimentos de acompanhamento e controlo	57
3. Análise do grau de selectividade da medida	69
4. Caracterização e análise do modelo de financiamento da medida	73
Capítulo 5 IMPACTO DA MEDIDA	78
1. Análise dos efeitos directos e indirectos	79
2. Avaliação da medida na perspectiva dos recursos públicos	81
3. Análise de outros efeitos directos e indirectos	83
Capítulo 6 BOAS PRÁTICAS	85
Capítulo 7 SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES	90
Bibliografia	94
ANEXOS	97
1. Inquérito aos Centros de Emprego	99
2. Inquérito aos beneficiários da medida no período 1999-2002	105
3. Inquérito aos beneficiários das prestações de desemprego não beneficiários da medida no período 1999-2002 (grupo de controlo)	115
4. Guião de entrevista às Delegações Regionais do IEFP	121
5. Guião de entrevista aos Serviços Centrais do IEFP	123
6. Guião de estudos de caso	124

APRESENTAÇÃO

O apoio ao desenvolvimento de uma actividade por conta própria constitui um dos instrumentos mais relevantes da política de emprego na promoção da (re)integração sócio-profissional dos indivíduos que se encontram no desemprego, a par com os apoios públicos que visam estimular a criação de postos de trabalho, destinados a entidades que contratem trabalhadores desempregados. No caso nacional, o apoio ao próprio emprego consubstancia-se em diversas medidas de política, entre as quais se inclui a medida 'Apoios a projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego', integrada no Programa de Estímulo à Oferta de Emprego (PEOE), cujo regime jurídico está estabelecido na Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março.

Destinada exclusivamente a beneficiários do subsídio de desemprego, esta medida visa promover a criação do próprio emprego por via da transformação daquela prestação de protecção social num apoio financeiro a um projecto de investimento. Em conjunto com as restantes medidas previstas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, esta medida é, assim, ilustrativa da evolução da política de emprego, no que se refere à primazia que tem vindo a ser crescentemente conferida à sua componente activa. Com efeito, outrora um seguro de risco social destinado a compensar os indivíduos pela perda de remuneração, o subsídio de desemprego tem vindo a ser cada vez mais instrumentalizado no âmbito da acção política que visa combater o desemprego (e prevenir o de longa duração), o que veio anacronizar a clássica divisão entre medidas activas e medidas passivas da política de emprego.

Não obstante o virtuosismo que pode ser reconhecido numa medida de política de emprego com estas características, as evidências empíricas suscitam dúvidas quanto à sua eficácia social, pelo que se reveste de particular importância o desenvolvimento de um trabalho de investigação que contribua para a avaliação do seu impacto, nomeadamente, na perspectiva *i)* da criação de emprego sustentado, da reinserção profissional de grupos de desempregados socialmente mais desfavorecidos e da promoção da respectiva empregabilidade, *ii)* da protecção social dos desempregados subsidiados e *iii)* da utilização mais eficiente dos recursos públicos. Com a presente publicação, divulgam-se os resultados desse trabalho de investigação realizado pela Quatenaire Portugal para a Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT).

1234567

ABORDAGEM METODOLÓGICA

1. INTRODUÇÃO

Qualquer estudo de avaliação deve reger-se pela definição de um roteiro metodológico que, simultaneamente, evidencie rigor e coerência com o pedido inicial apresentado em caderno de encargos. O referencial metodológico utilizado durante as diferentes etapas deste estudo foi desenhado de acordo com estas premissas, enfatizando o disposto no caderno de encargos elaborado pela Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) que designa como objectos de avaliação da medida de política “Apoios a Projectos de Emprego Promovidos por Beneficiários das Prestações de Desemprego”:

- a) – A execução da Medida;
- b) – A gestão administrativa da Medida;
- c) – O impacto da Medida.

Este estudo incide sobre os projectos abrangidos no período de execução que decorreu entre o ano de 1999 e de 2002, estando, desde logo, excluídos os projectos com equiparação a “Iniciativas Locais de Emprego” já que estes pertencem a uma tipologia de apoios distinta, não contemplada no âmbito deste estudo de avaliação.

Relativamente às diferentes componentes objecto de avaliação, foram identificados, num primeiro momento, os domínios-chave para a sua análise. Para cada um destes domínios foi formulado um conjunto de questões consideradas pertinentes, bem como um conjunto de indicadores capazes de configurar pistas para a formulação de respostas. Por fim, foram identificadas as fontes de informação de carácter quantitativo e qualitativo a partir das quais se extraíram elementos para a quantificação dos indicadores e para a resposta às questões.

- a) – A execução da Medida

O primeiro domínio de análise identificado como relevante para a compreensão desta dimensão do estudo centrou-se na caracterização dos beneficiários da medida. Esta caracterização iniciou-se com recurso a informação recolhida no sistema de informação do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), tendo sido aprofundada com elementos de informação recolhida no terreno, nomeadamente inquéritos e estudos de caso.

A caracterização das iniciativas empresariais apoiadas constituiu o segundo domínio de análise. Interessou sobretudo compreender os sectores de actividade

contemplados, a distribuição geográfica destas iniciativas, bem como os seus indicadores de desempenho económico. Para além do perfil das iniciativas induzidas pela medida, considerou-se a necessidade de avaliar, nomeadamente, a sustentabilidade destas, ponderando as perspectivas de criação de emprego. Privilegiou-se, em primeira abordagem, a utilização de fontes de informação secundárias (sistema de informação do IEFP), seguindo-se um aprofundamento deste domínio com recurso a fontes de informação primária como os resultados dos questionários e dos estudos de caso.

O terceiro domínio identificado na avaliação desta componente introduz a análise das valências de acompanhamento, de apoio técnico e dos apoios financeiros suplementares associados à aplicação da medida, sendo a sua relevância determinada por questões de operacionalização. Estas vertentes de intervenção configuram importantes condições de eficácia dos projectos apoiados tendo sido, por isso, determinante aferir o seu desempenho. A execução da medida ao nível desta dimensão permitiu perceber de forma mais clara o perfil de resultados e de efeitos identificados, bem como sugerir propostas de reorientação estratégica.

A caracterização dos apoios técnicos e financeiros concedidos foi possível através da recolha de informação com recurso a instrumentos de carácter primário, nomeadamente através dos inquéritos realizados junto aos Centros de Emprego.

O último domínio de análise desta componente incidiu sobre a relação entre as iniciativas empresariais apoiadas e o emprego criado, avaliando se estas iniciativas foram geradoras de postos de trabalho para outros indivíduos que não apenas o promotor. A base de informação consistiu na realização de inquéritos aos Centros de Emprego e aos beneficiários da medida, assumindo uma natureza simultaneamente quantitativa e qualitativa.

b) – A gestão administrativa da Medida

Esta componente de avaliação contempla três domínios de análise relacionados com o modo como esta medida de política está a ser implementada. Assim, interessou compreender aspectos como a administração dos apoios e os dispositivos de controlo da execução dos projectos apoiados, bem como os pontos fortes e os pontos fracos do modelo de financiamento da medida.

Um dos domínios de análise centrou-se no grau de selectividade da medida, procurando aprofundar a compreensão sobre a clareza e a adequação do quadro

normativo e regulamentar aos critérios de selecção de candidaturas por parte dos Centros de Emprego. Para o efeito, foi recolhida informação através de um inquérito lançado ao universo dos Centros de Emprego.

A caracterização e análise dos circuitos burocráticos (preparação das candidaturas, circuitos de candidatura, mecanismos de atribuição do financiamento) e dos mecanismos de controlo implementados constituem outro domínio de análise desta componente. Este é um domínio que se configurou relevante, dada a sua forte relação com questões de operacionalização da medida no terreno.

Com o objectivo de se proceder a esta caracterização foi constituída uma bateria de indicadores possíveis de quantificar através da informação obtida nos processos de inquirição lançados aos Centros de Emprego e aos beneficiários da medida.

c) – O impacto da Medida

A análise dos efeitos da medida em avaliação na efectiva criação de postos de trabalho responde ao objectivo de verificar a sua eficácia enquanto instrumento de política activa de emprego. Esta mede-se, essencialmente, a partir da capacidade de indução de estratégias de reinserção profissional dos desempregados e, mais consistentemente, pela sustentabilidade do emprego criado.

Assim, o primeiro domínio de análise identificado para a avaliação desta componente situa-se ao nível dos efeitos directos e indirectos da medida. A avaliação da eficácia de um instrumento de política de emprego considera a sustentabilidade do emprego criado, bem como a sua capacidade de integração profissional de indivíduos oriundos de grupos sociais tradicionalmente desfavorecidos face ao emprego (desempregados de longa duração, mulheres e jovens).

Um estudo destas dimensões remeteu, de imediato, para a necessidade de activar mecanismos de recolha de informação que permitam conhecer as trajectórias dos beneficiários da medida no seio do mercado de emprego. Assim, foi possível estimar a contribuição do dispositivo de apoio em avaliação para a reinserção profissional dos beneficiários do subsídio de desemprego.

A avaliação da medida na perspectiva da afectação e da rentabilização dos recursos públicos constituiu o segundo domínio de análise ao nível desta componente. Deste modo, o processo de inquirição junto aos Centros de Emprego permitiu apurar os custos de criação de postos de trabalho quer directos, quer indirectos, propiciados pela medida.

O terceiro e último domínio de análise centrou-se na aferição de outros efeitos directos e indirectos da aplicação da medida, tais como, o seu contributo para a formalização de actividades já desenvolvidas no mercado de emprego «paralelo», o seu efeito no declínio de outras iniciativas empresariais já instaladas no mercado ou a sua menor relevância nos percursos profissionais de beneficiários que teriam arrancado com a sua iniciativa independentemente deste tipo de apoio. O processo de inquirição aos beneficiários da medida permitiu obter algumas conclusões neste domínio.

De referir que os indicadores previamente identificados foram aqueles que se consideraram indispensáveis para a leitura e a análise pressupostos na resposta às grandes questões de cada domínio de avaliação. Contudo, o processo de recolha e tratamento de informação realizado durante as diferentes etapas deste estudo de avaliação permitiu a desagregação dos indicadores iniciais em indicadores mais finos, bem como a constituição de indicadores adicionais.

2. IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES DE INFORMAÇÃO UTILIZADAS

O exercício de avaliação realizado conduziu, pelo nível de profundidade requerido, à utilização de fontes de informação de natureza primária e de natureza secundária. Assim, foi utilizada informação já existente, em especial nos Sistemas Estatísticos Nacionais, que se considerou pertinente para as análises desenvolvidas, bem como informação recolhida através de instrumentos de inquirição de carácter diversificado e que foram concebidos especificamente para a realização deste estudo (cf. Anexos).

A informação produzida para efeitos de gestão da implementação da medida, bem como outra informação produzida pelo IEFP e contida no Sistema de Informação configurou-se relevante, nomeadamente nas fases mais iniciais da realização deste estudo.

Contudo, o nível de profundidade de análise que este estudo recomendava conduziu à concepção e à aplicação de instrumentos de recolha de informação. Estes revelaram-se indispensáveis para a obtenção de dados que, após o respectivo tratamento, foram de grande utilidade para uma melhor compreensão da realidade objecto deste estudo.

Descrição do Plano de Implementação dos Instrumentos de Recolha de Informação Primária

O estudo e o tratamento de informação de natureza secundária, especialmente utilizada nas fases mais iniciais deste exercício de avaliação, privilegiaram as seguintes fontes: o sistema de informação associado à medida; outra informação estatística presente no sistema de informação do IEFP considerada pertinente para o trabalho em curso; sistema de informação do Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social; documentação produzida no âmbito da medida; legislação relevante; outros documentos considerados importantes tais como, por exemplo, estudos de avaliação de medidas activas de política de emprego nacionais e internacionais. No entanto, a profundidade requerida pelo estudo conduziu à necessidade de complementar esta informação com recolha de informação de natureza primária, nomeadamente através da aplicação de inquéritos, da realização de entrevistas e do desenvolvimento de estudos de caso.

Inquéritos

Foram realizados inquéritos através da aplicação de questionário, prática que se revelou fundamental no desenvolvimento da análise do impacto da medida, dada a ausência desse tipo de informação no sistema de informação associado à gestão da medida. No entanto, a indisponibilidade de alguma informação estatística relevante nos Sistemas Estatísticos Nacionais para o cumprimento dos objectivos do Estudo, conduziu a uma maior extensão dos questionários do que estava inicialmente previsto, o que terá limitado a adesão dos inquiridos na resposta e envio dos questionários.

A Quaternaire Portugal procedeu à aplicação de questionários aos seguintes grupos:

- Universo de Centros de Emprego com beneficiários da medida no período 1999-2002;
- Amostra dos beneficiários da medida no período 1999-2002.
- Amostra de desempregados beneficiários do subsídio de desemprego no período 1999-2002, mas não beneficiários da Medida ou de outras medidas promovidas pelo IEFP incentivadoras da criação do próprio emprego (p.e., ILEs) – grupo de controlo.

Relativamente ao questionário aplicado aos Centros de Emprego, a Quaternaire Portugal remeteu a totalidade dos instrumentos de recolha de informação a cada

uma das Delegações Regionais do IIEFP, solicitando a sua colaboração na sua distribuição junto dos CTE. Esta opção metodológica seguiu a sugestão de uma das Delegações Regionais que considerou ser esta a via mais eficaz para a recolha da informação pretendida. Note-se que o questionário em causa contemplou não só a recolha de informação de natureza mais opinativa, mas também a recolha de dados quantitativos num espaço reservado para esse efeito.

Esta opção revelou-se pertinente dado que evitou que a prestação deste tipo de informação ficasse concentrada exclusivamente nas Delegações Regionais, como já havia acontecido em experiências anteriores. Mas, se por um lado, se verificou, com este procedimento, uma rentabilização de tempo na recolha de informação junto dos Centros de Emprego, por outro lado, estes não responderam em tão grande número quanto era esperado. Dos 86 questionários enviados, foram recebidos 35, o que se traduz numa amostra efectiva inferior a 50% do universo. Ainda assim, trata-se de uma amostra fiável do ponto de vista da sua representatividade estatística.

Quanto à aplicação do questionário aos beneficiários da medida e do questionário ao grupo de controlo, há que referir que não foram encontradas as condições inicialmente idealizadas e que obedeciam ao respeito por três princípios fundamentais: (a) construção de duas amostras independentes retiradas do mesmo universo populacional (uma relativa ao grupo sujeito à introdução da medida em estudo e outra amostra relativa a um grupo da mesma população que não foi sujeito a essa medida); (b) qualquer das amostras deve ser representativa do universo e apresentar níveis de significância idênticos; (c) as duas amostras devem ser do tipo aleatório estratificado, para evitar o aparecimento de efeitos resultantes de variáveis não controladas neste estudo.

Ambas as amostras deveriam apresentar um erro máximo de $\pm 4,8\%$, para um intervalo de confiança de 95%, o que se traduzia na aplicação de 394 questionários efectivos a beneficiários da medida e a uma igual quantidade a desempregados inscritos não beneficiários da medida.

Contudo, as condições de operacionalização dos instrumentos de recolha de informação não permitiram cumprir esta meta. A amostra de beneficiários da medida no período 1999-2002 foi trabalhada de modo a respeitar as características de representatividade e de fiabilidade inicialmente propostas: a amostra objectivo calculada saldou-se em 394 sujeitos, tendo sido enviados questionários ao quádruplo de beneficiários necessários para a constituição da mesma. Este procedimento foi aplicado com o fim de controlar o efeito de «mortalidade experimental».

A selecção da amostra foi estratificada tendo em conta as seguintes variáveis: ano de despacho, região, habilitações literárias e género.

Apesar de terem sido assumidos todos os cuidados metodológicos na constituição desta amostra, o total de questionários recebidos cifrou-se em 167 respondentes. De modo a regular esta situação, foi realizado um reforço no envio de questionários, tendo sido estes aplicados a mais 500 indivíduos, obtendo-se 66 respostas adicionais, o que perfaz um total de 233 respostas válidas, o que corresponde a uma amostra com uma margem de erro de 6,3% para um intervalo de confiança de 95%.

A aplicação do questionário à amostra de indivíduos constituintes do grupo de controlo foi penalizada pelos atrasos observados no fornecimento do universo de contactos, agravado pela sua reduzida dimensão face ao solicitado. Face à baixa taxa de resposta obtida, a equipa procedeu à insistência telefónica junto dos inquiridos a fim de maximizar o sucesso no número de respostas obtidas e posteriormente, enviou 500 questionários a indivíduos pertencentes ao grupo de não respondentes da amostra inicial, visto serem os únicos contactos de que a equipa dispunha. Porém, foram obtidos somente 109 respostas válidas, o que corresponde a uma margem de erro de 9,5% para um intervalo de confiança de 95,5%. Ora, como se pode facilmente verificar, dado que os níveis de significância da amostra de beneficiários da medida e do grupo de controlo são substancialmente diferentes, os requisitos não se verificaram na sua totalidade, o que inviabilizou a aplicação deste método comparativo que pretendia avaliar os efeitos líquidos da medida.

Entrevistas

As entrevistas aos actores institucionais constituíram um instrumento privilegiado de obtenção de informação qualitativa transversal a todas as componentes em análise.

Foram realizadas todas as entrevistas inicialmente propostas e foi também tratada toda a informação recolhida. De referir que estas entrevistas foram realizadas junto do Departamento de Planeamento Estratégico e das cinco Delegações Regionais do IEFP. Os resultados previstos com estas entrevistas foram plenamente conseguidos, na medida em que as conversas decorreram sem sobressaltos e em tempo útil, tendo a equipa de avaliação encontrado interlocutores colaborantes.

Apesar da relevância da informação recolhida nas entrevistas, foi necessário realizar alguns estudos de caso. Estes configuram um instrumento de recolha de informação privilegiado no desenvolvimento de estudos de avaliação desta natureza, já que nos permitem perceber a experiência vivida pelos intervenientes no processo. Quer pelo seu potencial contributo para a generalidade das componentes de análise, quer pela natureza qualitativa da informação que permitem obter, os estudos de caso não podiam ficar excluídos do plano de aplicação de instrumentos de recolha de informação primária. Os estudos de caso são igualmente o instrumento mais fiável na identificação de boas e de más práticas.

Assim, foram realizados estudos de caso junto de oito Centros de Emprego. Na selecção dos Centros de Emprego procurou-se respeitar a diversidade e representatividade geográfica da Medida, tendo em conta o peso relativo do número de beneficiários em cada região no total de beneficiários para o período em análise. A selecção dos Centros de Emprego para a realização de estudos de caso ficou assim distribuída: 3 na região Norte, 2 na região Centro, 2 na região Lisboa e Vale do Tejo, 1 na região Alentejo e 1 na região do Algarve. Houve ainda a preocupação dos oito Centros de Emprego seleccionados para a realização dos estudos representarem experiências com elevada e com baixa execução da medida.

Os estudos de caso realizados permitiram a recolha de informação diversificada, desde a análise documental à realização de entrevistas e à observação. Nesse sentido, no âmbito de cada estudo de caso foram realizadas entrevistas aos responsáveis pelos Centros de Emprego, aos técnicos de emprego directamente ligados à aplicação desta medida e a 2 beneficiários da medida por cada Centro. Os beneficiários entrevistados foram seleccionados com a colaboração dos Centros de Emprego. Esta foi uma forma de garantir a recolha de informação junto de iniciativas empresariais bem sucedidas, bem como de outras que estejam a passar ou tenham passado por dificuldades na sua sustentabilidade.

De seguida, apresenta-se um quadro-resumo dos instrumentos metodológicos utilizados neste estudo.

QUADRO 1 – RESUMO DOS INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS

Instrumento	Alvo	Forma de aplicação	Dificuldades	Medidas de regulação	Resultado
Análise e tratamento de informação secundária	<p>1) Sistemas de Informação do IEFP e do IIES: informação relativa à medida; outra informação relevante.</p> <p>2) Documentação produzida no âmbito da medida.</p> <p>3) Legislação.</p> <p>4) Outros estudos nacionais e internacionais de avaliação de medidas activas de política de emprego.</p>	<p>1) Análise e tratamento estatístico de informação quantitativa.</p> <p>2, 3, 4) Análise de conteúdo de informação qualitativa.</p>	<p>1) Arquitectura do Sistema de Informação do IEFP não contempla alguma informação pertinente e indispensável.</p>	<p>1) Recurso a outras fontes de informação, nomeadamente aos resultados obtidos na fase posterior do estudo, com a aplicação de outros instrumentos (ex.: inqueritos).</p>	<p>1) Não foi possível quantificar com precisão alguns dos indicadores.</p>
Estudos de caso	<p>1) Oito Centros de Emprego com beneficiários da medida seleccionados a partir de critérios de diversificação territorial.</p> <p>2) Dezasseis beneficiários (dois por cada Centro de Emprego) distribuídos equitativamente entre casos de sucesso e de insucesso.</p>	<p>1) Visita e entrevista presencial com responsáveis do CTE e com técnicos de emprego implicados na aplicação da medida.</p> <p>2) Entrevistas aos beneficiários.</p>	<p>1) Um dos Centros de Emprego (Portimão) apenas indicou um beneficiário a ser entrevistado.</p> <p>2) Dificuldades no agendamento do Estudo de Caso no CTE de Fafe.</p>	<p>1) Insistência junto do CTE de Fafe a fim de realizar o Estudos de Caso.</p>	<p>1) Estudos de caso realizados em 8 CTE.</p> <p>2) Quinze beneficiários entrevistados.</p>

QUADRO 1 – RESUMO DOS INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS

Instrumento	Alvo	Forma de aplicação	Dificuldades	Medidas de regulação	Resultado
Inquéritos	<p>1) Universo dos Centros de Emprego com beneficiários da medida no período em análise.</p> <p>2) Amostra representativa de beneficiários da medida.</p> <p>3) Amostra representativa de beneficiários de prestações de desemprego não abrangidos pela medida (grupo de controlo).</p>	<p>1) Envio de questionários às Delegações Regionais do IEFP para distribuição pelos respectivos CTE.</p> <p>2) Envio, via postal, de questionários a 1570 beneficiários da medida.</p> <p>3) Envio, via postal, de 1570 questionários a beneficiários de prestações de desemprego não sujeitos a esta medida.</p>	<p>1) Do universo dos Centros de Emprego (N=86) responderam 35, o que constitui uma taxa de resposta de 40,6%.</p> <p>2) Da amostra objectivo de 394 beneficiários obtiveram-se, após o reenvio a 500 unidades estatísticas adicionais, 245 respostas válidas.</p> <p>3) Da amostra objectivo de 394 unidades do grupo de controlo, obtiveram-se após insistência telefónica e postal, 109 respostas válidas.</p>	<p>1) Insistência telefónica junto a beneficiários, com poucos resultados.</p> <p>2) Reenvio postal do questionário a 500 dos 1.028 membro do grupo de controlo, cujos contactos nos foram disponibilizados pelo IEFP.</p>	<p>1) Apresentação de resultados com diferentes níveis de representatividade estatística.</p> <p>2) Atraso na realização do estudo.</p> <p>3) Inviabilidade na utilização dos resultados da inquirição do grupo de controlo.</p>
Entrevistas	<p>1) Delegações Regionais do IEFP.</p> <p>2) Departamento de Planeamento Estratégico do IEFP.</p>	<p>1 e 2) Visita com entrevista presencial por parte de elementos da equipa de avaliação.</p>	<p>1 e 2) Nenhuma dificuldade a assinalar.</p>		<p>1 e 2) Entrevistas previstas realizadas.</p>

1234567

ELEMENTOS DE SÍNTESE DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA
EMPREENDIDA: PERSPECTIVA COMPARATIVA

1. AS DINÂMICAS DO PRÓPRIO EMPREGO

Em Portugal, considera-se que um activo possui um emprego próprio, quando de acordo com as autoridades fiscais goza de rendimentos (lucro) oriundo de actividades empresariais e não emprega trabalhadores (CE-DG Empresa, 2004). No entanto, a definição de próprio emprego não é consensual entre os diferentes países. Usualmente um indivíduo possui um emprego próprio quando é economicamente activo mas não é um trabalhador dependente. Trata-se de uma definição criada pela negação de outro conceito. De acordo com a OCDE, os empregos próprios são aqueles em que a remuneração depende directamente dos lucros e em que os responsáveis tomam decisões operacionais ou estão encarregados de garantir o sucesso da empresa. De qualquer forma, independentemente da definição de próprio emprego reflectir a existência de trabalhadores empregados ou não, as dificuldades sentidas pelos indivíduos que o pretendem criar são semelhantes.

É comum referir-se que, quando comparada com os Estados Unidos da América, a actividade empresarial existente na Europa é baixa. Existem numerosas razões para uma cultura fracamente empreendedora na Europa.

O Eurobarómetro relativo ao empreendedorismo (dados de 2004) revela que, quando questionados, 51% dos indivíduos da UE-15 afirma preferir trabalhar por conta de outrem em oposição a 45% que diz preferir um emprego próprio. Em oposição, os dados referentes aos Estados Unidos da América demonstram uma maior apetência dos indivíduos (61%) para trabalharem por conta própria (comparado com 34% que diz preferir um trabalho por conta de outrem). Em 2004, Portugal era o país da UE-15 em que se registava uma preferência mais acentuada da parte dos indivíduos por possuírem um emprego por conta própria (62%), no entanto, é de salientar que entre 2003 e 2004, o país da UE-15 que demonstra um maior reforço da preferência por trabalhar por conta de outrem é exactamente Portugal, tendo esse indicador decaído nesse período em 8 Estados-membros, sendo esse efeito mais evidente na Dinamarca, na Áustria e no Luxemburgo.

Apesar das preferências reveladas pelos inquiridos no âmbito do Eurobarómetro, segundo dados da OCDE, tem vindo a verificar-se um **crescimento do auto-emprego nas últimas décadas**. O quadro seguinte mostra a evolução do auto-emprego em relação ao emprego total no período 1973 a 1998 para 28 países. Portugal, Canadá e Suécia são exemplos de países que têm registado nas últimas décadas um aumento da proporção de trabalhadores auto-empregados.

No seio da UE-15 os países que revelam um maior peso do auto-emprego no emprego total são os países do Sul da Europa (em 1997, Grécia – 27%, Itália – 23%, Portugal – 19% e Espanha – 18%).

Segundo dados disponibilizados pela OCDE, referentes a 2004, a proporção de auto-emprego no emprego total sofreu uma redução, mas permanecendo, no entanto, os países do Sul da Europa como os que possuem uma maior representatividade desta forma de emprego.¹

QUADRO 2 – TAXA (%) DE AUTO-EMPREGO NO EMPREGO TOTAL (EXCLUINDO A AGRICULTURA) – 1973-1998									
	1973	1979	1988	1989	1990	1994	1996	1997	1998
Alemanha	9,1	8,2	7,4	7,8	7,7	8,5	9,0	9,2	9,4
Austrália	9,5	12,4	12,1	12,9	12,9	12,5	11,8	12,9	11,8
Áustria	11,7	8,9	8,1	6,6	6,6	6,6	6,9	7,0	7,4
Bélgica	11,2	11,2	12,3	12,9	12,9	14,1	14,1	14,1	13,9
Canadá	..	9,9	11,4	11,8	12,3	14,0	14,7	16,0	..
Coreia	..	..	..	..	21,8	23,0	23,8	24,4	24,9
Dinamarca	9,3	9,2	8,5	6,9	7,2	6,8	7,1	6,7	6,9
Espanha	16,3	15,7	17,0	17,6	17,1	18,7	18,5	18,1	17,6
EUA	6,7	7,1	7,7	7,5	7,5	7,5	7,3	7,2	7,0
Finlândia	6,4	6,1	7,0	8,7	8,8	9,9	10,3	10,0	10
França	11,4	10,6	10,5	10,5	9,3	8,8	8,5	8,6	8,2
Grécia	..	32,0	27,9	27,2	27,4	28,0	27,5	27,0	..
Holanda	..	8,8	8,6	7,8	7,8	9,4	9,8	10,0	9,7
Hungria	..	..	..	..	..	8,1	14,0	13,4	13,1
Irlanda	10,1	10,4	10,7	12,9	13,4	13,6	12,8	12,9	13,4
Islândia	8,3	7,1	7,3	11,2	11,3	14,5	15,0	14,2	14,8
Itália	23,1	18,9	20,7	22,4	22,2	22,3	23,0	22,7	22,7
Japão	14,0	14,0	13,3	12,0	11,5	10,1	9,7	9,7	9,7
Luxemburgo	11,1	9,4	8,8	7,4	7,1	..	..	..	..
México	..	..	..	..	19,9	24,7	25,8	26,2	25,7
Noruega	7,8	6,6	6,8	6,4	6,1	6,1	5,5	5,4	5,4
Nova Zelândia	..	9,4	..	14,7	14,6	15,8	15,7	15,7	16,9
Polónia	..	..	..	..	..	11,7	11,4	11,6	16,0
Portugal	12,7	12,1	17,0	16,4	16,7	19,2	19,8	19,1	..
Reino Unido	7,3	6,6	8,6	12,4	12,4	12,0	11,7	11,7	11,4
República Checa	..	..	..	..	..	9,9	11,7	11,9	13,2
Suécia	4,8	4,5	4,8	7,1	7,3	9,0	9,1	9,0	9,0
Turquia	..	..	..	26,3	26,6	26,4	25,4	25,3	25,1

¹ www.oecd.org – os valores referentes a 2004 não se apresentam na tabela visto que não surge indicação que os valores excluam a agricultura. Esse aspecto deverá igualmente ser considerado na leitura da informação.

Em alguns países, nomeadamente em Portugal (ver quadro abaixo) o crescimento dos níveis de emprego total tem sido feito à custa do crescimento de auto-emprego. No período 1978-1982 33% do emprego criado foi auto-emprego. Essa proporção tem vindo a aumentar, sendo que 84% do emprego criado no período 1993-1997 resulta do auto-emprego.

QUADRO 3 – CONTRIBUIÇÃO DO AUTO-EMPREGO PARA O CRESCIMENTO DO EMPREGO TOTAL (EXCLUINDO A AGRICULTURA) EM PORTUGAL			
	Crescimento (em milhares)		
	Auto-emprego	Emprego total	Varição no auto-emprego em percentagem da variação no emprego total
Expansão 1978-1982	114	344	33,14
Recessão 1983-1985	-27	-83	32,53
Expansão 1985-1991	164	692	23,70
Recessão 1992-1993	-176	-214	82,42
Expansão 1993-1997	58	69	84,06

Fonte: OCDE in Banco de Portugal - Boletim Económico - Dezembro 2000

Neste período (1978-1997), “quer na fase de recessão, quer na de expansão, a variação líquida registada no aumento de indivíduos em situação de auto-emprego representa mais de 80% da variação no emprego não agrícola. Ao contrário do que acontece também em outros países da área da OCDE, o auto-emprego tem em Portugal um comportamento pró-cíclico que não é consistente com o papel de alternativa ao desemprego conjuntural que é tipicamente atribuída a esta forma de emprego” (Figueiredo, 2003).

O quadro seguinte revela dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, na quase totalidade dos países representados abaixo, a proporção de trabalhadores em situação de auto-emprego que emprega outros trabalhadores é inferior à que não emprega, com excepção da Dinamarca e da Alemanha. Em segundo lugar, comparando a situação em 1997 com a existente em 1990, pode dizer-se que a proporção de trabalhadores em situação de auto-emprego que emprega outros trabalhadores aumentou em mais de metade dos países para os quais existem dados que permitem fazer essa comparação.

**QUADRO 4 – PROPORÇÃO (%) DE EMPREGADORES NO AUTO-EMPREGO
1990 E 1997**

	1990		1997	
	Empregador	Conta Própria	Empregador	Conta Própria
Austrália	36,2	63,8	31,1	68,9
Áustria	..	..	68,8	31,2
Bélgica	11,7	88,3	10,3	89,7
Canadá	48,4	51,6	37,7	62,3
República Checa	..	..	34,2	65,3
Dinamarca	53,8	46,2	50,1	49,9
Finlândia	..	..	42,3	57,7
França	48,3	51,7	49,7	50,3
Alemanha	59,8	40,2	53,0	47,0
Grécia	24,5	75,5	28,8	71,2
Hungria	..	..	20,0	80,0
Irlanda	37,8	62,2	39,9	60,1
Japão	22,0	78,0	25,3	74,7
México	18,2	81,8	18,3	81,7
Holanda	35,5	64,5	37,4	62,6
Portugal	31,8	68,2	35,6	64,4
Espanha	23,5	76,5	29,6	70,4
Suécia	..	..	41,0	59,0
Reino Unido	31,1	68,9	25,8	74,2
EUA	..	..	21,1	78,9

Fonte: OCDE - Employment Outlook 2000

De salientar que, “há, porém, indicações de que em Portugal, o auto-emprego funciona como uma alternativa a um desemprego de mais longa duração e ao emprego com baixos salários. Isso mesmo resulta do facto de se registar uma maior incidência nos grupos de trabalhadores cuja procura tem evoluído de forma mais desfavorável. (...) A já referida expectativa de rendimentos do trabalho mais elevados conjugada com o facto de os salários serem em Portugal ainda baixos ajuda, possivelmente, a compreender as elevadas taxas de trabalho independente registadas em Portugal, apesar dos baixos valores de rendimento colectável apresentados por esta categoria de trabalhadores” (Figueiredo, 2003).

Certamente que as razões explicativas da evolução do auto-emprego assumem diferentes pesos consoante o modelo de funcionamento do mercado de trabalho

e de Estado-providência em causa. A título de exemplo, veja-se que, enquanto que nos países do Sul da Europa (onde se enquadra Portugal) parece existir evidência de que o auto-emprego funciona como resposta ao desemprego de mais longa duração ou como forma de obtenção de um rendimento superior por via da acumulação com um outro emprego (tal como já se referiu), em países liberais será o factor cultural e de efeito de demonstração por via de terceiros o grande estímulo à criação do próprio emprego, no modelo social-democrata, cujos países (escandinavos) apresentam valores de criação de auto-emprego substancialmente mais baixos, a explicação poderá assentar na redução da rigidez do mercado de trabalho - de que é exemplo mais evidente o caso da Dinamarca.

Neste contexto importa referir que os factores explicativos do crescimento do auto-emprego podem ser variados. Alguns analistas consideram que se trata de uma (i) reacção à rigidez dos mercados de trabalho e de produtos, outros que decorre das (ii) alterações da organização industrial (maior rapidez e flexibilidade de resposta que as empresas tradicionais), outros ainda que se trata de uma (iii) resposta a novas oportunidades de emprego ou a (iv) resposta à existência de políticas públicas especiais destinadas a incentivar a entrada no auto-emprego (?!).

De acordo com a literatura, entre os factores justificativos da baixa motivação para possuir um emprego próprio constam: um elevado grau de aversão ao risco e uma elevada percepção das dificuldades de iniciar e desenvolver um negócio, bem como de obter capital, entre outros. Por outro lado, é necessário não esquecer que os indivíduos identificam a existência de custos de oportunidade associados à criação de um negócio, em particular se se tratar de indivíduos trabalhadores por conta de outrem visto que a mudança para um emprego próprio significa a perda comparativa de um emprego relativamente seguro, que oferece alguma estabilidade de rendimento bem como expectativas de carreira. Um dos constrangimentos associados a esta opção está relacionado com a perda de protecção social no desemprego.

O risco de uma possível falha no sucesso do negócio e da perda de poupanças privadas é um dos factores desmotivadores da constituição do próprio emprego para a população da Europa em geral e para os trabalhadores por conta de outrem em particular. De salientar que no caso das mulheres a protecção na maternidade ou a ausência dessa protecção melhor dizendo, associado ao papel preponderante que assumem nas restantes responsabilidades familiares (face ao assumido pelos homens), pode constituir um dos factores de desmotivação adicional para a constituição de um emprego próprio por este segmento da população. Na verdade, segundo o Eurobarómetro relativo ao empreendedorismo, das mulheres da UE-15 que res-

ponderam ao inquérito, apenas 39% preferia um auto-emprego, enquanto que para os homens esta percentagem era superior 51%.

Outro obstáculo identificado prende-se com o facto de, em sociedades pouco empreendedoras, existirem poucos “modelos” (exemplos) de empreendedorismo que possam ser seguidos nomeadamente pelos mais jovens, de tal forma que o problema tende a perpetuar-se no tempo, ainda mais pelo facto de muitas das vezes no próprio percurso educativo, a hipótese de enveredarem por uma carreira empreendedora no seu percurso profissional não lhes ser colocada.

Neste contexto importa ainda salientar que os factores subjacentes à preferência dos indivíduos pela criação de um emprego próprio têm subjacentes expectativas de uma maior independência pessoal, de melhores perspectivas de rendimento, de não necessitarem de se adaptar a um ambiente já existente mas ao invés poderem criar o seu próprio ambiente ou de aproveitarem uma oportunidade de negócios.

Com o intuito de combater a falta de dinamismo na criação de pequenas empresas na Europa e a falta de apoio aos pequenos negócios na primeira fase do seu ciclo de negócio, foram avançadas, na década de 90, cinco orientações produzidas pela Comissão Europeia (Comissão Europeia, 1998). A saber:

- **Desenvolver uma cultura empresarial:** aspecto cada vez mais importante dado que a carreira profissional tradicional está a ser substituída por uma mudança cada vez mais frequente de empregos, mas também porque os empregadores públicos e privados parecem cada vez mais valorizar a capacidade empreendedora dos seus trabalhadores. Trata-se de um objectivo sobretudo qualitativo, associado a um “despertar” para o negócio entre os jovens tão cedo quanto possível, informando-os e preparando-os para o ambiente económico e social do futuro. Assim sendo, a educação deverá desempenhar um papel fundamental para atingir este objectivo.
- **Prover um melhor apoio *on-going* para novos negócios:** um dos principais desafios para o empresário é o de sobreviver nos primeiros meses de actividade e nesse contexto a afirmação de um novo negócio torna-se mais difícil se o pequeno empresário se encontrar isolado, sem apoio externo de especialistas / consultores nas mais diversas áreas (fiscal, comercial e de gestão, por exemplo). Assim sendo, um objectivo qualitativo importante para os pequenos negócios é o trabalho em rede.

- **Construir pontes entre o emprego e o próprio emprego:** existe um custo de oportunidade subjacente ao facto de se optar por ter um auto-emprego ao invés de um trabalho por conta de outrem, associado à perda de um conjunto de benefícios sociais. A este propósito importa referir que a discussão que tem vindo a ser feita relativamente à reestruturação dos próprios sistemas de segurança social tem conduzido à defesa do princípio de cotização / capitalização permanente. No caso em apreço, a Comissão Europeia recomenda que não só a protecção social deveria adoptar um princípio de agregação dos vários períodos de actividade profissional, como também isso deveria ser independentemente da natureza da actividade, o que permitiria reduzir o efeito social perverso da deslocação do emprego para o auto-emprego.
- **Aumentar o acesso dos pequenos negócios ao financiamento:** o mercado de capitais não está adaptado às necessidades dos pequenos negócios, o que gera dificuldades no acesso às tradicionais fontes de financiamento. Assim sendo, o reforço do financiamento local por privados ou autoridades públicas pode facilitar a resolução do problema de obtenção de financiamento junto da banca.²
- **Simplificar as relações entre os fundadores dos pequenos negócios e as autoridades:** o fundador de um pequeno negócio tem de investir uma parte substancial da sua energia na relação com as autoridades relevantes, pelo que seria mais proveitoso investir essa mesma energia na implementação do negócio. Têm ocorrido na Europa algumas melhorias, nomeadamente nas formalidades de registo.

A Estratégia Europeia de Emprego em particular através das medidas previstas ao abrigo do Pilar 2 – Desenvolver o espírito empresarial, no domínio da “Simplificação administrativa para a criação de empresas” e da “Criação de auto-emprego”, traduzem exactamente algumas destas preocupações. No entanto, “a aplicação da EEE em Portugal (...) não identifica a dinamização e o apoio à criação de auto-emprego como uma prioridade de intervenção. (...) EEE necessita de ser ajustada à dinâmica particular de funcionamento do mercado de trabalho.” (Figueiredo, 2003).

² A este propósito veja-se a importância atribuída ao aparecimento de instituições de apoio ao start-up de negócios, tais como as que concedem microcréditos vocacionados para a economia social ou as que concedem capital semente vocacionado para a economia da inovação.

2. AS MEDIDAS DE APOIO À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO

Após a Segunda Guerra Mundial surge por toda a Europa a preocupação de assegurar alguma estabilidade nos rendimentos familiares para fazer face riscos sociais temporários, como é o caso do desemprego, nascendo os apoios estatais através dos usualmente denominados subsídios de desemprego para as pessoas que pretendiam reingressar no mercado de trabalho mas que por motivos alheios à sua vontade não podiam. Esta tipologia de medidas tem sido enquadrada nas denominadas políticas de emprego passivas, visto que se destina a garantir a sobrevivência dos desempregados, por oposição às denominadas políticas activas de emprego, que surgiram alguns anos mais tarde, com o intuito de promover a empregabilidade dos indivíduos e de aumentar os níveis de emprego.

As políticas activas do mercado de trabalho podem actuar do lado da procura de trabalho, procurando aumentar o seu volume, ou do lado da oferta de trabalho, procurando aumentar as oportunidades de integração dos desempregados no mercado de trabalho, incrementando as suas aptidões e capital humano, estimulando a sua capacidade de aceder a empregos disponíveis e a sua motivação para procurar trabalho.

Actualmente existe uma multiplicidade de medidas activas de mercado de trabalho implementadas por diversos países, que podem ser categorizadas nas seguintes tipologias: (i) assistência à procura de emprego, usualmente conduzida pela Serviços Públicos de Emprego; (ii) programas de formação com o intuito de reconverter, actualizar ou incrementar os seus conhecimentos e qualificações, (iii) incentivos ou subsídios aos empregadores, à criação directa de emprego no sector público ou em programas comunitários ou aos indivíduos. Adicionalmente costumam distinguir-se na literatura (iv) as medidas de discriminação positiva para certas categorias particularmente vulneráveis, como os menos qualificados, os desempregados de longa duração, os jovens, as mulheres ou as pessoas com deficiência.

No entanto, apesar da experiência já obtida ao longo dos anos com a implementação das diversas medidas, apenas nos últimos anos é que se começou a disseminar uma cultura de avaliação nos países Europeus, daí que muitos dos estudos realizados vertam sobre as experiências do Canadá e dos EUA, países onde existe uma tradição de avaliação dos programas do mercado de trabalho. Os estudos de avaliação existente podem dividir-se entre (i) os que procuram medir o impacto da participação no programa, no emprego e no rendimento dos indivíduos após terem

concluído o programa - normalmente comparando os resultados com os de um grupo de indivíduos que não tenha participado no programa – e (ii) os que procuram medir os efeitos líquidos dos programas no nível de emprego e desemprego agregado estimando os efeitos de “peso morto”, “substituição” e “deslocação”.³

Tradicionalmente, quando a análise se reporta a medidas de apoio à criação de empresas, a taxa de sobrevivência das empresas criadas é um dos indicadores recorrentemente utilizados para medir os seus resultados. No entanto, este indicador deverá ser relativizado face à taxa média de sobrevivência por sector e unidade territorial. Para além disso, deve ser olhado com algum cuidado até porque os benefícios podem estender-se a outras dimensões. Uma taxa de sobrevivência que se cifre em valores baixos pode no entanto ter subjacente o enriquecimento dos indivíduos com um conjunto de competências obtidas a partir da criação e gestão do seu próprio negócio melhorando a sua empregabilidade. Ao invés, uma taxa de sobrevivência elevada pode significar que a medida assegurou o seu sucesso aceitando apenas os melhores candidatos, o que incrementa a probabilidade de ocorrerem custos de peso morto pelo facto desses mesmos candidatos poderem estar em condições de criar o seu próprio emprego sem necessidade de intervenção da medida.

Da avaliação das experiências de implementação de medidas activas do mercado de trabalho emergem as seguintes ideias (Martin, John P. e Grubb, David, 2001):

- Os programas de formação parecem estar entre as medidas de activação mais dispendiosas. Alguns programas no Canadá, na Irlanda, na Suécia e nos EUA tiveram taxas de retorno dos participantes baixas ou negativas quando estimados os efeitos nas remunerações ou no emprego. No entanto interessa não esquecer, que os programas de formação podem assumir variadas formas, e que quando desenvolvidos como forma de complementaridade de outra medida (por exemplo, criação do próprio emprego) podem gerar sinergias positivas melhorando a taxa de retorno das medidas.
- A assistência à procura de emprego é normalmente a política activa do mercado de trabalho menos dispendiosa e as avaliações desta medida para vários países revelam resultados positivos. Uma forma particular de assistência à procura de

³ Utilizando como exemplo uma medida de apoio à criação do próprio emprego, pode dizer-se que estes efeitos ocorrem quando: efeito peso morto - quando alguém que tenciona criar o seu próprio emprego se torna desempregado por um determinado período apenas para ser elegível para um subsídio que não é estritamente necessário; efeito substituição - quando uma oportunidade de criação do próprio emprego que poderia ser aproveitada por uma determinada pessoa é tomada por outra simplesmente porque esta segunda pessoa é elegível para um subsídio; efeito deslocação - quando os novos negócios de auto-emprego, apoiados por subsídios, expulsão do mercado os negócios não subsidiados.

emprego, é o pagamento de um bônus aos desempregados beneficiários de subsídio de desemprego que encontrar rapidamente emprego e conseguirem mantê-lo por um determinado período de tempo. As avaliações nos EUA demonstram que o pagamento do bônus reduz a duração média do desemprego significativamente, podendo no entanto gerar efeitos perversos.

- As medidas especiais para jovens não são eficazes no caso dos jovens desfavorecidos. Os casos de sucesso encontrados devem-se: (i) programas com estreita ligação ao mercado de trabalho local e dirigidos a empregos com rendimentos relativamente elevados, boas oportunidades de progresso e forte crescimento do emprego; (ii) programas que contenham uma combinação apropriada entre educação, aptidões profissionais e formação em contexto de trabalho; (iii) programas que providenciem um leque de serviços de apoio às necessidades dos jovens e dos seus familiares; (iv) programas que monitorizam os seus resultados e usam essa informação para melhorar a qualidade do programa.
- Os subsídios ao emprego no sector privado podem ter outro objectivo para além de criar postos de trabalho, tal como ajudar os indivíduos a manter o contacto com o mundo do trabalho. A maioria das avaliações centradas no comportamento das empresas revela que os subsídios ao emprego no sector privado têm um elevado peso morto e efeitos substituição. Uma forma específica de subsídio que aparenta ter sucesso para um pequeno grupo de desempregados é o apoio à criação de um pequeno negócio. Experiências controladas nos EUA sugerem que esse esquema resulta em ganhos de emprego para os homens, especialmente entre os 30 e os 40 anos de idade, que possuam níveis educacionais relativamente altos. Existe evidência em países como a Austrália, a Irlanda, a Noruega e o Reino Unido de que apenas algumas destas empresas tendem a sobreviver a longo prazo.
- A criação directa de emprego no sector público tem tido pouco sucesso em ajudar indivíduos desempregados a encontrar empregos permanentes. Contudo, os programas de emprego temporário no sector público podem ser usados como um teste ao trabalho de desempregados subsidiados e como um meio de ajudar os desempregados mais desfavorecidos a manter o contacto com o mundo do trabalho.

Em suma, ainda que em algumas medidas a literatura evidencie que os potenciais futuros rendimentos e oportunidades de colocação não sejam as mais estimulantes para os potenciais participantes (por exemplo, nas medidas de apoio a jovens

desfavorecidos), pelo menos algumas medidas parecem produzir resultados positivos junto de alguns grupos. De qualquer modo, é importante não esquecer a necessidade de comprar com a taxa de retorno obtida desempregados com o mesmo perfil que tenham acedido a um emprego sem terem sido abrangidos pelos apoios públicos.

QUADRO 5 – SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS RESULTANTES DA AVALIAÇÃO DE MEDIDAS ACTIVAS DO MERCADO DE TRABALHO			
Programa	Parece ajudar:	Parece não ajudar:	Observações gerais sobre a eficácia
Formação em sala de aula.	Mulheres reentrantes.	Homens jovens e trabalhadores mais velhos com uma baixa qualificação inicial.	Os cursos possuem uma elevada relevância no mercado de trabalho ou um elevado sinal de elevada qualidade para os empregadores. Deve conduzir a uma qualificação reconhecida e valorizada pelos empregadores. Os programas deverão ser mantidos numa escala pequena.
Formação em contexto de trabalho.	Mulheres reentrantes; mães solteiras.	Homens jovens (?).	Deve responder directamente às necessidades do mercado de trabalho. Assim sendo, é necessário estabelecer fortes ligações com os empregadores locais, o que porém aumenta o risco do efeito deslocação.
Assistência na procura de emprego da qual: bónus de reentrada.	Maioria dos desempregados, mas em particular, mulheres e pais solteiros. Maioria dos adultos desempregados.		Tem de ser combinado com uma monitorização crescente do comportamento de procura de emprego pelo desempregado e o reforço de testes ao trabalho. Requer monitorização e controlo minucioso nos beneficiários e no empregadores.
Medidas especiais para jovens.		Jovens desfavorecidos.	Programas eficazes necessitam de combinar apropriada e integradamente educação, aptidões profissionais, aprendizagem em contexto de trabalho e serviços de apoio aos jovens e suas famílias. Intervenções precoces e sustentadas parecem ser as mais eficazes. Necessidade de lidar com atitudes desapropriadas face ao trabalho por parte dos jovens. Tutores podem ajudar.
Subsídios ao emprego dos quais: apoio aos desempregados na criação de empresas.	DLD; mulheres reentrantes. Homens (com idade inferior a 40 e com nível de educação relativamente elevado).		Requer uma definição do grupo alvo cautelosa e um controlo adequado para maximizar os ganhos líquidos de emprego. Apenas funciona para um pequena parte da população.
Criação directa de emprego.		Maioria do adultos e jovens desempregados.	Típicamente permite poucos benefícios de longo-prazo.

Fonte: Martin, John P. e Grubb [2001], «What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies» in *Swedish Economic Policy Review* 8, p.24.

Se analisarmos o peso dos participantes nas medidas de apoio à criação do próprio emprego no total de desempregados em alguns países da OCDE, constata-se que enquanto que na Bélgica representavam 0,1% no período 1995-1998, na Suécia este indicador registou 6,3% no mesmo período – em Portugal cifrou-se em 2%.

Enquanto que, em alguns países dos abaixo listados (por exemplo, na Suécia e na Alemanha), a despesa nestas medidas em percentagem do total de medidas activas do mercado de trabalho bem como o número de participantes tendeu a aumentar no decurso do período 1985 a 1998, noutros (por exemplo, Espanha e Reino Unido) ocorreu o oposto.

QUADRO 6 – APOIO AOS DESEMPREGADOS PARA CRIAREM EMPRESAS NUM CONJUNTO DE PAÍSES DA OCDE

	Despesa nessas medidas como percentagem da despesa das PAMT			Média anual dos fluxos de entrada de participantes			Rácio dos fluxos de entrada dos participantes no desemprego total		
	1985-89	1990-94	1995-98	1985-89	1990-94	1995-98	1985-89	1990-94	1995-98
Austrália	0,5	2,6	3,9	886	3203	8244	0,2	0,4	1,1
Bélgica	0,7	0,3	0,2	1881	439	284	0,4	0,1	0,1
Canadá	..	2,2	4,1	..	6347	12904	..	0,4	0,9
República Checa	..	7,0	1,8	..	11025	975	..	6,9	0,4
Dinamarca	1,8	6,4	3,5	2153	5887	3124	1,1	2,2	1,7
Finlândia	1,8	2,2	2,1	3075	7000	6050	2,7	2,3	1,7
França	5,1	2,5	1,1	67367	59568	50006	2,8	2,3	1,6
Alemanha	0,4	0,3	2,1	7150	24000	84800	0,3	0,9	2,3
Grécia	4,4	8,7	5,1	4983	7533	5775	1,7	2,3	1,3
Hungria	..	7,8	0,9	..	8633	3600	..	1,8	1,0
Irlanda	3,4	1,4	1,0	3453	2229	1067	1,6	1,1	0,6
Nova Zelândia	2,8	5,0	2,6	2400	2852	2961	2,4	1,8	2,2
Portugal	5,8	5,7	2,7	4603	15481	6731	1,6	6,8	2,0
Espanha	24,5	17,6	4,9	63438	69177	33333	2,3	2,5	1,0
Suécia	0,4	1,5	3,7	2000	10300	19767	2,5	4,0	6,3
Suíça	..	0,2	0,6	..	300	850	..	0,2	0,3
Reino Unido	4,8	2,9	0,7	80000	37400	6000	4,6	1,6	0,3

Fonte: OCDE - Employment Outlook 2000

De salientar que a despesa em medidas de apoio à criação do próprio emprego tem uma representação variável no total da despesa pública em medidas activas

do mercado de trabalho. No período 1995-1998 (ver quadro abaixo), registou-se uma variabilidade deste peso entre 0,2% na Bélgica e 5,1% na Grécia – note-se que esta tipologia de medidas representava no total da despesa em política activas do mercado de trabalho em Portugal 2,7%.

No que concerne ao peso dos participantes nestas medidas de apoio à criação do próprio emprego no total de desempregados, enquanto que na Bélgica representavam 0,1% no período 1995-1998, na Suécia este indicador registou 6,3% no mesmo período – em Portugal cifrou-se em 2%.

Em particular, a medida de apoio à criação do próprio emprego parece produzir bons resultados junto de beneficiários homens, entre os 30 e os 40 anos e com um nível de educação relativamente elevado, como se viu anteriormente. No entanto, outros estudos, em particular um publicado em 1999⁴ que analisa as medidas activas do mercado de trabalho desenvolvidas na República Checa, Polónia, Hungria e Turquia, indica que: (i) os trabalhadores de média idade ou mais velhos que criam o seu próprio emprego beneficiam mais consistentemente do que os jovens no que concerne ao emprego; (ii) os trabalhadores com níveis de educação mais baixos beneficiam igualmente e, em certos casos, mais do que trabalhadores com um nível de educação mais elevado - em particular face aos que têm educação pós-secundária; (iii) o programa pode ter um impacto positivo tanto para os que estavam em situação de desemprego de longa como de curta duração.

Assim sendo, é necessário não esquecer que, no que concerne aos mercados de trabalho, é erróneo considerar que existem receitas únicas, dado que existe heterogeneidade entre os países relativamente aos níveis de desemprego, tendências, duração e sua composição, bem como a um conjunto de outras variáveis relevantes (nomeadamente, de carácter institucional, político, cultural, etc.), pelo que o objectivo do presente capítulo foi o de assinalar as evidências recolhidas em estudos de avaliação anteriores que constituíssem pistas de análise a contemplar na próxima etapa do trabalho. A avaliação das medidas tem de ser sempre contextualizada no quadro do funcionamento concreto dos mercados de trabalho. Designadamente, uma contextualização tem obrigatoriamente de ter em conta a relação entre a flexibilidade / condições de protecção social, a qual tende particularizar de forma marcante os mercados de trabalho.

⁴ [Fretwell, David H., Benus, Jacob e O'Leary, Christopher J., 1999].

1234567

EXECUÇÃO DA MEDIDA

1. EVOLUÇÃO DO CONTEXTO LEGAL DA MEDIDA

O 27.º artigo do Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro previa, pela primeira vez, em Portugal, o pagamento, quando requerido, do montante total do subsídio de desemprego a que o beneficiário tinha direito, como forma de financiamento de um projecto de criação do seu próprio emprego. A Portaria n.º 264/85, de 9 de Maio veio regulamentar o artigo anteriormente referido, definindo os termos e condições em que seria autorizado aos trabalhadores desempregados o pagamento, por uma só vez, do montante global do subsídio de desemprego.

A Portaria n.º 365/86, de 15 de Julho revoga a Portaria n.º 264/85, de 9 de Maio, e vem aperfeiçoar e introduzir algumas medidas correctivas à base legal de suporte à criação e ao fomento do próprio emprego.

O Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de Março revoga o Decreto-Lei n.º 20/85 de 17 de Janeiro, define e regulamenta a protecção da eventualidade do desemprego dos beneficiários do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

A Portaria n.º 476/94, de 1 de Julho procedeu, por sua vez, à revisão do sistema existente até então de forma a adequá-lo às melhorias entretanto introduzidas nos apoios financeiros complementares concedidos, a título não reembolsável, pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, no âmbito das Iniciativas Locais de Emprego e do Apoio à Criação do Próprio Emprego. Paralelamente, procedeu-se a ajustamentos de natureza formal através de uma mais adequada sistematização.

O Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril revoga o Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de Março (entre outros diplomas) e estabelece o quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego e institui que essa reparação pode realizar-se através de medidas gerais, passivas e activas, bem como de medidas excepcionais de causa conjuntural. A alínea a) do artigo 3.º deste diploma atesta que o pagamento, por uma só vez, do montante global das prestações de desemprego com vista à criação do próprio emprego constitui uma medida geral activa.

A Portaria n.º 600/99, de 2 de Agosto regulamenta a medida 1.5 da II Parte – “Instrumentos específicos de actuação” do Plano Regional para o Emprego no Alentejo (PRE), visando incentivar a criação do próprio emprego por beneficiários das prestações de desemprego, através da atribuição de um subsídio suplementar sobre o montante devido a título de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego.

Respondendo a um objectivo de racionalização e facilidade de coordenação dos instrumentos de apoio ao emprego, a Portaria n.º 196-A/2001 de 10 de Março congrega num único diploma medidas que, até então, se encontravam dispersas por diversos instrumentos normativos – a saber: Decretos-Leis n.º 34/96 e 189/96, respectivamente, de 18 de Abril e de 8 de Outubro e Portarias n.º 476/94, 414/96 e 247/95, respectivamente, de 1 de Julho, de 24 de Agosto e de 29 de Março - garantindo o seu desenvolvimento mais coerente e eficaz, de forma a potenciar e a facilitar o acesso às mesmas por parte dos seus principais destinatários. A presente Portaria regula as modalidades específicas de intervenção do Programa de Estímulo à Oferta de Emprego (PEOE), na sua componente de criação de emprego (não apenas os apoios a projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego, mas também os apoios à contratação, os apoios a iniciativas locais de emprego).

Resta fazer referência à Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março que, alterando dois aspectos da Portaria n.º 196-A/2001, procura introduzir mecanismos que aprofundem a melhoria da qualidade do emprego, através da transformação do vínculo jurídico-laboral de precário em permanente, mediante a conversão de contratos de trabalho a termo em contratos de trabalho sem termo. Procedeu igualmente à conversão e correcção dos valores expressos em escudos, constantes na Portaria n.º 196-A/2001, para euros.

2. EXECUÇÃO GERAL

Em 1999, o grau de realização física da medida nas regiões Norte e Lisboa e Vale do Tejo cifrou-se em 136% e 103%, respectivamente. As demais regiões ficaram aquém da meta prevista, em particular a região Algarve que registou uma taxa de execução de apenas 73%. No total foram apoiados, neste ano, 3.386 projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego, aos quais está associada uma execução financeira dos apoios concedidos pelo IEFP de 7.414.047€.

No ano de 2000, na maioria das regiões, a meta física inicialmente estabelecida foi superada e nos casos em que não o foi, esteve bastante próximo de atingir os 100%, o que revela uma boa aceitação da medida por parte dos candidatos.

De acordo com o Relatório de Actividade 2000 do IEFP, a Delegação Regional do IEFP da região Norte considera que a boa execução desta medida (108,9% nesta região) está relacionada com facto da tramitação processual associada ser mais

célere do que nas demais medidas orientadas para o apoio à criação de emprego e empresas, tornando-a, assim, mais atractiva. A principal dificuldade apresentada foi enunciada pela Delegação Regional do IEFP da Região Centro e refere-se à morosidade na aprovação dos processos por parte da Segurança Social.

O número total de projectos apoiados em 2000 diminuiu face ao ano anterior, registando 2.992 projectos a que corresponde, no entanto, uma execução financeira dos apoios concedidos pelo IEFP superior em volume à registada em 1999, atingindo 8.978.197€, denotando uma dimensão financeira média superior dos apoios complementares atribuídos pelo IEFP.

No ano de 2001, ao abrigo da Portaria n.º 476/94, de 1 de Julho, esta medida teve uma realização inferior à meta física previamente estabelecida nas regiões Norte, Alentejo e Algarve. De acordo com o Relatório de Actividades 2001 do IEFP, na região Alentejo entre os factores que concorreram para um baixo desempenho, assinalam-se: a falta de interesse por parte dos promotores e o facto de alguns processos não terem sido tratados atempadamente pela Segurança Social. Em oposição, na região Centro e Lisboa e Vale do Tejo, o grau de realização física foi elevado, revelando uma boa aceitação por parte dos candidatos da medida nestas regiões. Em Lisboa e Vale do Tejo a execução significativamente superior à prevista (120,9%) é, igualmente, justificada pelo facto da Segurança Social ter aprovado um elevado número de candidaturas que lhe foram enviadas pelos Centros de Emprego ao longo do ano 2000.

Em 2001, entrou em vigor, no mês de Março, a Portaria n.º 196-A/2001 que cria o Programa de Estímulo à Oferta de Emprego (PEOE), que passa a regulamentar as candidaturas neste âmbito, à excepção dos projectos entrados antes do referido mês. Em consequência da aplicação desta nova legislação, ocorreu um período de incertezas e problemas que dificultaram a obtenção de níveis de realização positivos. Na verdade, ao abrigo da nova legislação, apenas na região Norte e na região Lisboa e Vale do Tejo é que a realização ultrapassou a meta estabelecida (154,2% e 215,2%, respectivamente).

De acordo com o Relatório de Execução, os principais problemas detectados foram os seguintes:

- a) morosidade na regulamentação e interpretação de muitos dos novos dispositivos de enquadramento de potenciais projectos de criação de emprego e empresa;

- b) tardia harmonização de procedimentos, bem como sucessivas e contraditórias alterações de conceitos;
- c) a articulação com as estruturas da Segurança Social esteve bastante bloqueada, devido à falta de esclarecimento atempada de algumas dúvidas de actuação e procedimento;
- d) criação de incertezas que fomentaram o receio de apresentação de alguns projectos e a desmobilização de alguns potenciais candidatos;
- e) os contratos de concessão dos incentivos apenas foram disponibilizados em Outubro.

No total, ao abrigo de ambas as Portarias, foram apoiados, em 2001, 2.272 projectos, aos quais está associada uma execução financeira dos apoios concedidos pelo IEFP de 8.482.287€.

Em 2002, os níveis de realização ao abrigo da Portaria n.º 476/94, de 1 de Julho foram consideravelmente baixos face ao programado, sendo apenas de destacar, pela positiva, a Região Centro que executou 92,9% da meta física previamente estabelecida para esse ano e, pela negativa, a Região Alentejo que não registou execução. Para os projectos aprovados ao abrigo da Portaria n.º 196-A/2001, o panorama é substancialmente diferente neste mesmo ano. A Região Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo superaram as metas definidas registando um grau de realização de 135%, 187,4% e 106,7%, respectivamente. A Região Centro apresentou uma taxa também não muito longe do projectado (93,7%). Somente a Região Algarve ficou aquém do previsto, registando um grau de realização física da medida de apenas 56%.

O número total de projectos apoiados, em 2002, cifrou-se em 1.868, o que implicou uma execução financeira dos apoios concedidos pelo IEFP de 4.779.711€.

Segundo a informação obtida junto das Delegações Regionais do IEFP, a criação do PEOE e, conseqüentemente, a possibilidade de equiparação destes projectos a Iniciativas Locais de Emprego (ILE), conduziram a que muitos dos promotores optassem por desenvolver o seu projecto ao abrigo das ILE's, por considerarem que os seus apoios se ajustavam melhor às suas necessidades. Este facto estará também na origem da redução do número de projectos desenvolvidos ao abrigo da presente medida em análise.

QUADRO 7 – SÍNTESE DA EXECUÇÃO FÍSICA DA MEDIDA E DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS APOIOS CONCEDIDOS PELO IEFP, NO PERÍODO 1999 A 2002

		1999				2000			
		Meta	Realização	Grau de Realização (%)	Execução Financeira (Euros)	Meta	Realização	Grau de Realização (%)	Execução Financeira (Euros)
Portaria nº 476/94, de 1 de Julho	Norte	1100	1499	136,3	2 801 174	1100	1198	108,9	3 132 900
	Centro	718	665	92,6	2 058 454	788	747	94,8	2 120 011
	Lisboa V. Tejo	840	869	103,5	1 551 894	505	715	141,6	2 038 966
	Alentejo	246	239	97,2	691 693	222	212	95,5	1 375 744
	Algarve	157	114	72,6	310 830	83	120	144,6	310 577
	Total	3061	3386	110,6	7 414 047	2698	2992	110,9	8 978 198
Portaria nº 196-A/2001, de 10 de Março	Norte	-	-	-	-	-	-	-	-
	Centro	-	-	-	-	-	-	-	-
	Lisboa V. Tejo	-	-	-	-	-	-	-	-
	Alentejo	-	-	-	-	-	-	-	-
	Algarve	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Sistema de Informação do IEFP

QUADRO 8 – SÍNTESE DA EXECUÇÃO FÍSICA DA MEDIDA E DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS APOIOS CONCEDIDOS PELO IEFP, NO PERÍODO 1999 A 2002 (CONTINUAÇÃO)

		2001				2002			
		Meta	Realização	Grau de Realização (%)	Execução Financeira (Euros)	Meta	Realização	Grau de Realização (%)	Execução Financeira (Euros)
Portaria nº 476/94, de 1 de Julho	Norte	850	654	76,9	2 803 947	30	16	53,3	269 394
	Centro	380	416	109,5	1 465 523	14	13	92,9	65 911
	Lisboa V. Tejo	392	474	120,9	1 697 858	58	15	25,9	121 140
	Alentejo	184	109	59,2	1 052 099	5	0	0,0	45 925
	Algarve	48	36	75,0	163 441	-	-	-	-
	Total	1854	1689	91,1	7 182 869	107	44	41,1	502 370
Portaria nº 196-A/2001, de 10 de Março	Norte	155	239	154,2	410 885	420	567	135,0	1 162 784
	Centro	264	101	38,3	267 948	410	384	93,7	1 102 808
	Lisboa V. Tejo	79	170	215,2	253 090	356	667	187,4	1 240 318
	Alentejo	109	71	65,1	355 428	180	192	106,7	737 684
	Algarve	11	2	18,2	12 031	25	14	56,0	33 747
	Total	618	583	94,3	1 299 418	1391	1824	131,1	4 277 341

Fonte: Sistema de Informação do IEFP

Note-se que o número de projectos indeferidos também teve uma tendência crescente no período 2000-2002 de acordo com dados do Sistema de Informação do IEFP, tendo-se registado 66, 148 e 218 projectos indeferidos nos anos 2000, 2001 e 2002, respectivamente. 64% dos projectos indeferidos foram apresentados por potenciais promotores do género masculino, o que coincide com o perfil de género verificado nos beneficiários da medida como se poderá constatar no próximo ponto do relatório, confirmando uma maior procura do género masculino pela medida. Estes resultados vão de encontro à maior propensão demonstrada pelo género masculino, também nos restantes nos países da União Europeia, para trabalhar por conta própria, segundo Eurobarómetro sobre Empreendedorismo (ver Capítulo 2 do Estudo).

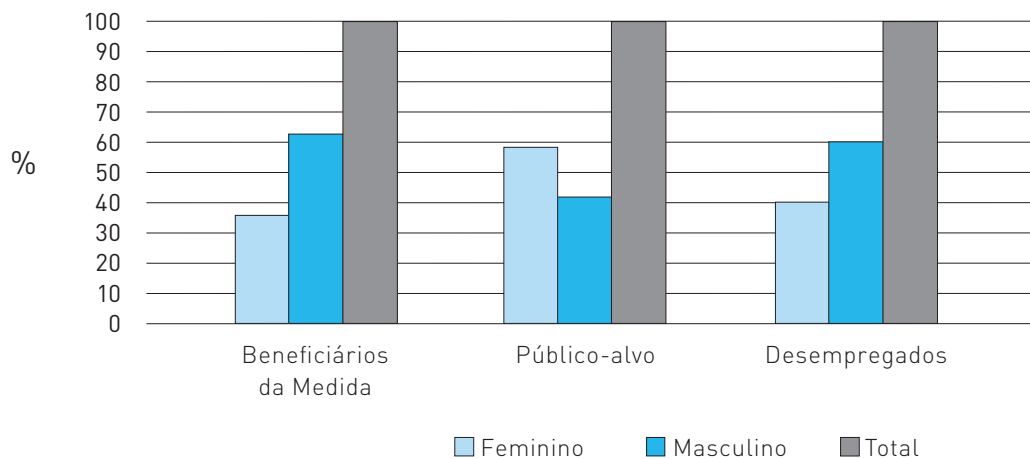
Relativamente ao nível de escolaridade dos candidatos que viram os seus projectos reprovados, cerca de 70% possuía o 9.º ano de escolaridade ou inferior, proporção igualmente próxima da verificada nos beneficiários da medida (71%), como se poderá ver de seguida.

3. CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

De acordo com os dados apresentados no gráfico seguinte, no período temporal que decorreu entre 1999 e 2002, os beneficiários efectivos da medida são maioritariamente do *sexo masculino* (63%), assemelhando-se ao padrão de distribuição por género da globalidade dos desempregados (59,9% são do género masculino). Porém, se considerarmos apenas o público-alvo da medida (potenciais beneficiários), ou seja, os desempregados que beneficiam de uma prestação de desemprego, verificamos que este universo apresenta um padrão oposto, visto que o género feminino caracteriza aproximadamente 58% dos desempregados beneficiários desta prestação. Esta diferença evidencia uma maior propensão dos indivíduos do sexo masculino para criarem o seu próprio emprego a partir dos apoios disponibilizados por esta medida. Este perfil de execução é comum ao verificado em medidas semelhantes existentes noutros países, sobressaindo de outros estudos internacionais similares ao actualmente em curso que se analisaram.

Deste modo, esta medida explicita desigualdades de participação em função do género, denotando que a sua conversão em instrumento de política de igualdade de género sugere a necessidade de introduzir alterações no seu modelo de aplicação.

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS DESEMPREGADOS, DO PÚBLICO-ALVO DA MEDIDA (DESEMPREGADOS BENEFICIÁRIOS DAS PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO) E DOS BENEFICIÁRIOS EFECTIVOS DA MEDIDA PELO GÉNERO, NO PERÍODO 1999-2002



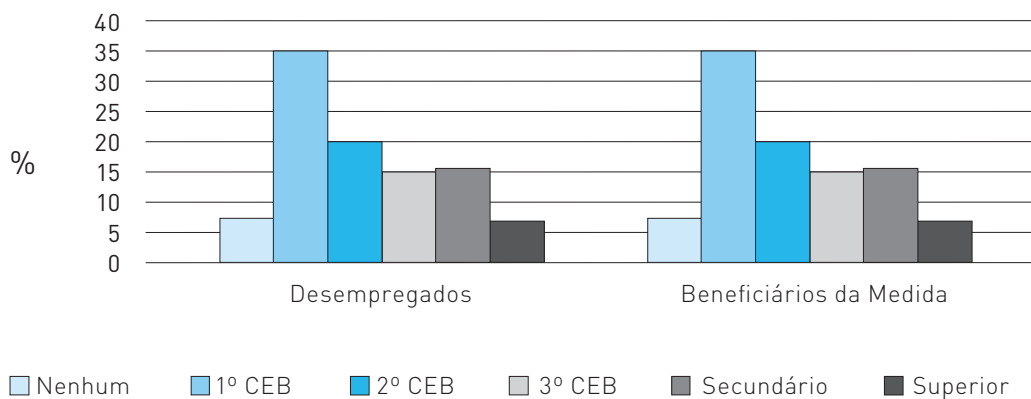
Fonte: IEFP e IIESS

Relativamente às habilitações literárias, são os beneficiários da medida que possuem no máximo o *6.º ano de escolaridade* que, no período 1999-2002, mais se destacam, sendo seguidos de perto pelos que possuem apenas o *4.º ano de escolaridade*. O número de beneficiários da medida sem qualquer nível de instrução formal é quase nulo. Os beneficiários da medida que possuem um nível de escolaridade equivalente ao ensino superior representam apenas 8,3% do total de beneficiários.

É de salientar que o padrão de habilitações escolares apresentado pelos desempregados registados nos centros de emprego nesse mesmo período é diferente, uma vez que cerca de 35% desses indivíduos possuem apenas o *4.º ano de escolaridade*, ou seja, a representatividade dos indivíduos com menor nível de escolarização é inferior no universo de desempregados no período em análise. Por outro lado, a proporção de desempregados com o ensino superior é inferior (cifra-se em 7,2%) à registada nos beneficiários da medida.

Verificamos, pois, que existe uma maior apetência no recurso à medida entre os beneficiários com níveis de escolarização mais elevados que o público-alvo. Com efeito, alguns estudos internacionais referem que maiores taxas de entrada e de sucesso no sistema de incentivos à criação do próprio emprego estão associadas a qualificações mais elevadas.

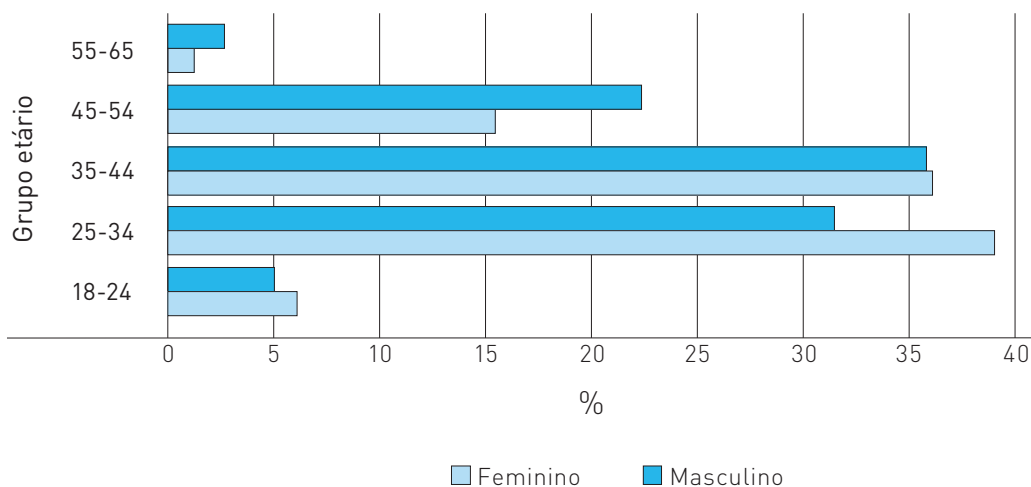
GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS DESEMPREGADOS E DOS BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA PELOS NÍVEIS DE HABILITAÇÃO, NO PERÍODO 1999-2002



Fonte: IEFP

Os beneficiários efectivos da medida no período em análise pertencem, sobretudo, ao grupo etário dos 35 aos 44 anos de idade, seguindo-se-lhe de perto o grupo etário dos 25 aos 34 anos de idade. Note-se que, regra geral, os beneficiários do género feminino são mais jovens do que os do género masculino.

GRÁFICO 3 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS BENEFICIÁRIOS EFECTIVOS DA MEDIDA PELO GRUPO ETÁRIO SEGUNDO O GÉNERO, NO PERÍODO 1999-2002



Fonte: IEFP

Do ponto de vista da caracterização dos beneficiários a partir da informação recolhida via *métodos primários* (questionário), pode dizer-se que a proporção de beneficiários do género masculino é superior (67%) ou de género feminino (33%). Quanto às habilitações literárias mais de 1/4 possui no máximo o 1.º Ciclo do Ensino Básico e apenas 11% o grau de licenciatura ou mestrado. A distribuição dos respondentes por Região NUT II revela uma maior peso na região Norte (37%), seguindo-se-lhe Lisboa e Vale do Tejo (28%). A região de origem do menor número de beneficiários que responderam ao questionário é o Algarve (2%).

Isto significa que, apesar da taxa de resposta ao questionário obtida ser baixa face ao objectivo estipulado em sede de proposta e, consequentemente, os resultados terem uma tímida representatividade estatística - margem de erro de 6,3% para um intervalo de confiança de 95% - as características dos beneficiários respondentes coadunam-se com as do universo de beneficiários exploradas anteriormente.

39% dos beneficiários respondentes caracterizam-se ainda pela posse de competências formais ou não na área empresarial aquando da apresentação da candidatura, adquiridas através de uma experiência profissional antecedente, por ter aprendido através de familiares ou amigos ou pelo facto de ter realizado um curso de formação em área como a gestão, fiscalidade ou contabilidade. Note-se que a posse destas competências é reconhecida quer pelos técnicos dos CTE quer pelos próprios beneficiários como fundamentais para uma saudável gestão do negócio.

Em média os beneficiários que responderam ao questionário revelaram que haviam iniciado a sua participação no mercado de trabalho 17 anos antes de criarem o seu próprio emprego, o que significa que se tratam de indivíduos cuja experiência profissional e, consequentemente, carreira contributiva para a Segurança Social possuíam já uma duração apreciável.

As duas principais motivações apontadas para a constituição da iniciativa apoiada são a **escassez de alternativas de emprego** (61% dos inquiridos que responderam ao questionário) e o **desejo de realização pessoal** (57%). Ou seja, parece que, na ausência de alternativa de emprego por conta de outrem para parte dos desempregados, esta constitui uma oportunidade de responder a um desejo de realização pessoal sentido pelos mesmos. É este princípio orientador da participação dos indivíduos no mercado de trabalho sentido a nível micro, que se reflecte nos dados macro analisados no Capítulo 2 do presente relatório, traduzindo o crescimento do emprego em Portugal em consequência do crescimento do auto-emprego.

Motivações, tais como, a atractividade das condições de financiamento da medida são assinaladas apenas por 15% dos beneficiários ou como a atractividade dos apoios técnicos da medida referidos por uma percentagem ainda mais baixa (3%). Porém, apenas 1/4 dos indivíduos afirmou ter procurado informar-se de outras medidas alternativas que apoiassem a criação do próprio emprego.

Cifra-se em 10% a proporção de respondentes que afirmou que a recomendação do técnico do Centro de Emprego foi a principal motivação para ter constituído um emprego por conta própria. Afinal, a estes intermediários da política de emprego compete dar a conhecer e esclarecer os desempregados sobre as alternativas que se lhes colocam a fim de facilitar a obtenção de um emprego.

Para os indivíduos inquiridos, o tempo médio gasto na preparação da candidatura, isto é, o tempo que decorreu entre a tomada de decisão de criação do próprio emprego e a apresentação da candidatura junto do Centro de Emprego, foi de cerca de 85 dias. Cerca de 23% dos indivíduos afirma ter demorado menos de 1 mês a preparar a mesma, 26% entre 1 e 3 meses e 16% mais de 3 meses. Cerca de metade dos inquiridos afirma ter realizado um estudo de viabilidade económico-financeira do projecto antes de entregar a candidatura ao Centro de Emprego.

A principal razão, apresentada pelos beneficiários na resposta ao questionário, para escolherem determinada área de negócio é a experiência profissional nessa área (71%), seguida a uma larga distância pela ambição pessoal (23%), por ter avaliado as oportunidades de negócio face à localização (20%), por ser a área de negócio possível face à capacidade de investimento disponível (16%) ou porque já desenvolvia essa actividade mas de forma informal (15%).

Os sectores de actividade económica onde mais frequentemente os beneficiários trabalhavam antes da constituição da iniciativa empresarial apoiada eram os seguintes: *Comércio* (34% dos respondentes), *Indústria transformadora* (28%) e *Construção Civil* (13%). Comparando estes elementos referente à situação de emprego anterior vivida pelos beneficiários com os referentes aos da iniciativa empresarial apoiada, percebe-se que a área de negócio de actuação está relacionada com a experiência profissional prévia, de tal modo que 32% das iniciativas apoiadas actuam no sector do *Comércio*, 13% na *Actividades imobiliárias, alugueres e serviços às empresas* e 12% na *Construção civil* – dados que coadunam com os presentes no sistema de informação do IEFP como se poderá apreciar no ponto seguinte.

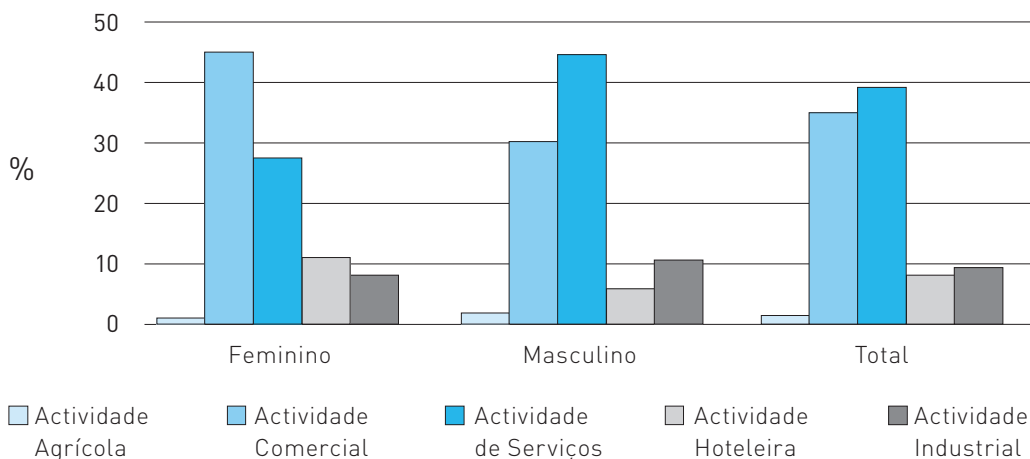
De salientar que quando questionados relativamente à existência ou não de alterações na actividade económica da entidade criada, cerca de 12% afirma que sim. No entanto, quando convidados a especificar essas alterações, é perceptível que as alterações a que se referem não estão relacionadas com a natureza da actividade económica mas sobretudo com remodelações, mudanças de instalações e aquisições de novos equipamentos.

4. CARACTERIZAÇÃO DAS INICIATIVAS EMPRESARIAIS APOIADAS

A actividade económica mais frequentemente representada no âmbito das iniciativas empresariais desenvolvidas pelos beneficiários da medida é a actividade de *serviços* (41%), seguida pela actividade *comercial* (38%). A actividade agrícola foi apenas desenvolvida em 1% das iniciativas apoiadas no período 1999-2002.

Em termos relativos, a actividade comercial é desenvolvida mais frequentemente no âmbito das iniciativas empresariais apoiadas cujos beneficiários são do género feminino. Nas iniciativas promovidas por indivíduos do género masculino sobressaem as actividades de serviços, seguidas pelas actividades comerciais e pelas actividades industriais (em termos relativos, estas ultimas assumem uma expressão mais acentuada entre os promotores do género masculino).

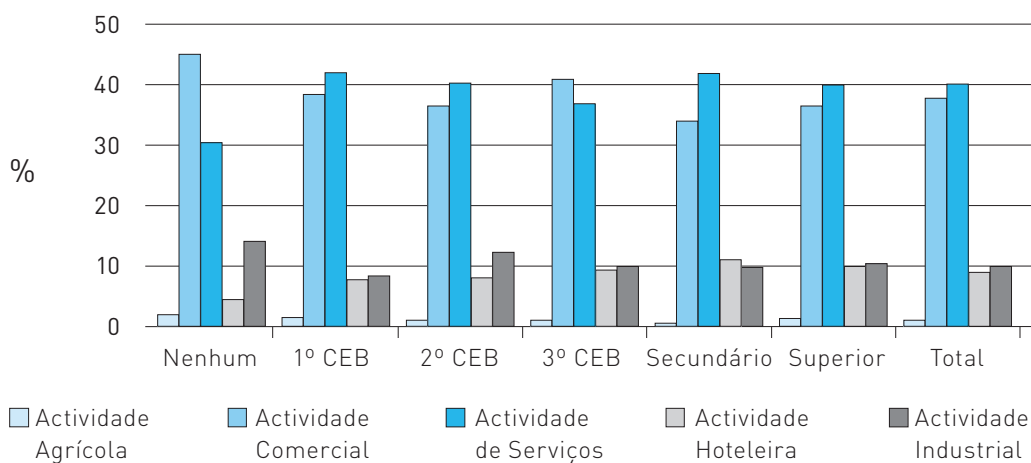
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA PELA ACTIVIDADE ECONÓMICA DA INICIATIVA EMPRESARIAL CRIADA, SEGUNDO O GÉNERO DO BENEFICIÁRIO, NO PERÍODO 1999-2002



Fonte: IEFP

Relativamente aos beneficiários que possuem habilitações literárias equivalentes ao ensino secundário ou superior, a maioria das suas iniciativas empresariais apoiadas encaixam na actividade de serviços. Em grupos de beneficiários menos escolarizados a actividade comercial, assume mais importância ou uma relevância muito próxima da actividade de serviços.

GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA PELA ACTIVIDADE ECONÓMICA DA INICIATIVA EMPRESARIAL CRIADA, SEGUNDO A HABILITAÇÃO LITERÁRIA DO BENEFICIÁRIO, NO PERÍODO 1999-2002



Fonte: IEFP

A natureza jurídica da generalidade das entidades criadas pelos beneficiários da medida no período 1999-2002 é empresário em nome individual (68,8%), seguido de sociedade por quotas (25,4%). As restantes formas jurídicas apresentam uma representatividade residual no conjunto dos projectos apoiados.

As entidades criadas pela amostra de respondentes ao inquérito são caracterizadas por 81% de empresários em nome individual, 13% sociedades por quotas, 3% de estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada e 1% de sociedades em nome colectivo.

Apenas 11% dos inquiridos que responderam ao questionário afirmam ter aderido a uma entidade já existente enquanto 82% diz ter criado uma nova entidade.

QUADRO 9 – ENTIDADES CRIADAS PELOS BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA NO PERÍODO 1999-2002 SEGUNDO A NATUREZA JURÍDICA (VALORES ABSOLUTOS E PORCENTAGEM VERTICAL)

Natureza Jurídica	Entidades	
	N.º	%
Agrupamento Complementar de Empresas	1	0,0
Empresa Pública Estrangeira	1	0,0
Empresário Individual	4 896	68,8
Entidade Equiparada a P.C.	7	0,1
Estab. Ind. de Responsabilidade Limitada	34	0,5
P.C. de Direito Público	4	0,1
Pessoa Colectiva	2	0,0
Soc. Anónima	6	0,1
Soc. Comercial Estrangeira	3	0,0
Soc. em Nome Colectivo	5	0,1
Soc. por Quotas	1 804	25,4
Sociedade Cível	24	0,3
Sociedade Irregular	30	0,4
Não especificado	295	4,1
Total	7 112	100,0

Fonte: IEFP

As instalações do negócio criado mantiveram-se para 3/4 dos respondentes durante o seu período de execução. Apenas 19% afirmam ter mudado de instalações.

Em termos globais, os Centros de Emprego declaram, por via da resposta ao questionário, uma taxa de mortalidade das iniciativas criadas no período 1999-2002 de 9%. Cerca de 8% das iniciativas empresariais que encerraram fizeram-no no próprio ano de criação e 78% até 3 anos após o início da actividade. Estes dados parecem não se afastar substancialmente dos elementos apurados a partir das respostas aos questionários aos beneficiários, em que 86% dos respondentes revelou que actualmente ainda exerce a sua actividade profissional no âmbito da iniciativa empresarial apoiada (criada no período 1999-2002).

Comparando estes dados com as taxas de sobrevivência das empresas nacionais nascidas em 1999⁵, estas “[...] foram de 75,6% no seu primeiro ano de actividade, de 58,7% e 47,6% nos 2.º e 3.º anos de vida, respectivamente.” Estes dados revelam

⁵ Segundo o estudo: Duarte, Manuel João e Robarts, Maria Helena (2005), *Demografia de empresas e estabelecimentos em Portugal 2001-2002*, Lisboa, DGEEP.

uma taxa de sobrevivência para o total nacional nesse ano inferior ao verificado nas iniciativas apoiadas no âmbito da medida em avaliação. Este aspecto poderá estar relacionado com o menor esforço de investimento inicial a que estas iniciativas estão sujeitas, dado o apoio financeiro de que beneficiam.

5. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DOS APOIOS TÉCNICOS E FINANCEIROS CONCEDIDOS PELO IEFP

Apresenta-se, de seguida, um quadro que sintetiza a relação entre o número de beneficiários da medida e o número de desempregados inscritos por Centro de Emprego, destacando os Centros onde, em termos relativos, são apoiados mais beneficiários face aos desempregados inscritos e onde, por oposição, a representatividade dos beneficiários face ao universo de desempregados inscritos é menor.

QUADRO 10 – CENTROS DE EMPREGO COM AS MAIORES E AS MENORES PROPORÇÕES ENTRE O N.º DE BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA E O N.º DE DESEMPREGADOS INSCRITOS, NO PERÍODO 1999-2002			
CTE	%	CTE	%
CTE MARINHA GRANDE	2,7	CTE AMADORA	0,1
CTE PENAFIEL	2,4	CTE BRAGANÇA	0,1
CTE ELVAS	2,3	CTE CHAVES	0,1
CTE LEIRIA	2,1	CTE LAMEGO	0,1
CTE FELGUEIRAS	1,8	CTE LISBOA	0,1
CTE ESTREMOZ	1,4	CTE MACEDO CAVALEIROS	0,1
CTE LOUSÃ	1,3	CTE TORRE MONCORVO	0,1
CTE FIGUEIRA FOZ	1,2	CTE VILA REAL STº ANTÓNIO	0,1
CTE FIGUEIRÓ DOS VINHOS	1,2	CTE BARREIRO	0,2
CTE COIMBRA	1,1	CTE BASTO	0,2
		CTE BEJA	0,2
		CTE CASCAIS	0,2
		CTE FAFE	0,2
		CTE VIANA CASTELO	0,2
		CTE VILA NOVA GAIA	0,2

Nota: Média = 0,6

Fonte: IEFP

Em primeiro lugar, é possível afirmar que a medida assume um protagonismo reduzido na cobertura dos desempregados inscritos em cada um dos Centros de

Emprego. Em média, os beneficiários representam 0,6% dos desempregados inscritos em cada CTE. No entanto, atendendo à representatividade média da medida, poderemos considerar que existem variações significativas quanto ao volume de beneficiários abrangidos pelos vários Centros de Emprego, denotando níveis de apetência pelo instrumento significativamente diferenciados.

MAPA 1 – EVOLUÇÃO DA MÉDIA REGIONAL DO PESO DOS BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA NO TOTAL DE DESEMPREGADOS NO PERÍODO 1999-2002



O mapa anterior revela um decréscimo da proporção dos beneficiários da medida de apoio à CPE face ao total de desempregados inscritos nos CTE, no período 1999-2002, em virtude de dois efeitos: da redução dos beneficiários da medida e aumento do número de desempregados.

É na região NUT II Centro que a proporção de beneficiários face aos desempregados é superior atingindo uma média anual de 1,3% para o período de análise. Já Lisboa e Vale do Tejo a par do Algarve preconizam um padrão proporcionalmente menos abrangente, registando uma média anual de 0,6%.

Os dados não permitem reconhecer nenhuma regularidade “óbvia” ao nível do padrão de desempenho dos centros de emprego, designadamente no que se refere ao perfil sócio-económico das várias regiões.

No contexto dos apoios técnicos concedidos é de destacar que, cerca de 77% dos CTE que responderam ao questionário afirmam prestar apoio técnico aos interessados na preparação da candidatura e a mesma proporção considera que os candidatos à medida recorre na generalidade das vezes a apoio técnico especializado externo ao IEFP para elaboração da candidatura. Apenas 9% considera que os candidatos não costumam recorrer a este apoio. De acordo com os CTE a principal dificuldade sentida pelos candidatos na elaboração da candidatura é a definição de uma estratégia de mercado, seguindo-se-lhe a realização de um correcto diagnóstico e a estimação de custos.

Segundo as respostas dos beneficiários ao questionário, a percentagem de beneficiários que declarou recorreu a outras pessoas / entidades não relacionadas com o CTE com o fim de obter apoio para a elaboração da candidatura é representativa e cifra-se em 52%. As principais dificuldades sentidas pelos beneficiários prendem-se com: a estimativa de custos (para 45% dos respondentes), diagnóstico do mercado (para 27%) e com a definição da estratégia de mercado (para 16%). Apenas 15% dos inquiridos afirmaram que o CTE lhe sugeriu alterações ao conteúdo da candidatura. Destes, 77% consideraram as sugestões *úteis* ou *muito úteis*.

6. ANÁLISE GLOBAL ENTRE O EMPREGO CRIADO E AS INICIATIVAS EMPRESARIAIS APOIADAS

No que concerne à criação de postos de trabalho adicionais, são 53% os beneficiários que declararam na resposta ao questionário que a sua iniciativa empresarial

não criou nenhum posto de trabalho além do seu e que também não prevê que isso venha a acontecer brevemente. Cerca de 17% dos respondentes refere que apesar de até ao momento não ter criado nenhum posto de trabalho adicional prevê fazê-lo brevemente. De salientar, que **25% dos beneficiários** afirma que **criou postos de trabalho adicionais**. O número médio de postos de trabalho criados adicionalmente ao do beneficiário, entre os 58 indivíduos que responderam a esta questão, cifrou-se em 2 e, mais uma vez, em média, trata-se de uma pessoa do género feminino e outra do género masculino. Este resultado é importante dado que pelas entrevistas e Estudos de Caso realizados a percepção dos técnicos dos CTE é, de uma maneira geral, francamente menos optimista neste aspecto, tendo alguma dificuldade em assumir a criação indirecta de postos de trabalho decorrente da execução desta medida. O sector de actividade em que os inquiridos revelam ter criado em média um maior numero de postos de trabalho (3) foi na indústria transformadora.

De salientar que, o numero de postos de trabalho criados adicionalmente não parece estar relacionado com o volume de investimento, dado que para volumes de investimento diferentes a média de postos de trabalho criados mantém-se.

Dos **beneficiários** que responderam ao questionário, 19% evidenciam ter criado **postos de trabalho integrando pessoas que se encontravam em situação de desemprego no momento do recrutamento**. No total, por estes respondentes, foram criados 80 postos de trabalho líquidos adicionais pelos indivíduos que responderam afirmativamente a esta questão.

Assim sendo, as iniciativas empresariais apoiadas parecem, pelo menos em parte, estar a funcionar como um **multiplicador de emprego**.

1234567

GESTÃO ADMINISTRATIVA DA MEDIDA

1. OBJECTIVO E OBJECTO

Esta componente de avaliação destaca como objecto de análise:

- o modo como esta medida de política é implementada, compreendendo aspectos relacionados com a própria administração/gestão dos apoios (preparação das candidaturas, circuitos da candidatura, critérios de selecção, mecanismos de atribuição do financiamento, funções e níveis de articulação das entidades envolvidas nos processos);
- a vertente de acompanhamento e controlo da execução dos projectos, e
- o modelo de financiamento da medida.

Pretende-se não só caracterizar o funcionamento da Medida segundo estes aspectos mas, sobretudo, avaliar a qualidade e eficácia da gestão e acompanhamento, no sentido do alcance dos seus objectivos estratégicos. Importa assim apurar os aspectos positivos da programação e execução da Medida, bem como apurar as respectivas margens de progresso.

Atendendo a que o sistema de informação da Medida não constitui o recurso mais adequado e pertinente para o desenvolvimento cabaz desta análise, a abordagem realizada contou ainda com informação recolhida nas diferentes entrevistas efectuadas (Gestor, DR IEFP, IIES, IGFSS), com os resultados dos inquéritos a beneficiários da medida e aos centros de emprego, e com os resultados dos estudos de caso efectuados.

2. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DOS CIRCUITOS E DOS PROCEDIMENTOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLO

Através do inquérito aos CTE e segundo as respostas obtidas, foi possível verificar que o principal meio de divulgação da Medida consiste na promoção de sessões de orientação nos CTE (89%).

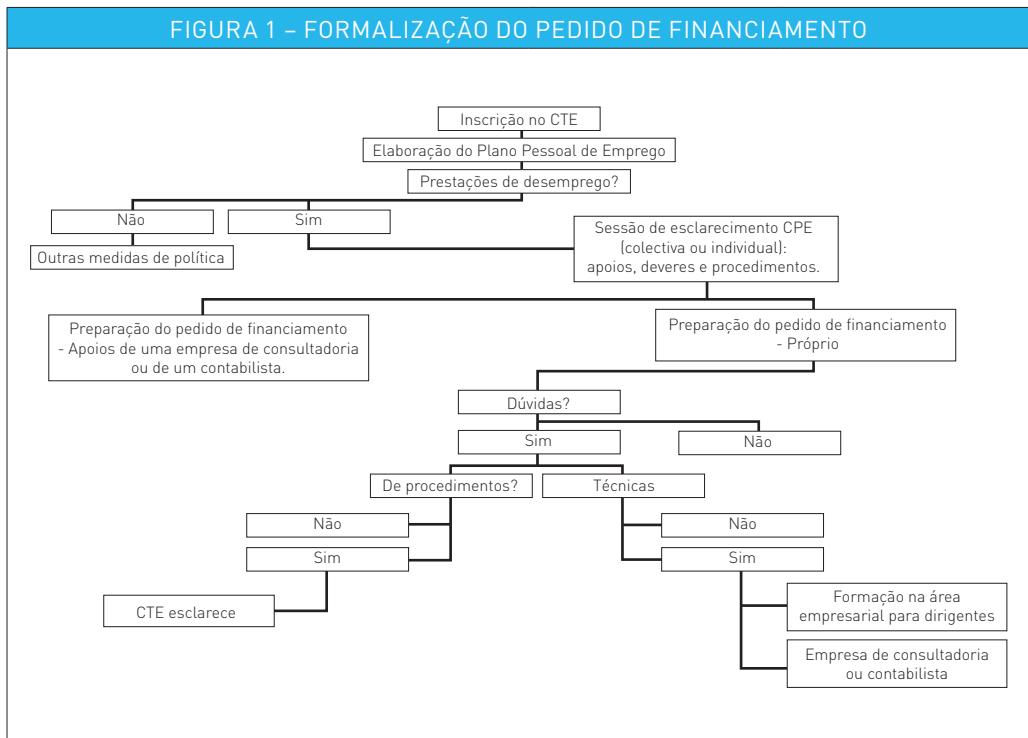
MEIOS DE DIVULGAÇÃO DA MEDIDA JUNTO DO PÚBLICO-ALVO		
MEIOS DE DIVULGAÇÃO	VALORES ABSOLUTOS	% TOTAL DE RESPOSTAS
Sessões de orientação do centro de emprego	31	88,6
Panfletos / cartazes	16	45,7
Participação em sessões de incentivo ao empreendedorismo	12	34,3
<i>Mailing</i>	0	0,0
Outro meio	12	34,3

Fonte: Inquérito aos CTE

De facto, 53% dos beneficiários que responderam ao inquérito explicitam que tomaram conhecimento da medida pelo Centro de Emprego. O segundo meio de tomada de conhecimento mais frequentemente apontado é os amigos / conhecidos (27%).

Perante o interesse do desempregado em apresentar um projecto de emprego (criação da sua própria actividade, adesão a qualquer entidade que revista a forma associativa, bem como a participação no capital social de sociedades já constituídas), o processo inicia-se com a sua inscrição nos Serviços Públicos de Emprego - especificamente no Centro de Emprego da área de residência. Seguidamente o desempregado é convocado e atendido pela equipa técnica do Centro de Emprego, em sessões colectivas ou individuais, durante as quais será apoiado na definição e concretização do seu Plano Pessoal de Emprego. Na elaboração deste último, são exploradas as várias alternativas para que seja dada a melhor resposta à sua situação de desemprego. Caso o desempregado seja beneficiário de prestações de desemprego, e se reúnam todas as restantes condições, o Plano Pessoal de Emprego pode ser estruturado no sentido de promover a criação do seu próprio emprego.

FIGURA 1 – FORMALIZAÇÃO DO PEDIDO DE FINANCIAMENTO



Se assim o for, o potencial beneficiário da medida é informado (numa sessão individual ou colectiva) sobre as condições associadas à medida, nomeadamente o tipo de apoios e de obrigações e deveres a que fica vinculado, bem como os procedimentos associados ao pedido de financiamento e a documentação que deverá preparar.

O passo seguinte refere-se à preparação do pedido de financiamento propriamente dito. Esta fase pressupõe o preenchimento de um formulário de candidatura onde deverão ser desenvolvidos os seguintes aspectos:

- Identificação do projecto e dos promotores;
- Calendarização para a realização do projecto;
- Objectivos do projecto;
- Tipo de bens a produzir ou serviços a prestar;
- Mercado: clientes e fornecedores;
- Instalações;
- Recursos humanos;
- Investimento e financiamento: plano de investimentos e financiamento do investimento;
- Vendas de bens ou serviços do projecto;
- Consumo de mercadorias, matérias-primas e subsidiárias do projecto;
- Fornecimentos e serviços externos;
- Encargos com pessoal;
- Amortizações;
- Encargos financeiros;
- Demonstração de resultados previsionais;
- Incentivos recebidos ao abrigo de outros regimes;
- Balanço previsional.

Devem ainda ser anexados os documentos que se referem em seguida (aos quais acresce um conjunto de declarações no caso de se tratar de uma empresa já existente):

- Fotocópia do Bilhete de Identidade, NIF, cartão do centro de emprego e cartão de pessoa colectiva;
- Currículo do promotor;
- Declaração do Centro Regional de Segurança Social onde consta o montante global do subsídio de desemprego a que tem direito;
- Requerimentos ao Presidente do CRSS e ao Director do CTE;

- Memória descritiva do projecto que fundamente os dados contidos no formulário de candidatura;
- Documento comprovativo do licenciamento para o exercício da actividade ou requerimento do mesmo;
- Documento comprovativo da titularidade ou disponibilidade de uso das instalações;
- Facturas pró-forma ou orçamentos relativos ao investimento a realizar.

Ora, face à panóplia de documentação acima exposta e não perdendo de vista o facto do nível de escolaridade dos beneficiários efectivos da medida, tal como se viu anteriormente, ser relativamente baixo, aprez-nos comentar que serão poucos os que reúnem, logo à partida, as condições necessárias para instruir / formalizar o pedido de financiamento.

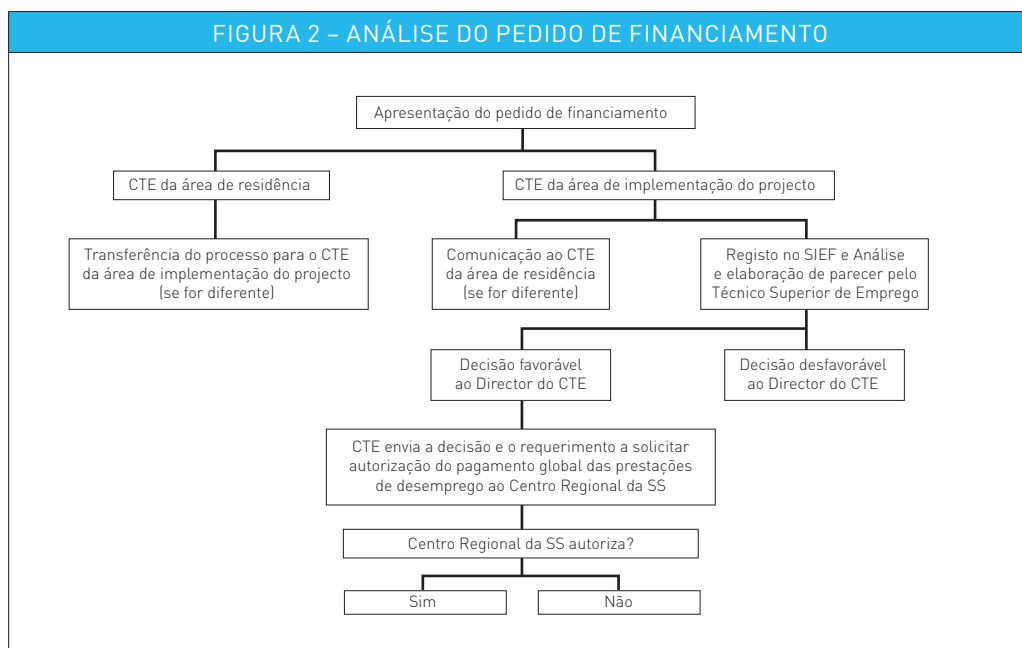
De salientar que, do ponto de vista formal, está previsto que o IEFP preste apoio técnico para a concretização do projecto, nomeadamente através da realização de formação na área empresarial para dirigentes sempre que estes o solicitem. No entanto, para a concretização de uma acção de formação é necessário um número mínimo de formandos para garantir a eficiência e eficácia da formação (cerca de 12 formandos é o valor indicativo). Visto que as candidaturas à medida podem ser apresentadas durante todo o ano, salvo raras excepções, torna-se difícil reunir um número mínimo de formandos para realizar estas acções de formação. Antes da entrada em vigor do PEOE todos os potenciais promotores de uma outra medida nele agora constante denominada Iniciativas Locais de Emprego tinham, obrigatoriamente, de realizar este curso. Para os potenciais promotores da medida em análise (CPE), a realização do curso sempre fora facultativo, no entanto, a obrigatoriedade para as ILE's facilitava a constituição de turmas para formação, que podiam ser integradas por potenciais beneficiários dos CPE se estes assim o pretendessem.

A publicação do PEOE tornou opcional a realização deste curso para os promotores de ILE's, em grande medida porque a realização da formação era considerada morosa pelos participantes (regra geral tratavam-se de sessões diárias durante cerca de dois meses). No entanto, a formação tinha a grande vantagem de constituir o momento em que o próprio promotor desenhava o seu projecto à medida que ia adquirindo os conhecimentos para tal, bem com um espaço onde podia ir vendo esclarecidas as suas dúvidas. Com a conclusão do curso de formação, a formalização do projecto estava concluída, o promotor mais apto a gerir o seu futuro negócio e mais conhecedor da realidade do mesmo. Acontecia, como foi possível verificar através das entrevistas com as cinco Delegações Regionais do IEFP, que em alguns casos

o próprio potencial promotor verificava que o seu projecto não reunia as condições necessárias para ser implementado, o que conduzia a uma desistência consciente das limitações do projecto por iniciativa do próprio promotor.

Presentemente, existe uma carência de apoio na formulação do projecto, de tal modo que, como é confirmado pelas entrevistas e inquéritos realizados, uma parte representativa dos promotores recorre a uma empresa de consultoria para que esta formalize o pedido de financiamento do projecto ou ao seu “futuro” contabilista. Pelo que foi possível apurar até ao momento, esta dinâmica tem conduzido a uma alienação dos potenciais promotores do seu projecto profissional, o que potencia a possibilidade de insucesso do mesmo no futuro. Em alternativa, os potenciais beneficiários podem ainda realizar um curso de formação para dirigente numa entidade externa, se assim o aprouverem, com garantia de comparticipação financeira pelo IEFP.

Uma vez preparada a candidatura, a segunda fase do processo consiste na apresentação do pedido de financiamento para a criação do seu próprio negócio junto do CTE da área de residência do promotor ou de implementação do projecto. No primeiro caso, o processo é transferido para o CTE da área de implementação do projecto, visto que é a este que incube o registo no SIEF, a análise, a aprovação (ou não), o pagamento e o acompanhamento dos projectos por possuir proximidade geográfica ao local de desenvolvimento do projecto.



No final da apreciação da candidatura, o técnico terá entre mãos um parecer que será aprovado (ou não) pelo Director do Centro de Emprego. O CTE remete então a decisão e o requerimento da solicitação da autorização do pagamento global das prestações de desemprego ao Centro Regional de Segurança Social, pelo que, deste modo, este terá a palavra final sobre a aprovação do projecto.

De acordo com o Manual de Procedimento do PEOE, o prazo definido para a apreciação das candidaturas é de “60 dias úteis após a sua apresentação, não podendo, em caso algum, exceder-se o prazo máximo de 90 dias úteis, ainda que haja lugar à solicitação e entrega de elementos instrutórios adicionais”. De acordo com os dados fornecidos pelos IEFP para o período 1999-2002, em média cada Centro de Emprego demora cerca de 82 dias de calendário a proceder ao despacho da candidatura apresentada pelos potenciais beneficiários. O Centro de Emprego que demorou, em média, mais dias a proceder à avaliação do projecto foi o localizado na Guarda (243 dias). Em oposição, o Centro que, em média, demorou menos dias foi o situado em Castelo Branco (21 dias). A morosidade na aprovação dos processos poderá ter efeitos prejudiciais no que seria o desenvolvimento normal de um projecto de investimento, dado que determinadas oportunidades de negócio possuem um *timing* específico.

Se considerarmos as respostas aos questionários aos promotores, estes afirmam que, em média, o tempo que decorreu entre a entrega da candidatura e a notificação da sua aprovação foi de 124 dias. De acordo com a opinião dos mesmos, 22% considerou que o período de análise durou *muito mais do que o previsto*, 19% *mais do que o previsto mas aceitável*, 40% *aproximadamente o previsto*. 3/4 dos indivíduos considerou que a excessiva morosidade teve um impacte negativo no desenvolvimento normal do projecto.

QUADRO 11 - NÚMERO DE DIAS ENTRE A DATA DE INÍCIO DO PROCESSO DE CANDIDATURA À MEDIDA E A DATA DE DESPACHO DO IEFP (ANÁLISE POR CENTRO DE EMPREGO), NO PERÍODO 1999 A 2002

	Nº DE DIAS	CTE
Média	82	
Mediana	62	
Máximo	243	CTE da Guarda
Mínimo	21	CTE de Castelo Branco

Fonte: IEFP

Segundo foi possível apurar, as duas razões mais frequentemente apontadas como justificativas da morosidade na apreciação dos pedidos são, por um lado, a carência de recursos humanos nos CTE, em particular com formação na área de Gestão para que possam apreciar quanto à viabilidade económico-financeira dos projectos e, por outro lado, a formulação incompleta dos pedidos de financiamento, em particular no que se refere à declaração do Centro Regional de Segurança Social onde consta o montante global do subsídio de desemprego a que tem direito.

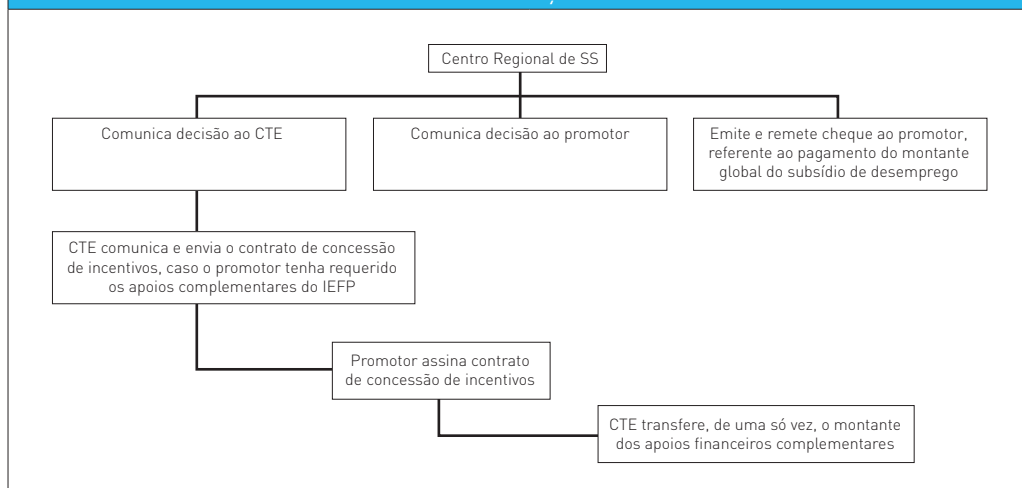
Os apoios concedidos pelo IEFP são co-financiados pelo Fundo Social Europeu no âmbito dos Programas Operacionais Regionais do Quadro Comunitário de Apoio.

Apesar de não ser possível quantificar o fenómeno e dos instrumentos de recolha de informação qualitativa permitirem assinalá-lo como residual, não deve ser, no entanto, esquecida a sua existência. Pode acontecer que a implementação do projecto necessite de apoios financeiros num montante inferior ao montante global das prestações de desemprego. Nessas situações, o IEFP interpreta a legislação de forma diferente da Segurança Social. O primeiro organismo considera que, quando no n.º 1, do artigo 16.º, da Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março, se refere que “sempre que o beneficiário das prestações de desemprego apresente um projecto que assegure o seu emprego a tempo inteiro, haverá lugar ao pagamento, por uma só vez, do respectivo montante global, deduzido das importâncias eventualmente já recebidas pelo mesmo”, o pagamento deste montante, ou seja, o financiamento deverá ajustar-se ao investimento necessário à implementação do projecto sem o exceder. Já o segundo organismo assume que em qualquer circunstância se trata do pagamento do montante global das prestações de desemprego independentemente do montante necessário ser inferior.

Após a formulação da decisão relativa à autorização do pagamento do montante global das prestações de desemprego pelo Centro Regional de Segurança Social, esta é comunicada ao promotor e ao Centro de Emprego e o respectivo cheque é emitido e enviado ao promotor, no caso da decisão ser favorável.

O CTE envia então o comunicado da decisão e o contrato de concessão de incentivos no caso da implementação do projecto necessitar de apoios financeiros complementares ao montante global das prestações de desemprego. Quando iniciada a execução do investimento, o CTE transfere, de um só vez, os respectivos apoios financeiros complementares.

FIGURA 3 – NOTIFICAÇÃO DA DECISÃO



O Manual de Procedimentos do Programa Estímulo à Oferta de Emprego define que os projectos financiados são objecto de visitas de acompanhamento, por parte do IEFP, entre a data de aprovação do pedido de financiamento e a de extinção das obrigações constantes no contrato de concessão de incentivos, ou seja, durante 4 anos. O documento estipula uma frequência semestral nas visitas de acompanhamento e controlo a cada um dos projectos apoiados. O que, como poderá ser constatado quer pelos estudos de caso quer pelo inquérito aos CTE e aos beneficiários, não tem acontecido.

No final de cada trimestre, os CTE estão obrigados a apresentar junto dos Serviços de Coordenação da respectiva Delegação Regional uma síntese das visitas de acompanhamento realizadas e estes últimos a facultar uma cópia ao Departamento de Emprego do IEFP.

A realização das entrevistas junto das Delegações Regionais do IEFP e os resultados do inquérito aos CTE permitiram aferir que o acompanhamento é uma prática esporádica dos CTE e que os recursos humanos são manifestamente insuficientes para que possa ser cumprido o calendário de visitas de acompanhamento tal como ele foi previamente definido. De salientar, o importante papel que os técnicos do Programa REDE têm tido na realização do acompanhamento. Na verdade, este Programa proporciona serviços de consultoria, formação e apoio à gestão de pequenas empresas (até 49 trabalhadores) com vista à sua modernização, reforço da sua capacidade competitiva e qualificação do emprego. Para beneficiar deste apoio, os promotores da medida em estudo, terão de subscrever o respectivo serviço.

Por outro lado, quando não há lugar à aprovação dos apoios financeiros complementares do IEFP, não é celebrado o contrato (de concessão de incentivos) entre o IEFP e o promotor, e a obrigatoriedade do acompanhamento mantém-se apenas pelo período de tempo máximo em que decorreria o pagamento das prestações de desemprego, caso não tivesse sido requerido o pagamento do seu montante global.

O quadro seguinte pretende demonstrar, com base nos levantamentos de informação primária através dos estudos de caso e do inquérito aos CTE, as práticas efectivas ao nível dos processos e da própria articulação entre as entidades responsáveis pela gestão e acompanhamento desta Medida.

RESULTADOS DOS LEVANTAMENTOS ESPECÍFICOS DE INFORMAÇÃO PRIMÁRIA	
RECURSO	EM TERMOS DE TRAMITAÇÃO E ARTICULAÇÃO CTE/SS
Estudos de Caso	<ul style="list-style-type: none"> - os circuitos burocráticos parecem estar normalizados e rotinizados: 1) Recepção de candidatura; 2) Análise do projecto por parte do CTE (aqui encontram-se algumas diferenças pois o projecto pode ser analisado por um ou mais técnicos, dependendo do CTE); 3) Envio do resultado da análise para a Direcção do CTE; 4) Emissão de um parecer por parte da Direcção do CTE; 5) Envio do processo para a Segurança Social; 6) Análise do projecto por parte da SS; 7) Emissão da decisão final sobre o projecto; 8) Comunicação da decisão ao CTE e ao promotor; - os técnicos / directores dos CTE fazem referência sobretudo à morosidade do processo e ao pouco profissionalismo dos consultores e contabilistas contratados para a elaboração do projecto; - sugerem a criação de um interface (uma comissão p.ex.) entre IEFP e Segurança Social para tornar os processos mais céleres;
Inquérito aos CTE	<ul style="list-style-type: none"> - enquanto que 30 dos 35 CTE dizem que a articulação com a SS destinada à operacionalização da Medida tem decorrido pelo menos razoavelmente, 5 CTE referem que tem corrido mal; Pontos fracos da articulação: <ul style="list-style-type: none"> - as candidaturas são enviadas para a SS e esta envia o despacho de decisão final ao CTE. Muitas vezes, os despachos são enviados para o CTE de residência do utente e não para o CTE onde o processo foi analisado. Esta situação, para além de não seguir a tramitação prevista, tem consequências graves pois o CTE envolvido não sabe atempadamente qual a decisão final que recaiu sobre o projecto. Por outro lado, quando precisam de contactar a SS, referem perder muito tempo a obter a informação desejada. Tentam muitas vezes o contacto por correio electrónico e poucos técnicos respondem. A SS ao enviar a resposta de deferimento ou indeferimento do projecto ao promotor, limita-se a invocar que o faz de acordo com o parecer do CTE. Sempre que o CTE faz diligências no sentido de saber o ponto de situação de um projecto, há alguma dificuldade em falar com alguém que dê uma resposta e mesmo quando solicitado por escrito (ofício ou fax) a resposta não surge. Além disso, quando o promotor pretende reclamar de uma decisão (por exemplo: indeferimento) a SS não lhe dá qualquer fundamento (não faz na maioria das vezes audiência prévia ao interessado explicando o motivo de indeferimento) e remete sempre o promotor para o CTE; - a SS demora bastante tempo a dar o despacho final após o envio do processo por parte do CTE, comunica tardiamente, e às vezes não comunica; - ausência de articulação informática entre o IEFP e a SS no que concerne a alguns dados relevantes sobre os promotores;

<p>Inquérito aos CTE (continuação)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - deveria haver mais participações da SS no acompanhamento dos projectos para detectar irregularidades, porque a maioria delas resulta da não realização dos descontos do empresário para a SS. Seria desejável que sempre que se verifica incumprimento (não realização de descontos), cessação de actividade e mesmo de passagem à situação de reforma, a SS informasse o IEFP dessas situações; - no contacto com alguns técnicos da SS nota-se desconhecimento em relação às regras de alteração deste programa e às responsabilidades das instituições intervenientes – segurança social e IEFP; - o sucesso da articulação com a SS depende do centro distrital da SS do qual o beneficiário provém.
--	--

Fonte: Inquérito aos CTE e Estudos de Caso

Da análise conjunta da informação primária disponibilizada neste quadro informativo podemos verificar, sobretudo, a não existência de procedimentos, deveres e obrigações bem definidos entre os CTE e os serviços da SS. Verifica-se uma actuação desarticulada entre as entidades envolvidas o que se traduz negativamente no nível da eficácia dos processos de aprovação das candidaturas e de acompanhamento dos projectos. No sentido de alterar esta situação que em nada beneficia a implementação eficaz da Medida seria de recomendar o estabelecimento, formalização e clarificação dos circuitos, das funções e responsabilidades dos intervenientes da SS e dos CTE, bem como a concepção de uma base de informação comum de suporte à gestão e acompanhamento da Medida.

Embora sem expressão quantitativa passível de validação, o apoio telefónico prestado pela equipa de avaliação aos promotores da medida no contexto do preenchimento do respectivo questionário permitiu escrutinar dificuldades por parte dos beneficiários de estabilizar expectativas quanto ao montante do apoio a atribuir. Trata-se de matéria que não foi possível avaliar com níveis de significância estatística adequados. Os sinais detectados sugerem a existência de problemas de informação quanto ao real montante dos apoios e tipos de despesas elegíveis para reembolso. Mesmo sem poder ser considerada uma conclusão de avaliação, a sinalização do problema justifica-se como informação pertinente para a gestão deste tipo de medidas.

Mas, é relativamente à actividade de acompanhamento e controlo que as práticas são insuficientes ou mesmo inadequadas. O quadro seguinte, relativo ao acompanhamento e controlo dos projectos, demonstra a não existência de programação da actividade de acompanhamento, bem como a implementação irregular e insuficiente das acções de acompanhamento e controlo. Os procedimentos de controlo e de acompanhamento são insuficientes, limitando-se a uma ou duas visitas às instalações e à confirmação da realização da despesa.

RESULTADOS DOS LEVANTAMENTOS ESPECÍFICOS DE INFORMAÇÃO PRIMÁRIA	
RECURSO	EM TERMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLO
Estudos de Caso	<ul style="list-style-type: none"> - em geral, nos CTE estudados, o apoio técnico traduz-se em: esclarecimentos (sessões colectivas e individuais), aconselhamento (orientação para formação profissional, consciencialização de limitações a nível da experiência e das qualificações) e informação geral (legislação; informação sobre outros apoios; conteúdo e regulamento da Medida); - o apoio técnico parece estar normalizado nos CTE alvo dos estudos de caso; - os CTE não prestam apoio à elaboração da candidatura por considerarem fora das suas competências e prestam pouco apoio à implementação dos projectos. A candidatura, em geral, é elaborada por gabinetes de contabilidade ou de consultoria externos. O acompanhamento é esporádico e o controlo é meramente documental; - os técnicos de emprego referem o pouco profissionalismo dos consultores e contabilistas contratados para a elaboração do projecto; - o controlo e o acompanhamento são considerados insuficientes por parte dos interlocutores dos CTE muito embora os beneficiários da Medida revelam uma boa impressão em relação à actuação destes; - uma maior implementação de procedimentos de controlo e de acompanhamento mais próximos dos projectos é vista como necessária por parte dos CTE e dos promotores. Sugerem para isso, o reforço dos recursos humanos dos CTE, o envolvimento de consultores externos especializados em diferentes áreas da gestão empresarial, que procedessem ao aconselhamento durante a implementação do projecto; a introdução da obrigatoriedade de frequência de um curso de Gestão Empresarial por parte dos promotores com projectos aprovados e a criação de um interface (uma comissão, por exemplo) entre IEFP e Segurança Social para tornar os processos mais céleres; - a obrigatoriedade de realização de uma acção de formação no domínio da Gestão Empresarial por parte dos promotores não deverá contemplar a realização do projecto como outrora acontecia com as Iniciativas Locais de Emprego, pois este modelo atrasava a entrega da candidatura por parte dos promotores. Em vez deste modelo, seria desejável a introdução de um modelo de formação com carácter teórico e simultaneamente prático (estudos de caso, visitas de estudo, etc.) com vista à qualificação do promotor;
Inquérito aos CTE	<ul style="list-style-type: none"> - cerca de 77% dos CTE que responderam ao inquérito presta apoio técnico na preparação da candidatura à Medida, mas do tipo informativo, isto é sessões de informação específicas e individuais (actividades a desenvolver, dúvidas específicas sobre a aplicação de apoios, receitas e custos dos projectos, etc.), sessões colectivas com o objectivo de explicar detalhadamente o funcionamento do programa e a elaboração da candidatura (esclarecimentos sobre o preenchimento do formulário, documentação necessária, etc.), e atendimento telefónico para prestar esclarecimentos; - cerca de 59% dos CTE refere aconselhar os utentes quanto à existência de outros apoios complementares à criação do próprio emprego (IAPMEI, DRAGricultura, DGT, ILEs, Estágios profissionais, microcrédito, apoio à contratação, empréstimos bancários, FAIA, RIME, PRIME, SIPIE, CACES, Ninhos de empresas, STPTE, Leasing, LEADER+, REDE, etc.); - cerca de 77% dos CTE referem que o candidato à Medida recorre ao apoio técnico especializado externo ao IEFP para a elaboração da candidatura, e apenas 3 CTE responderam que os candidatos não costumam recorrer a estes serviços externos; - como principais dificuldades, detectadas pelo CTE, quanto à concepção do projecto foram referidas: fazer o diagnóstico (69%), estimar custos (63%), definir uma estratégia de mercado (80%) e estabelecer a localização (9%);

<p>Inquérito aos CTE (continuação)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - como meios para superar estas dificuldades na fase de concepção do projecto, os CTE sugeriram: a frequência de acções de formação na área de gestão, nomeadamente de pequenos negócios, de marketing e de empreendedorismo; um curso de preparação para empresários; a promoção de contactos com empresários já implantados no mercado para troca de experiências e contactos; a existência de gabinetes de apoio técnico à elaboração/concepção do projecto (vergente de projecto, jurídica, fiscal, etc.), devidamente inseridos e conhecedores do mercado local; a disponibilização de estudos de mercado que permitissem aos CTE dar informações pertinentes aos candidatos; o apoio individual a cada utente com o objectivo de o ajudar a concretizar a sua ideia de negócio; o apoio através do programa REDE implementado pelo IEFP; uma acção de formação inicial em gestão aos promotores e após a instalação da actividade um acompanhamento por parte de uma consultoria; a existência de uma base de dados com as empresas existentes por concelho e área de actividade; - em média, no período de 1999 a 2002, e atendendo à taxa de resposta a esta pergunta, o nº de acções de controlo por projecto foi de 1.4. Neste período foram submetidos a acções de controlo 1 416 projectos e foram realizadas 2 029 acções de controlo; - como mecanismos de controlo/acompanhamento dos projectos empresariais apoiados foram referidos: visitas de acompanhamento esporádicas (semestral/anual), com elaboração de relatórios; solicitação de documentos por carta (comprovativos da realização do investimento, da manutenção da actividade, dos pagamentos obrigatórios à SS, IRS/IRC, mapas de pessoal, etc.); reuniões com os promotores quando os mesmos as solicitam; acompanhamento documental e físico, para os projectos que têm o apoio complementar do IEFP; - cerca de 94% dos CTE referiram que a actividade de controlo previa também uma componente de acompanhamento; - cerca de 57% dos CTE consideram adequada a actividade de controlo desenvolvida e cerca de 43% consideram-na pouco adequada ou mesmo desadequada. Os motivos pelos quais consideram a actividade de controlo desadequada foram: organização interna e insuficiência de recursos humanos com perfil adequado para o efeito; sistematização das acções de acompanhamento factuais e documentais; falta de tempo para a realização de visitas de acompanhamento/acções de controlo; - cerca de 97% dos CTE refere não se articular com a SS para as acções de acompanhamento. Poderá existir troca de informação sobre os resultados das visitas, e existe sempre que se detecta alguma irregularidade; - como sugestões para a melhoria da actividade de controlo/acompanhamento, os CTE propuseram: maior articulação dos CTE com os serviços da SS (constituição de equipas de acompanhamento) alargando as acções a mais iniciativas; maior disponibilidade dos técnicos para poderem dar apoio e visitar as empresas com maior regularidade; reforço da equipa técnica do CTE de forma a permitir não só o controlo dos projectos, como também o aprofundamento do conhecimento do mercado local; no caso de existirem anomalias, incentivar o empresário a ser apoiado por um consultor do programa REDE; - no processo de acompanhamento foram identificadas, pelos CTE, as seguintes necessidades: consultoria especializada (79%), formação empresarial (58%), selecção e recrutamento de trabalhadores (30%) e apoio financeiro complementar (39%); - os CTE referem ter menos capacidade de resposta às necessidades dos promotores nos seguintes domínios: formação empresarial (61%), consultoria especializada (33%) e apoio financeiro complementar (55%).
--	---

Fonte: Inquérito aos CTE e Estudos de Caso

A este propósito é de referir que 46% dos beneficiários que responderam ao questionário dizem ter tido apoio do CTE durante a execução da iniciativa empresarial, sendo para 69% destes um apoio meramente informativo. Dos 48% que dizem não o ter tido cerca de 3/4 afirma que não o teve porque não o solicitou.

O acompanhamento efectuado pelo Centro de Emprego às iniciativas empresariais, foi classificado por 46% como *muito bom* ou *bom*, por 39% *razoável* e por 16% *muito mau* ou *mau*. Na pergunta final do questionário onde se solicita aos respondentes a apresentação de sugestões de melhoria da medida é recomendado, por várias vezes, o reforço do acompanhamento a prestar pelo CTE em especial nos primeiros meses de vida do negócio.

3. ANÁLISE DO GRAU DE SELECTIVIDADE DA MEDIDA

Na realização do exercício de apreciação dos pedidos de financiamento, os técnicos dos Centros de Emprego procedem a um conjunto de verificações.

1. Averiguar se o investimento não está integralmente realizado;
2. Analisar a viabilidade económico-financeira do projecto;
3. Efectuar uma visita às (futuras) instalações do promotor.

A averiguação da realização integral do investimento é concretizada através de uma visita às instalações do promotor complementada com a análise das facturas-recibo das despesas.

Para a concretização do segundo aspecto é calculado um conjunto de indicadores. Actualmente, o cálculo desses indicadores é realizado, na generalidade dos CTE, a partir de uma ferramenta informática uniformizada, desenvolvida pelo CACE de Setúbal em parceria com os Serviços Centrais do IIEFP.

Note-se que a ferramenta não pondera unicamente os dados financeiros na análise dos processos, mas também informação qualitativa tal como a adequação do currículo do promotor ao projecto apresentado, por exemplo. No seu *output* existe ainda um alerta para que o parecer final possa integrar alguns comentários adicionais. Em alguns casos, têm sido ponderadas as alternativas de emprego do potencial promotor.

Este elemento assume particular importância quando os indicadores de apreciação da viabilidade económico-financeira não são os mais favoráveis à aprovação do projecto. Consiste em ponderar entre um projecto de criação do próprio emprego que apresenta incertezas quanto à sua viabilidade ou uma oferta de emprego alternativa enquanto trabalhador por conta de outrem adequada ao perfil do indivíduo. Muitas das vezes não existe uma alternativa de trabalho por conta de outrem adequada e muito dificilmente virá a surgir.

O quadro seguinte procura reunir informação primária sobre o processo de análise técnica das candidaturas e apurar o grau de qualidade e adequabilidade dos critérios de selecção.

RESULTADOS DOS LEVANTAMENTOS ESPECÍFICOS DE INFORMAÇÃO PRIMÁRIA	
RECURSO	EM TERMOS DO GRAU DE SELECTIVIDADE
Estudos de Caso	<ul style="list-style-type: none"> - a aprovação, em geral, obedece às seguintes características: predomínio dos homens, dos desempregados que recebem prestações superiores, equivalência de acesso entre DLD e DNLD e grande predomínio do pequeno comércio tradicional e dos serviços de proximidade; - alguma selecção «à priori», antes da apresentação dos projectos, com dissuasão de candidatos menos aptos ou aconselhamento de mudança de ramo de actividade. Os projectos, uma vez apresentados, são em geral aprovados, o que poderá revelar uma deficiente selectividade; - baixa selectividade na aprovação dos projectos e persistência na aprovação de projectos pouco ou nada inovadores, ligados a actividades tradicionais das quais o mercado se encontra saturado; - interesse em introduzir uma tipologia de projectos elegíveis mais «fina», com critérios de elegibilidade baseados em factores como a inovação, as necessidades e a receptividade do mercado, ou a coerência do projecto com as características regionais do local de implementação; - a análise técnica das candidaturas é suportada numa folha de cálculo normalizada pelo IEFP. Os critérios passam pela análise das características pessoais e profissionais do promotor (experiência no ramo de actividade, conhecimentos de gestão), análise económico-financeira do projecto, análise do capital e do recurso a empréstimos bancários;
Inquérito aos CTE	<ul style="list-style-type: none"> - os CTE utilizam os seguintes critérios de selecção: viabilidade económico-financeira (94%), experiência profissional do candidato (91%), natureza da actividade económica (71%), forte motivação para a área empresarial (63%), conhecimento da área empresarial (57%), curriculum do candidato (26%) e número de postos de trabalho a criar (23%); - 94% dos CTE refere a adequabilidade dos critérios de selecção utilizados para a apreciação das candidaturas face à dimensão e natureza das iniciativas; - sobre a adequabilidade ou não dos critérios de selecção referiram o seguinte: <ul style="list-style-type: none"> • além da sustentabilidade económica da iniciativa é dada muita importância ao conhecimento que o promotor tem do mercado, porque isso facilita a sua penetração no mesmo;

<p>Inquérito aos CTE (continuação)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • para complemento do parecer técnico deveria existir uma avaliação do perfil de candidatos na óptica empresarial (persistência, motivação, empenho, dinâmica, capacidade de lidar com adversidades, disponibilidade, espírito de sacrifício, etc); • embora os critérios possam ser considerados insuficientes, de um modo geral adequam-se à tipologia de público-alvo da medida. São os mais adequados face ao tipo de candidatura apresentada ao IEFP, em que normalmente só cria um posto de trabalho, sendo o promotor com pouca experiência empresarial e reduzidas habilitações escolares; • os critérios deveriam dar maior relevância à experiência profissional e conhecimento do mercado, bem como à capacidade de gestão e iniciativa empresarial, o que poderia ser colmatado com a frequência de acção de formação para a gestão de negócio a decorrer após ou durante a fase de implementação do projecto; • falta de dados estatísticos regionais de suporte à análise da viabilidade económica; • a maioria dos promotores não tem perfil nem qualquer conhecimento da área empresarial; • critérios abrangentes que permitem uma melhor análise prévia da candidatura, fornecendo elementos importantes para a posterior autorização; • são critérios essenciais para a implementação e desenvolvimento da actividade com sucesso e pretendem seleccionar as candidaturas que, para além de proporcionarem a resolução do problema de desemprego do candidato, possam desenvolver a economia local, criar outros postos de trabalho e apresentarem viabilidade económica; <p>- o diferimento ou indeferimento pela SS baseia-se no parecer do CTE, entidade a quem compete a análise do projecto. Regra geral a SS segue sempre o parecer emitido pelo CTE limitando-se a proceder ao pagamento;</p> <p>- num total de 4080 candidaturas apresentadas, apenas 385 constituíram projectos indeferidos pela SS (9.4%). As razões do indeferimento prenderam-se com, situações de irregularidade junto da SS apenas detectadas por esta instituição em sede de análise dos projectos, com processos e pareceres negativos do CTE devidamente instruídos e fundamentados (concordância com a instrução do processo e a análise efectuada pelo IEFP), quando já estava esgotado o recebimento das prestações de desemprego, quando o CTE não detinha toda a informação e quando o candidato já havia sido empresário em nome individual na mesma actividade.</p>
--	--

Fonte: Inquérito aos CTE e Estudos de Caso

A promoção de um maior nível de selectividade permitiria uma gestão mais adequada dos recursos financeiros de forma a poderem ser aplicados noutros domínios, relevantes para a qualidade e eficácia da gestão da Medida, actualmente deficitários, como por exemplo a introdução da frequência obrigatória de um curso de Gestão Empresarial por parte dos promotores com projectos aprovados e a introdução de um grupo de consultores externos, especializados em diferentes áreas da gestão empresarial, que procedessem ao aconselhamento durante a implementação do projecto.

A melhoria do nível de selectividade implica, por um lado, a implementação prévia de um maior e mais qualificado nível de acompanhamento inicial dos promotores

e das suas intenções de investimento, no sentido de diagnosticar carências e orientar a sua resolução, e por outro lado, a definição e aplicação de critérios específicos que traduzam claramente os objectivos estratégicos a alcançar pela Medida. Como é referido pelos CTE, os critérios são adequados à dimensão e natureza das iniciativas entretanto surgidas, mas ao nível estratégico será necessário efectuar constantemente o balanço face aos objectivos estratégicos da Medida, tentando elevar a qualidade, diversidade e a sustentabilidade das iniciativas. Desde logo, será necessário o envolvimento conjunto dos CTE e dos serviços da SS quer na redefinição dos critérios quer na sua aplicação e a introdução de critérios favoráveis quer ao carácter inovador dos projectos quer à avaliação do perfil dos candidatos na óptica empresarial (experiência profissional, conhecimento do mercado, capacidade de gestão e de iniciativa empresarial).

No âmbito da avaliação da qualidade e eficácia de gestão e acompanhamento da Medida importa ainda apurar a capacidade do sistema de informação operacional para permitir o acompanhamento do ciclo de vida dos projectos e para apoiar a gestão estratégica da Medida (apoio à decisão).

Conforme referido em relatórios do estudo de avaliação anteriores, o Sistema de Informação de suporte à medida encontra-se dividido em duas bases de dados autónomas que são da responsabilidade de dois organismos distintos: o IEFP (Instituto de Emprego e Formação Profissional) e o IIES (Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade).

A base de dados cuja recolha e carregamento da informação é da responsabilidade do IEFP, contempla, entre outros, os seguintes aspectos:

- caracterização dos beneficiários da medida: sexo; habilitações literárias; idade; centro / delegação regional; distrito / concelho.
- caracterização das iniciativas empresariais: tipo de entidade; natureza jurídica; actividade económica; centro / delegação regional; distrito / concelho.

A informação relativa aos montantes dos apoios financeiros concedidos pelo IEFP no âmbito da medida, foi fornecida à Equipa de Avaliação de forma agregada, ou seja, permite apenas aferir qual a execução financeira da medida por delegação regional de emprego, não sendo possível distinguir os diferentes apoios nem as respectivas majorações. Para além deste aspecto, o IEFP não forneceu qualquer

informação relativa ao montante global do subsídio de desemprego pago aos beneficiários da medida, alegadamente por considerar ser da competência do IIES fornecer essa informação.

O IIES, por sua vez, possui uma base de dados de suporte às medidas que prevejam o pagamento do montante global das prestações de desemprego. No entanto, a forma como se encontra estruturada a base de dados não permite filtrar a informação referente à medida alvo de avaliação no âmbito do presente estudo, ou seja, a informação encontra-se agregada para todas as medidas que prevejam o pagamento deste apoio (CPE, CPE com equiparação a ILE e ILE).

Desta forma, a informação proveniente do IIES possível de tratar e com relevância para o estudo limita-se às variáveis caracterizadoras do público-alvo da medida (desempregados beneficiários das prestações de desemprego).

O sistema de informação operacional não permite caracterizar qualquer aspecto relativo à actividade de acompanhamento e controlo realizada no âmbito da medida, quer da parte do IEFP quer dos organismos competentes do Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança.

Os aspectos referidos relativos, por um lado, às lacunas de informação (conteúdo informativo disponível insuficiente), e por outro, à ausência de um sistema de informação capaz de centralizar e abranger informação resultante dos processos (aprovação e acompanhamento/controlo), têm impactos negativos na gestão e avaliação da Medida. Isto é, estes aspectos para além de não apoiarem devidamente a tomada de decisão, foram limitadores das análises efectuadas no âmbito desta avaliação, o que os instrumentos de recolha de informação primária procuraram de certa forma colmatar.

4. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA MEDIDA

A concessão de apoios é precedida da assinatura de um contrato de concessão de incentivos entre os promotores e o IEFP, sempre que o apoio financeiro contemple a verba concedida pelo IEFP.

O beneficiário das prestações de desemprego tem direito ao pagamento, por uma só vez, do respectivo montante global das prestações de desemprego que lhe são devidas, deduzido das importâncias eventualmente já recebidas pelo mesmo.

Note-se, que a regulamentação da medida 1.5 da II Parte – “Instrumentos específicos de actuação” do Plano Regional para o Emprego no Alentejo (PRE), previa, no período em análise, o pagamento de um subsídio suplementar não reembolsável até 50% do montante das prestações de desemprego a que o beneficiário tenha direito.

Os apoios financeiros são diferentes conforme se trate ou não de um projecto de emprego equiparado a uma iniciativa local de emprego ou não equiparado. Pelo facto do estudo incidir apenas na criação do próprio emprego não equiparado a iniciativa local de emprego, os aspectos apresentados de seguida dizem respeito a esta modalidade.

Projectos de Emprego Não Equiparados a Iniciativas Locais de Emprego (ILE):

No caso de projectos de criação do próprio emprego que não cumpram os requisitos de equiparação a ILE, pode ser concedido um apoio financeiro. Este terá a forma de subsídio não reembolsável, até ao montante de 12 vezes a remuneração mínima mensal mais elevada garantida por lei, se da análise do projecto de investimento resultar que o mesmo é necessário, sendo o montante do subsídio sempre determinado em função das necessidades reais de financiamento do respectivo projecto.

O apoio financeiro deve ser aplicado na aquisição de bens e/ou serviços destinados à execução do projecto de emprego. Pode, ainda, ser utilizado para a frequência de acções de formação profissional, desde que as mesmas se justifiquem em função do projecto de emprego, para a realização de estudo e/ou assistência técnica, bem como para a constituição de fundo de maneo.

Este subsídio pode ser majorado de 20% sempre que se trate de beneficiários com idade igual ou superior a 45 anos e se encontrem desempregados há mais de 12 meses.

Em termos do financiamento global da Medida, o IEFP promove o co-financiamento comunitário da Medida no âmbito dos fundos estruturais (FSE e FEDER) disponíveis no QCA III. O financiamento da medida é garantido através da inscrição de uma dotação no orçamento anual do IEFP.

Quando convidados a reflectir sobre o modelo de financiamento da medida no contexto dos estudos de caso e das entrevistas, quer os beneficiários, quer os técnicos

de emprego quer os delegados regionais do IEF, numa maneira geral concordam com o modelo de financiamento existente e não consideram que este seja bloqueador do sucesso da medida e das iniciativas empresariais desenvolvidas ao abrigo da mesma. No entanto, alguns entrevistados referem que consideram que a gestão do negócio poderia ser mais eficiente se os subsídios fossem reembolsáveis e não a fundo perdido, mas que por sua vez isso dificultaria a gestão da medida, pela sobrecarga burocrática a que os CTE estariam sujeitos. Porém de um modo geral foi considerado que existem outros factores mais castradores do sucesso das iniciativas empresariais, como por exemplo os procedimentos associados ao licenciamento das actividades económicas das mesmas.

No entanto, a reflexão sobre o modelo existente e um modelo alternativo, deverá incorporar elementos da experiência de outros países, com a limitação de que cada país tem um conjunto de características legais, sociais, económicas, culturais e políticas que interagem de forma complexa e que isso limita a comparação dos resultados obtidos entre os diferentes países.

Porém, importa perceber que nas últimas décadas os Governos de diversos países decidiram introduzir medidas de apoio aos desempregados na criação do seu próprio emprego. A França foi dos primeiros países a introduzir esta tipologia de medida, fê-lo em 1977 ("ACCRES Scheme"), reformulado em 1994 e 1997. A grande maioria dos países introduziu esta medida na década de 80 (por exemplo: 1984 – Finlândia – "Start-up grant"; 1985: Austrália – "New enterprise incentive scheme", Dinamarca – "Enterprise allowance scheme", Holanda – "Assistance to self-employed decree", Espanha – "Unemployment benefit capitalisation"; 1986 – Alemanha – "Bridging allowance"; 1987 – Suécia – "Start-up grants"; 1989 – Portugal – "Apoio à criação do próprio emprego"), sendo que os países anglo-saxónicos (Reino Unido e Estados Unidos da América) procederam à sua implementação quando já decorriam os anos 90.

O argumento económico para a sua implementação baseia-se na existência de falhas de mercado, que podem ser de dois tipos: ineficiências nos mercados financeiros, de tal modo que negócios potencialmente viáveis podem não conseguirem obter o financiamento necessário à sua implementação; e a existência de externalidades, em que o retorno público é superior ao retorno privado.

Relativamente ao primeiro aspecto é de referir que as pessoas desempregadas tendem a ter desvantagens face às que se encontram a trabalhar quando se trata da obtenção de financiamento de um negócio próprio. Não só podem não reunir

condições para poderem aplicar as suas poupanças (caso existam) como também tendem a ter maior dificuldade em aceder a empréstimos principalmente por estarem em desvantagem perante os critérios definidos para a concessão dos mesmos. Adicionalmente, essa dificuldade poderá estar relacionada com a falta de capacidade dos requerentes em gerar um projecto bem estruturado e viável financeiramente que ofereça à banca confiança no retorno do empréstimo para que procedam à sua concessão. Ora, é nesta medida que as políticas públicas podem desempenhar um papel preponderante (e comparativamente pouco dispendioso segundo nos revela a literatura) na orientação e acompanhamento dos requerentes e na triagem daquilo que podem ser um projecto com viabilidade ou não.

Adicionalmente, existem argumentos de justiça social associados a este tipo de intervenção. Por um lado, no sentido que permite reintegrar no mercado de trabalho os que dele se encontravam excluídos por motivos alheios à sua vontade. Por outro lado, permite promover a igualdade de oportunidades pelo facto de combater a desvantagem e a “discriminação” sofrida pelas pessoas desempregadas face às que possuem trabalho no que respeita, nomeadamente ao acesso aos empréstimos, bem como pelo facto de promover a equidade entre sub-grupos de desempregados.

A intervenção do Estado nesta matéria, pode fazer-se de diversas formas, através da regulação ou através da provisão de apoio técnico e/ou monetário. Ou seja, para promover a criação do próprio emprego entre os desempregados, para além de regular, o Estado pode apoiar, por exemplo, através da concessão de empréstimos com condições de reembolso vantajosas ou financiando o investimento a fundo perdido, pode promover a realização de formação profissional em domínios directamente associados com a gestão do negócio ou conceder consultoria técnica aos novos empresários.

Sintetizando os principais aspectos diferenciadores desta tipologia de medidas de intervenção no contexto de diferentes países, pode dizer-se o seguinte (OCDE, 2000):

- No que concerne à **elegibilidade**, a generalidade dos países convencionou que os desempregados beneficiários de protecção social no desemprego são elegíveis, sendo que alguns países definiram uma duração mínima da situação de desemprego para que os desempregados possam candidatar-se à medida e que outros atribuem prioridade a determinados grupos, tal como os desempregados de longa duração.

- Na forma de financiamento e duração do pagamento dos benefícios, também existem diferenças a assinalar. Por um lado, existem países que transferem os apoios financeiros semanalmente ou mensalmente a uma taxa equivalente aos benefícios das prestações de desemprego, por outro lado, que transferem um montante único durante a fase de arranque do negócio. Em países como a Holanda é possível optar entre os dois modelos apresentados anteriormente.
- Paralelamente, o controlo da viabilidade das candidaturas à obtenção de apoios à criação do próprio emprego assume importâncias diferenciadas. Apenas em alguns países é necessário que o potencial beneficiário apresente um plano do negócio que pretende implementar, sendo posteriormente submetido à apreciação das autoridades competentes. Sendo que, na análise de viabilidade, é tomado como referencia o potencial apresentado pelo projecto para gerar "x"% (na Alemanha o "x" equivale a 2/3) do rendimento gerado por negócios da mesma tipologia.
- Alguns países também incluem nos seus apoios a possibilidade de utilização de consultoria e formação, sendo variável a forma como este apoio é concedido (em França é sobre a forma de voucher, na Dinamarca de subsídio e no Reino Unido de majoração ao subsídio).

Se compararmos os efeitos da medida em vários países (ver o próximo ponto do relatório) constatamos que para modelos de financiamento com características diferentes é possível chegar aos mesmos resultados, no que concerne ao efeito "peso-morto" ou à sustentabilidade das iniciativas para outros semelhantes é possível obter resultados substancialmente diferentes. Pelo que, a revisão bibliográfica não se constitui como uma base suficiente para definir o modelo de financiamento mais eficaz na concretização dos seus objectivos.

1234567

IMPACTO DA MEDIDA

O quadro da página seguinte resume os resultados evidenciados por alguns estudos de avaliação desenvolvidos no âmbito das medidas de apoio aos desempregados à criação do seu próprio emprego em cinco países (Alemanha, Itália, Hungria, Polónia e EUA). É relevante ter presente esta síntese na análise dos resultados do presente estudo.

1. ANÁLISE DOS EFEITOS DIRECTOS E INDIRECTOS

Um dos efeitos analisados neste contexto é a capacidade da medida na promoção da reinserção de grupos de desempregados mais desfavorecidos, nomeadamente dos desempregados de longa duração (DLD), das mulheres e dos jovens (menos de 26 anos). Tendo em conta as respostas do questionário aos beneficiários da medida, constata-se que o **potencial de reinserção de DLD e de jovens é baixo**, pois apenas 10% dos respondentes era DLD no momento em que efectuou o seu pedido de financiamento e uma proporção ainda mais baixa possuía menos de 26 anos (1%). Este aspecto poderá estar relacionado com o facto dos apoios financeiros concedidos estarem em grande medida relacionado com o montante global das prestações de desemprego a que o desempregado teria direito e este montante depender de um conjunto de variáveis como o salário auferido no emprego anterior e a duração do pagamento da prestação a que tem direito. Esta última por sua vez depende de outras variáveis, tal como a idade. Por outro lado, aguardar por 1 ano de desemprego para efectuar o pedido de financiamento reduz substancialmente o montante do apoio financeiro, retirando algum significado à iniciativa. Tal como foi referido anteriormente, a proporção de homens respondentes é substancialmente superior à das mulheres (66% e 42%, respectivamente), o que contraria o padrão do público-alvo da medida (desempregados beneficiários de prestações de desemprego) onde a maioria é do género feminino (58%). Logo, a medida também parece ter **algumas limitações na promoção da reinserção das mulheres** enquanto grupo desfavorecido face ao mercado de trabalho.

Do ponto de vista da **sustentabilidade das iniciativas apoiadas**, pode dizer-se que segundo 93% dos beneficiários que responderam ao questionário, a sua iniciativa encontrava-se em funcionamento 24 meses após o início da sua actividade. Quando se considera como referência os 36 meses a proporção é mais baixa (87%) mas, de todo o modo, ainda bastante significativa, e superior à verificada, por exemplo, em 1986 na Alemanha em que, 3 anos após o subsídio, apenas 70% dos beneficiários mantiveram o seu emprego no contexto da iniciativa apoiada.

PAÍS	MEDIDA	INTRODUÇÃO	ELIGIBILIDADE	APOIOS	RESULTADOS
Alemanha	"Bridging Allowance"	1986	Desempregados beneficiários de subsídio ou assistência ao desemprego há pelo menos 4 semanas.	Subsídio garantido por um período de 6 meses de montante equivalente ao subsídio ou assistência ao desemprego que teria recebido se permanecesse na situação de desemprego. Desde 1998 os beneficiários também podem receber formação e/ou consultadoria.	(i) Cerca de 70% dos beneficiários continuam empregados por conta própria após 3 anos, cerca de 13% cessaram a actividade e passaram a trabalhar por conta de outrem, 11% estavam desempregados, 6% estavam em formação, reformados ou de licença maternal/paternal. (ii) Os negócios criados pelos beneficiários, funcionam como multiplacadores de emprego dado que 45% dos respondentes beneficiários mantinham o próprio emprego 3 anos após a sua criação e possuíam pelo menos 1 empregado. (iii) Os efeitos de peso-morto parecem ser limitados, visto que apenas 14% dos beneficiários que responderam ao inquérito indicaram que se teriam tornado empregados por conta própria independentemente dos apoios que receberiam.
Itália	"Subsidised Loan"	1996	Desempregados nos 6 meses anteriores à candidatura ou participantes em iniciativas de utilidade social ou projectos comunitários.	Formação, assistência técnica (contabilidade, fiscalidade e direito) e apoio financeiro (subsídio a fundo perdido e empréstimo a uma taxa de juro favorável).	Os efeitos indirectos apurados foram: a disseminação de uma cultura de empreendedorismo entre os jovens desempregados e a melhoria da sua empregabilidade; algumas actividades desenvolvidas no mercado paralelo foram tomadas legais.
Hungria	"Self-employment assistance"		Desempregados elegíveis para a compensação de desemprego.	Prestações periódicas equivalentes ao benefício regular de compensação pelo desemprego, mas que se pode estender 6 meses para além do período de elegibilidade dessa compensação. E reembolso de metade do curso do aconselhamento profissional empresarial e de cursos de formação necessários para o desempenho da actividade empresarial.	(i) Evidência da existência de "peso-morto" significativo na operacionalização dos programas de apoio à criação do próprio emprego, sendo que muito dos que receberam assistência provavelmente teriam conseguido um emprego sem a ajuda do governo; (ii) Foram estimados impactos negativos nos rendimentos que podem reflectir a relutância pela total revelação às autoridades públicas como parte de uma estratégia de fuga aos impostos; (iii) parece ser mais eficaz em áreas de maior desemprego e fora dos serviços industriais.
Polónia	"Self-employment assistance"		Desempregados registados seleccionados.	Empréstimo de montante único no montante máximo do salário médio nacional e sujeito às taxas de juro de mercado e um incentivo de redução do reembolso em 50% do montante caso o negócio sobreviva passados 2 anos.	(i) Evidência da existência de "peso-morto" significativo na operacionalização dos programas de apoio à criação do próprio emprego, sendo que muito dos que receberam assistência provavelmente teriam conseguido um emprego sem a ajuda do governo; (ii) os impactos no rendimento dos beneficiários elevados; (iii) próprio emprego parece ser mais eficaz entre as mulheres e fora da manufactura e construção.
EUA	"Self-employment assistance"	1994	Requerentes da compensação financeira pelo desemprego.	Prestações semanais e formação empresarial, aconselhamento e assistência técnica.	(i) grande parte dos participantes no programa permaneciam no próprio emprego 3 anos após a participação no programa; (ii) 6,4 vezes mais provável que os participantes dos programas implementados em Maine, New Jersey e New York tenham obtido um emprego (por conta de outrem ou por conta própria) do que os não participantes; (iii) os participantes no programa revelam elevados níveis de satisfação com o próprio emprego e consideram a formação empresarial e o desenvolvimento do plano de negócio as componentes mais úteis do programa.

	SIM	NÃO	NR
Em funcionamento ao fim de 24 meses	93%	4%	3%
Em funcionamento ao fim de 36 meses	87%	6%	7%

De salientar, ainda, que quando questionados sobre a opinião relativamente à sustentabilidade da sua iniciativa empresarial, a grande maioria dos beneficiários (71%) considera que a iniciativa é sustentável e com futuro.

Quando questionados os beneficiários que deixaram de exercer a sua actividade profissional no contexto da iniciativa apoiada, mas que são actualmente empresários, trabalhadores independentes ou trabalhadores por conta de outrem, sobre o contributo da experiência obtida com o desenvolvimento dessa mesma iniciativa empresarial para obter o emprego actual, 64% atesta essa mesma importância. O que significa que apesar da experiência profissional por conta própria menos bem sucedida, estes ex-promotores consideram que a experiência profissional adquirida contribuiu para a **promoção da empregabilidade** de mais de metade dos mesmos.

Note-se que os principais motivos apontados como justificativos do encerramento das iniciativas apoiadas, foram: o negócio apresentar resultados negativos (para 46% dos beneficiários), não corresponder às expectativas iniciais (para 39%), por motivos pessoais (para 27%) ou o surgimento de uma proposta de trabalho por conta de outrem aliciante (15%).

2. AVALIAÇÃO DA MEDIDA NA PERSPECTIVA DOS RECURSOS PÚBLICOS

A perspectiva de avaliação introduzida neste ponto situa a preocupação com a eficiência da medida, relevando o facto de esta mobilizar recursos públicos. Este é um critério de avaliação que se enquadra na crescente exigência de escrutínio da despesa pública e que aprofunda a importância de relacionar a despesa executada com qualquer medida de política e os resultados por esta proporcionados.

No que respeita à aferição dos custos unitários associados à implementação da medida – referidos ao posto de trabalho criado deve dizer-se que se trata de um exercício que encerra uma dificuldade de operacionalização elevada dada a indisponibilidade de bases de informação adequadas. O sistema de informação do IEFP apenas permite o acesso a dados de execução financeira dos montantes financeiros concedidos pelo IEFP. Como já foi referido anteriormente, o sistema de informação do IIESS apenas regista a rubrica “pagamento de montante global” não diferenciado

a medida de política a que se refere impossibilitando desde logo qualquer ligação das duas bases de dados. Assim, este exercício inicia-se com o cálculo do custo por iniciativa apoiada a partir do montante atribuído pelo IEFP.

ANO	N.º DE INICIATIVAS APOIADAS	EXECUÇÃO FINANCEIRA [APENAS APOIO IEFP] - €	CUSTO UNITÁRIO MÉDIO POR INICIATIVA APOIADA - €
1999	3.386	7.414.047	2.190
2000	2.992	8.978.198	3.001
2001	2.272	8.482.287	3.733
2002	1.868	4.779.711	2.559
TOTAL	10.518	29.654.243	2.819

Fonte: Sistema de informação do IEFP / Apuramento Quatenaire

Assim sendo, no período em análise o custo médio (despesa IEFP) por iniciativa apoiada no período 1999-2002 cifra-se em 2.819 €.

Revelando-se esta informação manifestamente insuficiente para apreciar a eficiência da medida, a equipa de avaliação optou pelo recurso à recolha da informação relevante para apreciar esta questão através de métodos de recolha de informação primários (via inquérito aos CTE e aos beneficiários da medida), mesmo perspectivando que a taxa de resposta a esta questão seria baixa e, portanto, qualquer apreciação que se possa fazer terá de ter em conta a pouca representatividade destes elementos no contexto dos respectivos universos. Porém, como se poderá ver de seguida, mesmo nestas circunstâncias a resposta aos dois questionários acabou por revelar indicadores cujos valores são relativamente aproximados.

As respostas obtidas através do inquérito aos CTE permitiu estimar o volume médio de investimento realizado por cada iniciativa apoiada no período 1999-2002. Assim sendo, em média, cada iniciativa apoiada teve um investimento total de 18.015 € e um investimento público – note que este resulta da soma do montante global das prestações de desemprego e do incentivo concedido pelo IEFP - de 12.473 €. O que se traduz num efeito multiplicador de 1,44, ou seja, por cada 100 € de apoio financeiro público concedido foram investidos 144 €.

De salientar que, de acordo com as respostas ao questionário aos CTE apenas 50% dos projectos apoiados no período 1999-2002 receberam um incentivo financeiro do IEFP, sendo que a outra metade apenas beneficiou do pagamento do montante global das prestações de desemprego.

Analisando as respostas obtidas no questionário aos beneficiários os valores de investimento são inferiores, em especial no que se refere ao investimento total. Assim, o investimento total médio por iniciativa criada cifra-se em 16.132€ e o investimento público médio em 12.098 €.

Comparando estes custos com os associados à medida de criação de emprego Iniciativa Local de Emprego, pode dizer-se que, de acordo com os dados apresentados no Estudo de Avaliação do Programa ILE no período de 1996 a 2001, a medida presentemente em avaliação é mais onerosa. A estimativa do custo por posto de trabalho apoiado no âmbito do Programa ILE no período 1997-2001 é de 5.747 €⁶, enquanto que na medida de apoio à CPE existem indícios que o custo (investimento público) se cifre ligeiramente acima dos 12.000 €.

Calculando o custo médio por posto de trabalho criado (directa e indirectamente) o indicador de eficiência melhora dado que estes valores sofrem uma redução substancial verificando-se que o investimento total médio por posto de trabalho criado é de 3.905 € e o investimento público por posto de trabalho criado é de 2.431 €.

3. ANÁLISE DE OUTROS EFEITOS DIRECTOS E INDIRECTOS

No que concerne aos efeitos de *peso morto* pode dizer-se que 37% dos respondentes afirmaram que teriam criado a sua iniciativa empresarial mesmo que não tivessem obtido os apoios previstos no âmbito da medida. Trata-se de uma percentagem representativa que evidencia algumas possíveis situações em que o relacionamento com a medida assenta numa perspectiva de aproveitamento de uma oportunidade e não tanto numa perspectiva de acesso a um recurso viabilizador de uma iniciativa impossibilitada por limitação de capacidade de financiamento.

Quanto aquele que denominámos enquanto efeito de “*formalização da actividade económica*”, ou seja, a possibilidade da atribuição do apoio financeiro incentivar a legalização económica de actividades exercidas de modo informal também não é desprezível. Cifrou-se em 15% a proporção de respondentes que afirmaram que a escolha de determinada área de negócio esteve relacionada com o facto de já desenvolverem essa actividade de maneira informal. Este constitui um efeito indirecto com grande interesse, quer no que se refere à regulação desta medida, quer para o próprio desenho de estratégias de combate à economia informal.

⁶ Relatório Final, Pag. 132.

Através da recolha de informação primária, analisou-se ainda o efeito de *deslocação*, relacionado com a expulsão do mercado de outros negócios existentes na área geográfica de actuação da iniciativa apoiada em consequência da criação do mesmo. Assim, 79% dos beneficiários respondentes ao questionário consideram que a criação da sua iniciativa não prejudicou nenhuma outra empresa, 15% que captou alguns clientes de outras empresas e nenhum respondente considerou que a criação da sua iniciativa tivesse conduzido à falência de outras empresas.

1234567

BOAS PRÁTICAS

Para o desenvolvimento deste ponto foram seleccionados dois beneficiários da totalidade dos entrevistados no contexto dos estudos de caso realizados, a fim de evidenciar o sucesso de duas iniciativas empresariais com características diferentes apoiadas no contexto da medida. Como sucesso entende-se um critério básico que é a sustentabilidade da iniciativa. No entanto, procurou-se seleccionar dois casos com localização, ramo de actividade, taxa de crescimento dos postos de trabalho e volume de investimento substancialmente diferentes.

CASO 1

Localização: Monchique / NUT II Algarve – CTE Portimão

Principal(ais) ponto(s) forte(s): Sustentabilidade, baixo investimento, boa leitura das oportunidades de mercado locais

Principal(ais) ponto(s) fraco(s): elevado grau de dependência de um cliente

Características sócio-demográficas:

O beneficiário possui 38 anos de idade e o 7º. ano de escolaridade.

Percurso profissional anterior à CPE:

O beneficiário antes de criar o seu negócio trabalhou entre cinco a seis anos como vendedor de automóveis e de cerveja, sendo o seu último local de trabalho numa pedreira.

Meio de tomada de conhecimento da medida:

O beneficiário referiu ter sido um amigo quem lhe deu a informação da existência da medida de apoio a desempregados para criarem o seu próprio emprego. Posteriormente deslocou-se ao centro de emprego para obter informações mais precisas acerca da referida medida.

Concepção do projecto:

O beneficiário afirma que na altura em que considerou criar uma iniciativa empresarial no âmbito da medida procurou junto do centro de emprego informação sobre outros tipos de medidas de apoio a desempregados, no entanto não consegue enumerá-las. Por outro lado, acrescenta ainda que sempre quis optar por um horário de trabalho livre, isto é, nunca gostou de cumprir horários. Como tal, a oportunidade de criar uma iniciativa empresarial sempre o fascinou. Antes de formular o seu pedido de financiamento, o beneficiário esteve cerca de dois meses desempregado.

O beneficiário afirma ter recebido formação na área de marketing e publicidade quando enveredou pela profissão de vendedor. Como tal, não sentiu necessidade de realizar nenhum tipo de formação profissional antes de apresentar a candidatura.

A razão que o levou a escolher determinada área de negócio foi o facto de tomar conhecimento da falência de uma empresa nessa mesma área de negócio. E de já ter desenvolvido trabalho familiar no ramo das madeiras.

Apresentou a candidatura em finais de 2001.

O beneficiário recorreu a um contabilista para elaborar a candidatura.

Note-se que o beneficiário afirma ter boas impressões do apoio prestado pelo Centro de Emprego na fase de candidatura.

Características da entidade criada:

A entidade criada trata-se de uma empresa em nome individual localizada na área de residência do beneficiário (Monchique), que presta serviço de fornecimento de lenha às padarias da região. O beneficiário afirma ter recebido 4.000€ que investiu na compra de uma carrinha de transporte de lenha e numa moto serra.

O beneficiário é o único empregado e não tenciona que o seu negócio cresça, apenas pretende garantir o volume suficiente de trabalho por forma a manter a sustentabilidade do seu próprio posto de trabalho.

O beneficiário afirma não ter prejudicado nenhuns negócios já existentes, visto que o seu negócio é de pequena dimensão, não atingindo a dimensão necessária para prejudicar outras iniciativas empresariais daquele ramo já existentes no mercado.

O beneficiário diz não ter sido sujeito a qualquer tipo de acção de controlo.

Actualmente ainda exerce a actividade profissional na área, referindo que nunca iniciaria o seu negócio se não existisse o apoio à criação do próprio emprego prestado pelo centro de emprego.

CASO 2

Localização: Lisboa / NUT II Lisboa e Vale do Tejo – CTE de Benfica

Principal(ais) ponto(s) forte(s): Sustentabilidade, criação de postos de trabalho, perspectivas de crescimento

Principal(ais) ponto(s) fraco(s): -

Características sócio-demográficas:

O beneficiário tem 50 anos e possui a Licenciatura de Economia na Escola de Jesuítas de Évora e o Mestrado em Ciências Empresariais no ISCTE. Encontra-se presentemente a tirar o Doutoramento em Empreendedorismo na Universidade de León.

Percurso profissional anterior à CPE:

O promotor trabalhou 15 anos na indústria e 10 anos na direcção financeira do Banco Mello. Ainda no

Banco Mello foi convidado para ir trabalhar para a Polónia, onde iria auferir um ordenado superior, contudo, recusou. Presentemente, lecciona no Ensino Superior Particular e desenvolve na Universidade do Algarve um projecto cuja temática está relacionada com o empreendedorismo, na tentativa de criar uma empresa capital de risco com o ISCTE, desenvolver projectos de investigação nas universidades, ajudar pessoas a criar planos de negócios, contar histórias às pessoas sobre o empreendedorismo em Portugal e estrangeiro.

Meio de tomada de conhecimento da medida:

Ao pensar criar o seu próprio negócio informou-se dos vários tipos de apoios que poderia obter, pelo que tomou conhecimento da medida a partir da sessão de esclarecimentos elaborada pelo Técnico de Emprego do Centro de Emprego e, paralelamente, de uma pesquisa e recolha de informação que realizou.

Concepção do projecto:

O beneficiário esteve 1 ano desempregado antes de fazer o pedido de financiamento. Ao não querer ficar na banca ficou no CAFEB (Caixa de Abandono de Família dos Empregados Bancários), com uma prestação de subsídio de desemprego com duração máxima de 2 anos.

A escolha da área de negócio esteve relacionada com a área de interesse do promotor e a sua capacidade de negociação e de gestão.

Apresentou a candidatura em 17 de Janeiro de 2002.

O beneficiário referiu ter maturado muito a decisão de criar a sua empresa, antes de apresentar a candidatura. Essa maturação passou não só pela elaboração de um estudo de viabilidade económico-financeira, como também por uma interiorização dos objectivos a alcançar e da estratégia a prosseguir.

Foi o próprio promotor quem elaborou a sua candidatura para execução da iniciativa empresarial, não recorrendo a entidades externas.

Características da entidade criada:

As instalações da iniciativa empresarial estão localizadas no antigo quartel militar do Lumiar, no Campus Universitário Universitas e a actividade principal é consultoria e formação, em que se apresenta a seguinte estrutura:

A TIMETECH é uma empresa de informática de *e-commerce* que passado um ano e meio passou a ter uma loja, além do site de venda já existente. Esta empresa inicialmente era 100% do promotor, passando 40% a pertencer a um dos seus estagiários que entraram em actividade inicialmente e que agora é seu sócio.

O beneficiário afirma ter recebido apoios financeiros no montante de 4.176,12€ por parte do IIEFP, acrescido do montante de 13.572,39€ da Segurança Social.

A empresa já criou 8 postos de trabalho e o promotor prevê nos próximos 12 meses vir a empregar mais 2 pessoas. A fonte de recrutamento é os alunos do promotor que possuem um estágio obrigatório no curso e que o efectuam na sua empresa.

O promotor não tem conhecimento que tenha prejudicado alguém com a criação da sua própria empresa.

O beneficiário afirma ter recorrido ao apoio do CTE para a inserção de estagiários no âmbito da medida referente aos Estágios Profissionais do IEFP.

Actualmente ainda exerce a actividade enquanto responsável da sua empresa e tem perspectivas de diversificação da oferta.

1234567

SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES

Neste ponto do relatório pretende-se desenvolver um exercício de sistematização das principais conclusões possíveis de extrair do exercício de avaliação da execução da medida de política de apoio à CPE desenvolvido até este momento. Este ponto do relatório assume um papel fundamental enquanto ponto de partida para um momento de reflexão acerca da construção de recomendações com vista à melhoria do funcionamento da medida.

C.1. No que concerne à capacidade da medida para reinserir no mercado de trabalho grupos de desempregados socialmente mais desfavorecidos, a resposta fica aquém do seu potencial. De facto, os beneficiários da medida de apoio à criação do próprio emprego, no período 1999-2002, são caracterizados por serem maioritariamente do sexo masculino, contrariamente ao público-alvo da medida (desempregados beneficiários do subsídio de desemprego), tendo implícito uma participação desigual em função do género. Paralelamente, os desempregados de longa duração e os jovens, constituem grupos que também não têm obtido o mesmo nível de representatividade na execução da medida do que aquela que possuem enquanto público-alvo da mesma. O grupo etário dos 25 aos 44 anos de idade é o que predomina entre os beneficiários, sendo o tempo médio de participação no mercado de trabalho dos respondentes ao questionário de 17 anos, o que traduz uma duração relevante da experiência laboral.

Estes dois últimos grupos (DLD e jovens) podem assumir uma menor representatividade nos beneficiários da medida justificada a partir do antagonismo existente entre estas características e a dimensão dos apoios financeiros passíveis de serem obtidos, dado que um jovem terá uma carreira contributiva menor e um DLD já se encontra há mais de um ano a usufruir das prestações de desemprego, o que se traduz num montante total de apoio financeiro significativamente amputado.

A maioria dos beneficiários possui baixos níveis de escolaridade mas, porem, superiores aos apresentados pelos desempregados inscritos nos CTE no mesmo período de análise (1999-2002).

R.1. Parece-nos importante invocar a necessidade de introduzir alterações no modelo de aplicação da medida no sentido de potenciar a promoção da Igualdade de Oportunidades, em particular, entre géneros.

C.2. Apenas 39% dos beneficiários respondentes afirmaram possuir alguma competência na área da gestão, seja ela de natureza formal ou não formal. Beneficiários e equipa técnica dos CTE reconhecem a relevância deste tipo de competência como garante de uma boa gestão do novo negócio.

R.2. A prossecução de medidas desta natureza requiere uma preparação inicial dos beneficiários no domínio da gestão empresarial, sugerindo a disponibilização de formação com componente teórica (gestão de pequenos negócios, marketing, empreendedorismo) e prática (visitas, contacto com empresários experientes, estudos de caso, etc.);

C.3. Tendencialmente os beneficiários procuram seleccionar uma área de negócio que permita aplicar a experiência profissional capitalizada anteriormente. As actividades económicas mais representativas neste contexto são os serviços e o comércio, normalmente de cariz tradicional e, salvo raras excepções, revestidas de pouca inovação. Note-se que a criação do próprio emprego ao abrigo desta medida parece ser especialmente motivada pela escassez de alternativas de emprego por conta de outrem, sendo que nestas circunstâncias o auto-emprego se constitui como a única alternativa viável para a reinserção no mercado de trabalho.

No entanto, a taxa de sobrevivência das iniciativas é relativamente elevada, especialmente quando comparada com as estatísticas nacionais para este indicador. O que indicia que o reduzido esforço de investimento privado no momento de arranque das iniciativas poderá ser um dos factores que está na origem deste facto.

De salientar ainda que apenas 1/3 dos beneficiários que encerraram a sua actividade se encontram actualmente reinseridos no mercado de trabalho, sendo que porém, a experiência vivida com a constituição da iniciativa é valorizada e o seu contributo reconhecido para a reinserção no mercado de emprego, para promover a sua empregabilidade.

C.4. Contrariamente à percepção generalizada dos técnicos do CTE, existem indícios de que estas iniciativas se tenham revelado impulsionadoras da criação de postos de trabalhos de forma indirecta. Aproximadamente 1/4 dos respondentes criaram postos de trabalho adicionais. Estima-se que em média cada uma destas iniciativas tenha criado dois postos de trabalho adicionais (um homem e uma mulher), sendo representativo o peso dos indivíduos que foram recrutados pelo novo empresário e que se encontrava anteriormente em situação de desemprego (cerca de 68%).

C.5. A avaliação da medida na perspectiva dos recursos públicos foi limitada pela insuficiência da informação disponível no sistema de informação da medida, porém com base nas respostas aos questionários procurou fazer-se uma estimativa dos custos unitários da medida. Comparativamente às ILEs, esta medida requer um

investimento público total médio (apoio do IEFP e montante global das prestações de desemprego) que ultrapassa em larga medida o investimento a fundo perdido necessário à constituição de uma ILE (cerca de 12.000 € no primeiro caso e de 5.747 € no segundo caso). Todavia, não deve ser esquecido que se estimarmos o investimento público médio por posto de trabalho criado directa e indirectamente este valor reduz-se consideravelmente.

C.6. No que respeita a outros efeitos decorrentes da implementação da medida, é de destacar pela negativa o efeito de peso morto que parece assumir um valor indesejavelmente elevado, dado que mais de 1/3 dos respondentes afirmaram que teriam constituído o seu próprio emprego independentemente de serem beneficiários da medida.

Pela positiva há que salientar o efeito de “formalização da actividades económica”, ou seja, do incentivo que a medida gerou para a legalização de actividades económicas exercidas de modo informal. Não sendo este último efeito, um objectivo primordial da medida, face à dimensão da economia informal no contexto nacional, a medida acaba por contribuir para a optimização dos recursos financeiros públicos.

C.7. Os recursos humanos dos CTE são manifestamente insuficientes para realizarem a função de acompanhamento às iniciativas empresarias apoiadas no contexto da medida de forma regular, restringindo-se na maioria dos casos à verificação da realização da despesa. Paralelamente verifica-se uma ausência na articulação entre a SS e os CTE no exercício da função de acompanhamento. Apesar de uma parte representativa dos beneficiários inquiridos avaliarem positivamente o acompanhamento prestado pela equipa dos CTE, o reforço do mesmo, em especial nos primeiros meses de existência do negócio, é por várias vezes recomendado.

R.7. Necessidade de implementar uma maior articulação entre os CTE e os serviços da SS, no sentido de dinamizar e qualificar as acções de acompanhamento. Será necessário definir e clarificar a tipologia de apoios a prestar, bem como as entidades prestadoras do apoio e as respectivas condições de apoio; de implementar e dinamizar o acompanhamento por parte de técnicos, dos CTE, dos serviços da SS e/ou consultores externos, especializados em gestão empresarial; de implementar um nível de acompanhamento que supere as necessidades correntes dos promotores, no sentido de elevar a sua capacidade de gestão de negócios, isto é desenvolver um nível de acompanhamento que vá além do acompanhamento documental e procesual habitualmente aplicado.

BIBLIOGRAFIA

ANDC – Associação Nacional de Direito ao Crédito (2004), “Cinco anos de micro-crédito em Portugal” in *Conferência Nacional (5 e 6 de Novembro de 2004) – “Micro-crédito uma Experiência com futuro”*

Blanchflower, David G., Andrew Oswald e Alois Stutzer (2001), “*Latent Entrepreneurship across nations*”, *European Economic Review*, 45:680-691

Centeno, M. (2000), “O auto-emprego será resposta à rigidez do mercado de trabalho” in *Boletim Económico*, pp. 27-33, Banco de Portugal, Lisboa

Centre for Research in Social Policy (CRSP) (2002), *Self-employment as a Route Off Benefit*

Comissão Europeia – DG Empresa (2004), *Overcoming the obstacles faced by dependent employees who want to become self-employed and/or start their own business*, Bruxelas

Comissão Europeia (1998), *Obstacles to the creation of very small businesses in the EU*

Comissão Europeia (2004), *Eurobarómetro - Empreendedorismo*

Cowling, Marc (2003) *Business start-up support for young adults delivered by the Prince's Trust: a comparative study of labour market outcomes*, Institute for Employment Studies (IES)

Duarte, João Manuel e Robarts, Maria Helena (2005) *Demografia das empresas e estabelecimentos em Portugal 2001-2002*, DGEEP, Colecção Cogitum n.º 15, Lisboa

Figueiredo, A. et al. (2003), *Avaliação do impacto da estratégia europeia para o emprego em Portugal – Criação de emprego e reconversão do tecido empresarial*, DEEP /MSST, Lisboa.

Fretwell, David H., Benus, Jacob e O'Leary, Christopher J. (1999), *Evaluating the impact of active labor market programs: results of cross country studies in Europe and Asia*, Social Protection Unit, The World Bank

IAPMEI e Rede Nacional de Centros de Formalidades de Empresas – Observatório da criação de Empresas (2002), *Estudo da criação de empresas – Resultados do inquérito de 2001*

IEFP (2000) *Avaliação do Programa ILE (Iniciativas Locais de Emprego) no período de 1996 a 2001*, CIDEC, 2004;

IEFP (2000) (2001) (2002), *Relatório de Actividades Anual*

Kosanovich, William T. e Fleck, Heather (2001), *Comprehensive assessment of self-employment assistance programs*, DTI Associates, Inc.

Martin, John P. e Grubb (2001), "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies" in *Swedish Economic Policy Review* 8, pp. 9-56

O'Leary, Cristopher J. (1999), *Promoting Self Employment among the Unemployed in Hungary and Poland*

OCDE (2000), "The partial renaissance of self-employment" in *Employment Outlook*

OEFP (1996), *Avaliação das medidas de apoio à criação de emprego*

(1999), *Self-employment policies: Review on the Bridging benefits for promoting self-employment in Germany and Measures to promote the self-employment of unemployed persons in Italy*

Legislação:

Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro

Portaria n.º 264/85, de 9 de Maio

Portaria n.º 365/86 de 15 de Julho

Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de Março

Portaria n.º 476/94, de 1 de Julho

Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril

Portaria n.º 600/99, de 2 de Agosto

Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março

Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março

ANEXOS

Lista de anexos

1. Inquérito aos Centros de Emprego
2. Inquérito aos beneficiários da medida no período 1999-2002
3. Inquérito aos beneficiários das prestações de desemprego não beneficiários da medida no período 1999-2002 (grupo de controlo)
4. Guião de entrevista às Delegações Regionais do IEFP
5. Guião de entrevista aos Serviços Centrais do IEFP
6. Guião de estudos de caso

Inquérito aos Centros de Emprego

1. Designação do Centro de Emprego:

2. Nome do interlocutor: _____

3. Contacto do interlocutor: _____

4. Área de influência do seu Centro de Emprego (concelhos): _____

5. Como tem sido feita a divulgação da medida junto do público-alvo (desempregados beneficiários das prestações de desemprego)?

Sessões de orientação do Centro de Emprego----- (1)

Panfletos / cartazes----- (2)

Participação em sessões de incentivo ao empreendedorismo----- (3)

Mailing----- (4)

Outro meio. Qual? _____ (5)

6. Qualifique a adesão do público-alvo no período 1999-2002:

Pequena----- (1) Grande----- (3)

Razoável----- (2) Excede a capacidade de resposta----- (4)

7. Preencha o quadro abaixo indicando o número de candidaturas apresentadas, o número de candidaturas indeferidas, o número de projectos apoiados, o número de projectos apoiados que receberam incentivo financeiro do IEFP e o número de beneficiários, para cada um dos anos do período 1999-2002.

N.º	1999	2000	2001	2002
Candidaturas apresentadas				
Candidaturas indeferidas				
Projectos apoiados				
Projectos apoiados que receberem o incentivo financeiro do IEFP				
Beneficiários apoiados				

8. Para as iniciativas empresariais iniciadas no período 1999-2002, indique quantas encerraram actividade:

Ano de encerramento	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ano de criação							
1999							
2000							
2001							
2002							

9. Das iniciativas que encerraram quantas caíram em incumprimento das obrigações conduzindo à aplicação de medidas coercivas da parte do IEFP?

10. Para cada ano do período 1999-2002, indique no quadro abaixo (em euros), o valor do investimento total dos CPE desenvolvidos com apoio do seu Centro de Emprego, discriminado a parte referente ao incentivo financeiro do IEFP, a parte referente ao montante global dos subsídios de desemprego e outras fontes de financiamento:

	1999	2000	2001	2002
Investimento total	€	€	€	€
Incentivo financeiro do IEFP	€	€	€	€
Montante global dos subs. desemprego	€	€	€	€
Outras fontes de financiamento	€	€	€	€

11. O seu Centro de Emprego presta apoio técnico na preparação da candidatura à medida?

Sim----- (1) Não----- (2)

12. Caso tenha respondido afirmativamente à questão anterior, especifique o tipo de apoio prestado: _____

13. Indique qual a sua percepção face ao recurso, por parte do candidato à medida, ao apoio técnico especializado externo ao IEFP para elaboração da candidatura:

Recorre na generalidade das vezes----- (1) Não costuma recorrer----- (3)
 Recorre algumas vezes----- (2)

14. O seu Centro de Emprego, quando necessário aconselha os utentes que preparam a candidatura à medida, a procurar financiamentos ou outro tipo de apoios complementares à criação do próprio emprego?

Sim----- (1) Não----- (2)

15. Caso tenha respondido afirmativamente à questão anterior, indique alguns desses apoios: _____

16. Indique quais as principais dificuldades detectadas na fase de concepção do projecto:

Fazer um correcto diagnóstico----- (1) Estabelecer a localização----- (4)

Estimar custos----- (2) Outras. Quais?----- (5)

Definir uma estratégia de mercado----- (3)

17. Na sua opinião, de que forma poderiam ser superadas essas dificuldades detectadas na fase de concepção do projecto: _____

18. Quais os critérios de selecção levados em conta na apreciação das candidaturas?

Viabilidade económico-financeira----- (1) N.º de postos de trabalho a criar----- (4)

Experiência profissional do candidato-- (2) Forte motivação para a área empresarial-- (5)

Definir uma estratégia de mercado---- (3)

19. Considera que os critérios de selecção das candidaturas são adequados?

Sim----- (1) Não----- (2)

20. Justifique: _____

21. Em média, quanto tempo demora o seu Centro de Emprego a produzir um parecer sobre a viabilidade do projecto empresarial?

Menos de um mês----- (1) De 2 a 6 meses----- (3)

De 1 a 2 meses----- (2) Mais de 6 meses----- (4)

22. Uma vez que é a Segurança Social que tem a palavra final sobre a aprovação da candidatura, indique a percentagem aproximada de candidaturas aprovadas no período 1999-2002 pelo seu Centro de Emprego e posteriormente indeferidas pela Segurança Social: |__|__|__| %

23. Explícite as razões para que tal aconteça: _____

24. Quais os mecanismos de controlo dos projectos empresariais apoiados pela medida adoptados pelo seu Centro de Emprego? _____

25. Relativamente às acções de controlo desenvolvidas pelo seu Centro de Emprego aos projectos indique:

	1999	2000	2001	2002
N.º de projectos submetidos a acções de controlo				
N.º de projectos com irregularidades				
N.º de acções de controlo				

26. Como classifica a actividade de controlo desenvolvida pelo seu Centro de Emprego, do ponto de vista da adequabilidade às necessidades de garantia do cumprimento das normas previstas por parte das iniciativas empresariais?

Muito adequada----- (1) Pouco adequada----- (3)

Adequada----- (2) Desadequada----- (4)

27. Caso tenha respondido “desadequada” na questão anterior, indique o(s) motivo(s) pelo qual(is) não se melhora a actividade de controlo? _____

28. Indique algumas sugestões de melhoria? _____

29. Para além da verificação das possíveis irregularidades, a actividade de controlo também prevê uma componente de acompanhamento à execução da iniciativa empresarial?

Sim----- (1) Não----- (2)

30. Caso tenha respondido afirmativamente à questão anterior, diga qual as necessidades mais frequentemente detectadas no processo de acompanhamento às iniciativas empresariais?

Formação empresarial----- (1) Apoio financeiro complementar-- (4)

Consultoria especializada----- (2) Outras. Quais? _____

Seleção e recrutamento de trabalhadores--- (3) _____ (5)

31. Neste contexto, quais os domínios em que o seu Centro de Emprego tem menos capacidade de dar resposta?

Formação empresarial----- (1) Apoio financeiro complementar-- (4)

Consultoria especializada----- (2) Outras. Quais? _____

Seleção e recrutamento de trabalhadores--- (3) _____ (5)

32. O seu Centro de Emprego articula a realização das acções de acompanhamento e controlo com os serviços da Segurança Social?

Sim----- (1) Não----- (2)

33. Caso tenha respondido afirmativamente à questão anterior, indique em que consiste essa articulação?

Visitas conjuntas às iniciativas empresariais (IEFP e SS)----- (1)

Distribuição entre ambas as instituições de visitas às iniciativas empresariais (ou outras activid.)----- (2)

Troca de informações sobre os resultados das visitas (ou outras actividades)----- (3)

Outro meio. Qual? _____ (4)

34. De acordo com a sua opinião, qualifique a forma como foram alcançados os objectivos da medida, no período 1999-2002:

	Muito bem	Bem	Razoavelmente	Mal	Muito mal
Criação de emprego sustentado					
Reinserção profissional e melhoria da empregabilidade dos grupos desfavorecidos					
Desenvolvimento do empreendedorismo					

35. Da experiência decorrente de operacionalização da medida, diga qual a importância relativa da medida no cumprimento das metas do CTE?

- Muito Importante----- (1) Pouco Importante----- (3)
 Importante----- (2) Nada Importante----- (4)

36. De acordo com a sua opinião, de uma maneira geral como tem decorrido a articulação, ao nível de operacionalização da medida, com os serviços da Segurança Social no âmbito desta medida:

- Muito bem----- (1) Razoavelmente----- (3)
 Bem----- (2) Mal----- (4)

37. Justifique: _____

MUITO OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO

Inquérito aos Beneficiários da Medida entre 1999-2002

I – Caracterização Pessoal e Profissional do beneficiário

1. Género: Feminino (1) Masculino (2)

2. Data de nascimento: |__|_|_|/|__|_|_|/|__|_|_|_|_|

3. Local de residência (concelho): _____

4. Habilitações literárias:

Inferior ao 1.º Ciclo do Ensino Básico (ou seja, inferior à 4.ª classe)----- (1)

1.º Ciclo do Ensino Básico (4.ª classe)----- (2)

2.º Ciclo do Ensino Básico (ciclo preparatório)----- (3)

3.º Ciclo do Ensino Básico (9.º ano de escolaridade)----- (4)

Secundário (12.º ano de escolaridade)----- (5)

Bacharelato/Licenciatura----- (6)

Pós-graduação/Mestrado----- (7)

Doutoramento----- (8)

5. Em que ano começou a trabalhar? |__|_|_|_|_|

6. Há quantos meses estava desempregado quando fez o pedido de financiamento para a sua iniciativa empresarial? |__|_| (meses)

7. Em que escalão se inseria o montante mensal da prestação de desemprego que auferia quando fez o pedido de financiamento para a sua iniciativa empresarial?

Até 400 euros----- (1) Entre 900 e 1200 euros----- (4)

Entre 400 e 600 euros----- (2) Entre 1200 e 1500 euros----- (5)

Entre 600 e 900 euros----- (3) Mais de 1500 euros----- (6)

RELATIVAMENTE À SUA ÚLTIMA SITUAÇÃO PROFISSIONAL ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DA INICIATIVA EMPRESARIAL, DIGA:

8. Em que período temporal exerceu essa actividade?

Data de início da actividade: |__|_|_| (mês) / |__|_|_|_|_| (ano)

Data de término da actividade: |__|_|_| (mês) / |__|_|_|_|_| (ano)

9. Refira por favor em que sector de actividade económica trabalhava:
(aceitar apenas uma resposta)

Agricultura	<input type="checkbox"/> (1)	Construção civil	<input type="checkbox"/> (5)	Actividades financeiras	<input type="checkbox"/> (9)	Educação	<input type="checkbox"/> (13)
Pescas	<input type="checkbox"/> (2)	Produção e distribuição de electricidade, gás e água	<input type="checkbox"/> (6)	Actividades imobiliárias, alugueres e serviço às empresas (ex.: contabilidade)	<input type="checkbox"/> (10)	Serviços de emprego e formação	<input type="checkbox"/> (14)
Indústria extractiva	<input type="checkbox"/> (3)	Comércio	<input type="checkbox"/> (7)	Administração pública, defesa e segurança social obrigatória	<input type="checkbox"/> (11)	Acção social	<input type="checkbox"/> (15)
Indústria transformadora	<input type="checkbox"/> (4)	Transportes, armazenagem e telecomunicações	<input type="checkbox"/> (8)	Saúde	<input type="checkbox"/> (12)	Outro. Qual? _____ _____	<input type="checkbox"/> (16)

10. Indique qual era a dimensão da empresa:

(trabalhadores permanentes)

11. Que tipo de trabalhador era:

Trabalhador familiar não remunerado	<input type="checkbox"/> (1)	Trabalhador por conta própria	<input type="checkbox"/> (4)
Trabalhador familiar remunerado	<input type="checkbox"/> (2)	Trabalhador ocasional sem contrato de trabalho	<input type="checkbox"/> (5)
Trabalhador por conta de outrem	<input type="checkbox"/> (3)	Outra. Qual? _____	<input type="checkbox"/> (6)

Caso não tenha respondido *Trabalhador por Conta de Outrem*, passe à questão 17, caso contrário, indique:

12. A designação da profissão: _____

13. Quais as suas funções/categoria profissional nessa actividade?

(aceitar apenas uma resposta)

Quadro superior da administração pública, dirigente ou quadro superior de uma empresa	<input type="checkbox"/> (1)	Administrativo ou similar	<input type="checkbox"/> (4)	Operário, artífice ou outro	<input type="checkbox"/> (7)
Especialista de profissão intelectual e científica	<input type="checkbox"/> (2)	Pessoal de serviços ou vendedor(a)	<input type="checkbox"/> (5)	Operador de instalações e máquinas ou trabalhador de montagens	<input type="checkbox"/> (8)
Técnico/profissional de nível intermédio	<input type="checkbox"/> (3)	Agricultor ou trabalhador qualificado da agricultura ou pesca	<input type="checkbox"/> (6)	Trabalhador(a) não qualificado(a)	<input type="checkbox"/> (9)

14. Que tipo de contrato tinha? (aceitar apenas uma resposta)

Contrato de trabalho permanente ou efectivo	<input type="checkbox"/> (1)
Contrato de trabalho temporário (ou a prazo)	<input type="checkbox"/> (2)
Sem contrato de trabalho ou recibos verdes	<input type="checkbox"/> (3)
Outra situação. Qual?	<input type="checkbox"/> (4)

15. Qual era o seu escalão de remuneração líquida nessa actividade?

(aceitar apenas uma resposta)

- Até 400 euros----- (1) Entre 900 e 1200 euros----- (4)
Entre 400 e 600 euros----- (2) Entre 1200 e 1500 euros----- (5)
Entre 600 e 900 euros----- (3) Mais de 1500 euros----- (6)

16. Qual o seu regime horário nessa actividade?

- a tempo inteiro----- (1) ou a tempo parcial----- (2)

II – Relação com a medida

17. Como tomou conhecimento, pela primeira vez, da medida de política “Apoios a Projectos de Emprego Promovidos por Beneficiários das Prestações de Desemprego”?

- Pela Internet----- (1) Através jornais / revistas / rádio----- (6)
No Centro de Emprego----- (2) Em sessões de divulgação----- (7)
Na Segurança Social----- (3) Através do Diário da República----- (8)
Através de outra entidade----- (4) Através de amigos/conhecidos----- (9)
Através de outra iniciativa empresarial
que também recebeu o apoio----- (5)

18. Quando concebeu a ideia de criar uma iniciativa empresarial no âmbito desta medida, procurou informar-se de outras medidas alternativas que apoiassem a criação do próprio emprego?

- Sim----- (1) Não----- (2)

19. Se respondeu afirmativamente à questão anterior, diga que outras medidas de apoio à criação do próprio emprego conhece? _____

20. Caso não tivesse obtido os apoios previstos no âmbito desta medida, teria criado a sua iniciativa empresarial da mesma forma?

Sim----- (1) Não----- (2)

21. O que o motivou a desenvolver uma iniciativa empresarial no âmbito desta medida?

Desejo de realização pessoal----- (1)

Escassez das alternativas de emprego----- (2)

Atractividade das condições de financiamento desta medida----- (3)

Atractividade dos apoios técnicos desta medida----- (4)

Recomendação do técnico do Centro de Emprego----- (5)

Outro motivo. Qual? _____ (6)

22. Qual a razão que o levou a escolher determinada área de negócio?

Tinha experiência profissional nessa área----- (1)

Já desenvolvia uma actividade nessa área mas de forma informal----- (2)

Tinha avaliado as oportunidades de negócio existentes face à localização----- (3)

Tinha sido aconselhado por especialistas----- (4)

Tinha sido aconselhado por amigos e familiares----- (5)

Era a área de negócio possível face à capacidade de investimento disponível----- (6)

Era uma ambição pessoal----- (7)

Era uma área de negócio com tradição na família----- (8)

Outro motivo. Qual? _____ (9)

23. Possuía alguma competência (formal ou não formal) na área empresarial antes de apresentar a candidatura?

Sim----- (1) Não----- (2)

24. Se respondeu afirmativamente à questão anterior, diga que competência (formal ou não formal) possuía nessa área: _____

III – Caracterização da iniciativa

25. Data de constituição da iniciativa empresarial:

□□□□ / □□□□□□

26. Quanto à origem da entidade:

Criou uma nova entidade----- (1) Aderiu a uma entidade já existente--- (2)

27. Natureza jurídica da entidade:

Empresário em nome individual----- (1) Sociedade em nome colectivo----- (4)

Estabel. Individual de respons. limitada-- (2) Outra. Qual? _____

Sociedade por quotas----- (3) _____ (5)

28. Qual a localização inicial das instalações da entidade (concelho):

29. Durante a execução da iniciativa empresarial a localização inicial das instalações sofreu alterações?

Sim----- (1) Não----- (2)

30. As instalações iniciais da entidade:

Eram suas----- (1) Foram arrendadas----- (3)

Foram cedidas----- (2) Foram adquiridas----- (4)

31. Indique a actividade económica inicial da entidade: _____

32. Durante a execução da iniciativa empresarial a actividade económica inicial sofreu alterações?

Sim----- (1) Não----- (2)

33. Caso tenha respondido afirmativamente à questão anterior, indique quais foram essas alterações: _____

34. Que tipo de apoios financeiros foram concedidos pelo IEFP e pela Segurança Social no âmbito da sua iniciativa empresarial?

Montante global das prestações de desemprego----- (1)

Subsídio a fundo perdido do IEFP----- (2)

Majoração de 20% do subs. a fundo perdido para beneficiários DLD e com idade >=45 anos - (3)

Majoração de 50% do subs. a fundo perdido no âmbito do PRE do Alentejo----- (4)

Apoio subsidiário à contratação de apoios técnicos a outras entidades----- (5)

Apoio subsidiário à frequência de formação na área empresarial----- (6)

Outro. Qual? _____ (7)

35. Tendo em conta os apoios financeiros definidos em sede de contrato com o IEFP, bem como eventuais ajustamentos que tenham ocorrido, preencha o seguinte quadro utilizando valores em euros:

Investimento total	Comparticipação do promotor	Apoio Financeiro cedido pelo IEFP			
		Montante global das prestações de desemprego	Subsídio a fundo perdido	Majorações	Apoios subsidiários
€	€	€	€	€	€

36. Onde foi aplicado o investimento?

- Aquisição de bens----- (1) Realização de estudos----- (4)
 Frequência de acções de Form. Profis.---- (2) Assistência técnica----- (5)
 Constituição de um fundo de maneio----- (3) Outro. Qual? _____ (6)

37. A sua iniciativa empresarial criou postos de trabalho para além do seu?

- Criou----- (1) Não criou nem prevê que aconteça-- (3)
 Não criou, mas prevê fazê-lo brevemente-- (2)

38. Caso tenha respondido *Criou* à questão anterior, indique quantos discriminando por género:

Homens	Mulheres	Total

39. Das pessoas que preencheram esses postos de trabalho diga quantas estavam em situação desemprego no momento que as recrutou: |__|__|

40. Indique o volume de negócios (vendas) em euros que a sua iniciativa empresarial obteve, discriminando por ano (preencher apenas para os anos aplicáveis):

Ano	Volume de Negócios (Vendas)
1999	€
2000	€
2001	€
2002	€
2003	€
2004	€

41. Tem conhecimento de que a criação da sua iniciativa empresarial possa ter prejudicado outros negócios já existentes na área geográfica de actuação?

- Sim, captou alguns clientes de outras empresas----- (1)
 Sim, conduziu à falência outras empresas----- (2)
 Não prejudicou nenhuma outra empresa----- (3) Não sei----- (4)

42. Avalie como tem decorrido o funcionamento da sua iniciativa empresarial face a alguns aspectos de acordo com a seguinte escala: Muito bem, Bem, Razoavelmente, Mal, Muito mal.

	Muito bem	Bem	Razoavelmente	Mal	Muito mal
Relação com os clientes	<input type="checkbox"/> (5)	<input type="checkbox"/> (4)	<input type="checkbox"/> (3)	<input type="checkbox"/> (2)	<input type="checkbox"/> (1)
Relação com os fornecedores	<input type="checkbox"/> (5)	<input type="checkbox"/> (4)	<input type="checkbox"/> (3)	<input type="checkbox"/> (2)	<input type="checkbox"/> (1)
Relação com a concorrência	<input type="checkbox"/> (5)	<input type="checkbox"/> (4)	<input type="checkbox"/> (3)	<input type="checkbox"/> (2)	<input type="checkbox"/> (1)
Relação com os funcionários	<input type="checkbox"/> (5)	<input type="checkbox"/> (4)	<input type="checkbox"/> (3)	<input type="checkbox"/> (2)	<input type="checkbox"/> (1)
Relação com as entidades financiadores (banca)	<input type="checkbox"/> (5)	<input type="checkbox"/> (4)	<input type="checkbox"/> (3)	<input type="checkbox"/> (2)	<input type="checkbox"/> (1)
Equipamentos e tecnologia	<input type="checkbox"/> (5)	<input type="checkbox"/> (4)	<input type="checkbox"/> (3)	<input type="checkbox"/> (2)	<input type="checkbox"/> (1)
Instalações	<input type="checkbox"/> (5)	<input type="checkbox"/> (4)	<input type="checkbox"/> (3)	<input type="checkbox"/> (2)	<input type="checkbox"/> (1)
Outros aspectos. Quais?	<input type="checkbox"/> (5)	<input type="checkbox"/> (4)	<input type="checkbox"/> (3)	<input type="checkbox"/> (2)	<input type="checkbox"/> (1)

43. Actualmente ainda exerce a sua actividade profissional no âmbito da iniciativa empresarial?

Sim----- (1) Não----- (2)

44. Caso tenha respondido afirmativamente à questão anterior, diga se considera a sua iniciativa empresarial um projecto sustentável e com futuro?

Sim----- (1) Não----- (2)

45. Justifique: _____

Caso tenha respondido negativamente à questão 43:

46. Indique a data de cessação da actividade: |_|_|/|_|_|/|_|_|_|_|

47. Diga o que motivou a extinção da iniciativa empresarial?

- O negócio apresentava resultados negativos----- (1)
- Incapacidade de gestão do negócio----- (2)
- Obrigatoriedade de reposição dos apoios financeiros do IEF----- (3)
- O negócio não correspondeu às expectativas iniciais----- (4)
- Surgimento de uma proposta de trabalho por conta de outrem aliciante----- (5)
- Surgimento de uma oportunidade de negócio mais estimulante----- (6)
- Motivos pessoais----- (7)
- Outro. Qual? _____ (8)

48. Diga qual a sua situação actual face ao emprego?

- Empresário----- (1) Desempregado----- (4)
Trabalhador independente----- (2) Estudante----- (5)
Trabalhador por conta de outrem----- (3) Outro caso. Qual? _____ (6)

49. Se actualmente se encontra a trabalhar diga se se encontra satisfeito com a sua situação profissional?

- Muito satisfeito----- (1) Pouco satisfeito----- (3)
Satisfeito----- (2) Nada satisfeito----- (4)

50. Considera que a experiência obtida com o desenvolvimento a iniciativa empresarial de alguma forma contribuiu para obter o seu emprego actual?

- Sim----- (1) Não----- (2)

IV – Apoio prestado pelo IEFP

51. Indique o tempo, aproximado, que demorou desde que tomou a decisão de criar um iniciativa empresarial até que entregou o pedido de financiamento?

____|____|____| (dias)

52. Realizou algum estudo de viabilidade económico-financeira do projecto antes de entregar a candidatura ao pedido de financiamento?

- Sim----- (1) Não----- (2)

53. Foram-lhe sugeridas, pelo Centro de Emprego, alterações ao conteúdo da candidatura ao financiamento da iniciativa empresarial inicialmente apresentada?

- Sim----- (1) Não----- (2)

54. Caso tenha respondido *Sim* à questão anterior, diga como avalia a utilidade dessas sugestões?

- Muito úteis----- (1) Pouco úteis----- (3)
Úteis----- (2) Inúteis----- (4)

55. Diga, aproximadamente, quanto tempo decorreu desde que entregou o pedido de financiamento até que foi notificado da sua aprovação? ____|____|____| (dias)

56. Tendo em conta a resposta anterior, de acordo com a sua opinião, demorou:

Muito mais do que o previsto----- (1) Aproximadamente o que estava previsto-- (3)

Mais do que o previsto mas aceitável-- (2) Menos do que o previsto----- (4)

57. Caso tenha respondido à questão anterior *Muito mais do que o previsto*, diga se essa demora teve um impacte negativo no desenvolvimento normal do projecto:

Sim----- (1) Não----- (2)

58. Teve apoio do Centro de Emprego durante a execução da iniciativa empresarial?

Sim----- (1) Não----- (2)

59. Caso tenha respondido *Não* à questão anterior, diga qual a razão de não ter recebido esse apoio?

Não o solicitou----- (1) Solicitou apoio, mas não foi concedido----- (2)

60. Caso tenha respondido *Sim* à questão 58, especifique o tipo de apoio que recebeu do Centro de Emprego.

Meramente informativo----- (1)

Consultoria no âmbito da definição de conteúdos na fase de candidatura do projecto----- (2)

Realização de acções de formação----- (3)

Consultoria especializada (área financeira, comercial, recursos humanos, etc.)----- (4)

Outro tipo de apoio. Qual? _____ (5)

61. Recorreu a outras pessoas/entidades não relacionadas com o Centro de Emprego com o fim de obter apoio para a elaboração da candidatura ou para a execução da iniciativa empresarial?

Sim----- (1) Não----- (2)

62. Indique quais as principais dificuldades sentidas na elaboração do pedido de financiamento?

Fazer o diagnóstico de mercado----- (1) Estabelecer a localização----- (4)

Estimar custos----- (2) Outras. Quais? _____

Definir uma estratégia de mercado----- (3) _____ (5)

63. Indique quais as principais dificuldades sentidas durante a execução do projecto? _____

64. Indique, aproximadamente, quantas visitas o Centro de Emprego realizou às instalações do seu iniciativa empresarial? |__|_|_| (n.º)

65. Regra geral, de quem é a iniciativa dos contactos mantidos entre a sua entidade e o IEFP?

Do Centro de Emprego----- (1) Da sua entidade----- (2)
Da Segurança Social----- (3)

66. Como qualifica o acompanhamento efectuado pelo Centro de Emprego à sua iniciativa empresarial?

Muito bom----- (1) Mau----- (4)
Bom----- (2) Muito mau----- (5)
Razoável----- (3)

67. A entidade criada pela sua iniciativa empresarial foi sujeita a alguma auditoria ou fiscalização?

Sim----- (1) Não----- (2)

68. Caso tenha respondido afirmativamente, indique qual a entidade que realizou essa auditoria ou fiscalização: _____

69. A entidade criada pela sua iniciativa empresarial já se viu obrigada a repor os apoios financeiros obtidos junto do IEFP?

Sim----- (1) Não----- (2)

70. Se respondeu afirmativamente à questão anterior, diga que tipo de incumprimento motivou a solicitação da reposição dos apoios financeiros? _____

71. Tendo em conta a sua experiência enquanto promotor de um iniciativa empresarial apoiado pelo IEFP, descreva quais as suas sugestões de melhoria: _____

MUITO OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO

INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS DAS PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO NÃO BENEFICIÁRIOS DA MEDIDA NO PERÍODO 1999-2002 (GRUPO DE CONTROLO)

I – CARACTERIZAÇÃO PESSOAL DO NÃO BENEFICIÁRIO

1. Género: Feminino (1) Masculino (2)
2. Data de nascimento: |__|_|/|__|_|/|__|_|_|_|
3. Local de residência (concelho):
4. Habilitações literárias:
- Inferior ao 1.º Ciclo do Ensino Básico (ou seja, inferior à 4.ª classe)----- (1)
- 1.º Ciclo do Ensino Básico (4.ª classe)----- (2)
- 2.º Ciclo do Ensino Básico (ciclo preparatório)----- (3)
- 3.º Ciclo do Ensino Básico (9.º ano de escolaridade)----- (4)
- Secundário (12.º ano de escolaridade)----- (5)
- Bacharelato / Licenciatura----- (6)
- Pós-graduação / Mestrado----- (7)
- Doutoramento----- (8)
5. Em que ano começou a trabalhar? |__|_|_|_|

II – CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO DE DESEMPREGO DO NÃO BENEFICIÁRIO

6. Quanto tempo (no total) esteve em situação de desemprego subsidiado no período 1999-2002? |__|_| meses
7. O tempo que esteve na situação de desemprego subsidiado no período 1999-2002 foi:
- Contínuo----- (1) Intercalado----- (2)
8. Diga (aproximadamente) Em que escalão se inseria o montante mensal da prestação de desemprego que auferia?
- Até 400 euros----- (1) Entre 900 e 1200 euros----- (4)
- Entre 400 e 600 euros----- (2) Entre 1200 e 1500 euros----- (5)
- Entre 600 e 900 euros----- (3) Mais de 1500 euros----- (6)

9. No período 1999-2002, enquanto esteve desempregado tomou conhecimento da medida de política “Apoios a Projectos de Emprego Promovidos por Beneficiários das Prestações de Desemprego” gerida pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional?

Sim----- (1) Não----- (2)

10. Caso tenha respondido afirmativamente à questão anterior, diga se se candidatou a essa medida?

Sim----- (1) Não----- (2)

11. Caso tenha respondido negativamente à questão anterior, diga qual(is) o(s) motivo(s) que levaram a que não se candidatasse aos apoios previsto nessa medida para a criação do próprio emprego?

Falta de interesse em iniciar um negócio--- (1) Conhecia outros incentivos mais
 Falta de recursos financeiros----- (2) apetecíveis----- (4)
 Maior apetência para trab. para outrém-- (3) Outro. Qual? _____ (5)

III – CARACTERIZAÇÃO DO PERCURSO PROFISSIONAL DO NÃO BENEFICIÁRIO

12. Reportando-se ao período 1999-2002, saiu ainda nesse período da situação de desemprego?

Sim----- (1)

Não----- (2) → Passe para a pergunta 25.

13. Se responde afirmativamente à questão anterior, diga quando?

| | | / | | | | | |
 (mês) (ano)

14. Quando saiu da situação de desemprego pela última (que pode ser única) vez no período 1999-2002, que tipo de trabalhador passou a ser:

Trabalhador familiar não remunerado	<input type="checkbox"/> (1)	Trabalhador por conta própria	<input type="checkbox"/> (4)
Trabalhador familiar remunerado	<input type="checkbox"/> (2)	Trabalhador ocasional sem contrato de trabalho	<input type="checkbox"/> (5)
Trabalhador por conta de outrem	<input type="checkbox"/> (3)		

15. Em que período temporal exerceu essa actividade?

Data de início da actividade: /
 (mês) (ano)

Data de término da actividade: /
 (mês) (ano)

16. Refira por favor em que sector de actividade económica trabalhava:

(aceitar apenas uma resposta)

Agricultura	<input type="checkbox"/> (1)	Construção civil	<input type="checkbox"/> (5)	Actividades financeiras	<input type="checkbox"/> (9)	Educação	<input type="checkbox"/> (13)
Pescas	<input type="checkbox"/> (2)	Produção e distribuição de electricidade, gás e água	<input type="checkbox"/> (6)	Actividades imobiliárias, alugueres e serviço às empresas (ex.: contabilidade)	<input type="checkbox"/> (10)	Serviços de emprego e formação	<input type="checkbox"/> (14)
Indústria extractiva	<input type="checkbox"/> (3)	Comércio	<input type="checkbox"/> (7)	Administração pública, defesa e segurança social obrigatória	<input type="checkbox"/> (11)	Acção social	<input type="checkbox"/> (15)
Indústria transformadora	<input type="checkbox"/> (4)	Transportes, armazenagem e telecomunicações	<input type="checkbox"/> (8)	Saúde	<input type="checkbox"/> (12)	Outro. Qual? _____ _____	<input type="checkbox"/> (16)

17. Indique qual era a dimensão da empresa:

(trabalhadores permanentes)

18. A designação da profissão: _____

19. Qual era o seu escalão de remuneração líquida médio mensal nessa actividade?
 (aceitar apenas uma resposta)

- Até 400 euros----- (1) Entre 900 e 1200 euros----- (4)
 Entre 400 e 600 euros----- (2) Entre 1200 e 1500 euros----- (5)
 Entre 600 e 900 euros----- (3) Mais de 1500 euros----- (6)

20. Qual o seu regime horário nessa actividade?

a tempo inteiro----- (1) ou a tempo parcial----- (2)

No caso de ter respondido na questão 14 que era trabalhador por conta de outrem, diga:

21. Quais as suas funções/categoria profissional nessa actividade?

(aceitar apenas uma resposta)

Quadro superior da administração pública, dirigente ou quadro superior de uma empresa	<input type="checkbox"/> (1)	Administrativo ou similar	<input type="checkbox"/> (4)	Operário, artífice ou outro	<input type="checkbox"/> (7)
Especialista de profissão intelectual e científica	<input type="checkbox"/> (2)	Pessoal de serviços ou vendedor(a)	<input type="checkbox"/> (5)	Operador de instalações e máquinas ou trabalhador de montagens	<input type="checkbox"/> (8)
Técnico/profissional de nível intermédio	<input type="checkbox"/> (3)	Agricultor ou trabalhador qualificado da agricultura ou pesca	<input type="checkbox"/> (6)	Trabalhador(a) não qualificado(a)	<input type="checkbox"/> (9)

22. Que tipo de contrato tinha? (aceitar apenas uma resposta)

Contrato de trabalho permanente ou efectivo	<input type="checkbox"/> (1)
Contrato de trabalho temporário (ou a prazo)	<input type="checkbox"/> (2)
Sem contrato de trabalho ou recibos verdes	<input type="checkbox"/> (3)
Outra situação. Qual? _____	<input type="checkbox"/> (4)

23. Actualmente, qual é a sua situação perante o trabalho:

Trabalhador familiar remunerado	<input type="checkbox"/> (1)	Trabalhador ocasional sem contrato de trabalho	<input type="checkbox"/> (5)
Trabalhador familiar não remunerado	<input type="checkbox"/> (2)	Desempregado	<input type="checkbox"/> (6)
Trabalhador por conta de outrem	<input type="checkbox"/> (3)	Outra. Qual? _____	<input type="checkbox"/> (7)
Trabalhador por conta própria	<input type="checkbox"/> (4)	_____	

Caso tenha respondido desempregado

24. Diga há quanto tempo de encontra nessa situação? |__|__| meses

25. Tem procurado activamente emprego?

Sim----- (1) Não----- (2)

26. Tem perspectivas de ser integrado brevemente no mercado de trabalho?

Sim----- (1) Não----- (2)

Caso não tenha respondido desempregado

27. Diga quando iniciou a actividade que desenvolve actualmente?

Data de início da actividade: /
(mês) (ano)

28. Refira por favor em que sector de actividade económica trabalha:

(aceitar apenas uma resposta)

Agricultura	<input type="checkbox"/> (1)	Construção civil	<input type="checkbox"/> (5)	Actividades financeiras	<input type="checkbox"/> (9)	Educação	<input type="checkbox"/> (13)
Pescas	<input type="checkbox"/> (2)	Produção e distribuição de electricidade, gás e água	<input type="checkbox"/> (6)	Actividades imobiliárias, alugueres e serviço às empresas (ex.: contabilidade)	<input type="checkbox"/> (10)	Serviços de emprego e formação	<input type="checkbox"/> (14)
Indústria extractiva	<input type="checkbox"/> (3)	Comércio	<input type="checkbox"/> (7)	Administração pública, defesa e segurança social obrigatória	<input type="checkbox"/> (11)	Acção social	<input type="checkbox"/> (15)
Indústria transformadora	<input type="checkbox"/> (4)	Transportes, armazenagem e telecomunicações	<input type="checkbox"/> (8)	Saúde	<input type="checkbox"/> (12)	Outro. Qual? _____ _____	<input type="checkbox"/> (16)

29. Indique qual a dimensão da empresa onde trabalha:

(trabalhadores permanentes)

30. A designação da profissão: _____

31. Qual o seu escalão de remuneração líquida média mensal nessa actividade?

(aceitar apenas uma resposta)

Até 400 euros----- (1) Entre 900 e 1200 euros----- (4)

Entre 400 e 600 euros----- (2) Entre 1200 e 1500 euros----- (5)

Entre 600 e 900 euros----- (3) Mais de 1500 euros----- (6)

32. Qual o seu regime horário nessa actividade?

a tempo inteiro----- (1) ou a tempo parcial----- (2)

No caso de ter respondido na questão 23 que era trabalhador por conta de outrem, diga:

33. Quais as suas funções/categoria profissional nessa actividade?

(aceitar apenas uma resposta)

Quadro superior da administração pública, dirigente ou quadro superior de uma empresa	<input type="checkbox"/> (1)	Administrativo ou similar	<input type="checkbox"/> (4)	Operário, artífice ou outro	<input type="checkbox"/> (7)
Especialista de profissão intelectual e científica	<input type="checkbox"/> (2)	Pessoal de serviços ou vendedor(a)	<input type="checkbox"/> (5)	Operador de instalações e máquinas ou trabalhador de montagens	<input type="checkbox"/> (8)
Técnico/profissional de nível intermédio	<input type="checkbox"/> (3)	Agricultor ou trabalhador qualificado da agricultura ou pesca	<input type="checkbox"/> (6)	Trabalhador(a) não qualificado(a)	<input type="checkbox"/> (9)

34. Que tipo de contrato tem? (aceitar apenas uma resposta)

Contrato de trabalho permanente ou efectivo	<input type="checkbox"/> (1)
Contrato de trabalho temporário (ou a prazo)	<input type="checkbox"/> (2)
Sem contrato de trabalho ou recibos verdes	<input type="checkbox"/> (3)
Outra situação. Qual? _____	<input type="checkbox"/> (4)

35. Possui perspectivas de progressão na carreira?

Sim----- (1) Não----- (2)

MUITO OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO

GUIÃO DE ENTREVISTA ÀS DELEGAÇÕES REGIONAIS DO IEFP

Data |__|__|/|__|__|/|__|__|__|__| às __:__

Entrevistador_____

Preenchimento prévio

Delegação Regional_____

Interlocutor_____

Outros participantes na entrevista_____

1. Qual a execução física da medida no período 1999-2002 (na região)?
2. Quais as mudanças introduzidas pelo PEOE em 2001? Quais as dificuldades sentidas nessa altura?
3. Como é feita a divulgação da medida? Qual a procura pela medida?
4. Faça uma breve caracterização dos beneficiários da medida.
5. Faça uma breve caracterização das iniciativas empresariais geradas na região com apoio da medida.
6. Indique algumas linhas de diferenciação entre esta medida e outras de apoio à criação de emprego existentes actualmente ou que tenham existido no passado do ponto de vista da elegibilidade, dos apoios e dos resultados.
7. Como avalia as relações (sinergia, complementaridade, concorrência) estabelecidas no período 1999-2002 entre a medida e outros instrumentos da responsabilidade do IEFP, tais como, o Programa ILE, ACPE – Apoio à Criação de Actividades Independentes, CPL – Conservação do Património Cultural e Apoios ao Artesanato?
8. Qual a intervenção das Delegações Regionais nos circuitos administrativos associados à medida?

9. Dado que esta medida possui um modelo de responsabilidade partilhada entre duas instituições (IEFP e SS), como se processa a articulação entre ambas?
10. Qual a influência do contexto territorial na execução das medidas?
11. Considera o modelo de financiamento da medida o mais adequado? Justifique.
12. Descreva os mecanismos de controlo das iniciativas implementadas (forma, frequência e resultados)? Já originou a tomada de medidas coercivas para a devolução de apoios?
13. Caso a iniciativa empresarial apoiada cesse a actividade, qual é a protecção social prevista para o beneficiário da medida?
14. Considera que os procedimentos de controlo desencadeados por parte dos serviços públicos de emprego são os mais adequados e são suficientes para garantir o cumprimento das obrigações associadas às iniciativas empresariais apoiadas?
15. Quais os critérios de aprovação das candidaturas? Considera-os adequados?
16. Qual o tempo médio de apreciação das candidaturas?
17. Qual(is) considera ser(em) o(s) factor(es) chave da sustentabilidade de projectos de apoio à criação do próprio emprego? Os projectos têm-se revelado sustentáveis?
18. Descreve em que medida tem sido prestado apoio ao nível da formação empresarial e da consultoria? Discuta a importância destes dois elementos.
19. No que concerne aos seguintes aspectos, diga se considera que existem margens para introdução de melhorias?
- Modelo de gestão;
 - Acompanhamento e controlo das iniciativas empresariais;
 - Tipos de apoios.
20. De que forma considera que esta medida poderá contribuir para uma utilização mais eficiente dos recursos públicos?
21. A medida tem produzido impactos nos seguintes níveis?
- revitalização de áreas geográficas deprimidas;
 - legalização de actividade anteriormente desenvolvidas de forma informal;
 - multiplicação de emprego;
 - desenvolvimento de iniciativas inovadoras
 - ...

GUIÃO DE ENTREVISTA AOS SERVIÇOS CENTRAIS DO IEFP

Data |__|_|_|/|__|_|_|/|__|_|_|_|_| às __:__

Entrevistador _____

Preenchimento prévio

Interlocutor _____

Outros participantes na entrevista _____

1. Descreva o tipo de apoios que podem ser concedidos no âmbito da medida, identificando qual a entidade que os concede (IEFP ou SS).
2. Considera que o modelo de financiamento da medida é o mais adequado? Justifique.
3. Qualifique a adesão do público-alvo desta medida.
4. Que outras medidas de apoio à criação do próprio emprego existem actualmente? Considera-as complementares ou concorrentes da medida "Apoios a projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego"?
5. Defina os circuitos burocráticos a que está sujeita a avaliação de uma candidatura à medida, definindo os papéis desempenhados pelos serviços públicos de emprego e pela segurança social nesta matéria.
6. Descreva os critérios de aprovação das candidaturas.
7. Explícite no que consistem os procedimentos de controlo desencadeados pelos serviços públicos de emprego e pelos serviços competentes do Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança e qual a articulação existente entre ambas as entidades.
8. Diga se foram detectadas irregularidades na execução dos projectos de emprego, explicitando por quem foram detectadas, quais as irregularidades e que tipo de sanções foram aplicadas.

9. Considera que o sistema de informação que sintetiza os dados de execução da medida, permite fazer uma adequada monitorização da mesma? Caso responda negativamente, indique quais as principais sugestões de melhoria do mesmo.
10. Discuta a adequação do sistema de informação para a gestão da medida.
11. Sintetize os principais pontos fracos e forte da medida.
12. Qual a opinião sobre a pertinência da medida face ao contexto do mercado de trabalho nos últimos anos? Justifique.
13. Que tipo de impactos perspectiva, tendo em conta os seguintes aspectos:
- a criação de emprego sustentado;
 - a reinserção profissional de grupos de desempregados mais desfavorecidos;
 - promoção da empregabilidade de grupos de desempregados mais desfavorecidos;
 - utilização mais eficiente dos recursos públicos.

GUIÃO DE ESTUDOS DE CASO

Os Estudos de Caso a realizar deverão incidir numa amostra de Centros de Emprego que tenham promovido esta medida no período 1999-2002.

Cada Estudo de Caso deverá permitir a recolha de informação a partir de actividades distintas:

- Entrevistas semi-directivas, ao Director do Centro de Emprego, ao(s) Técnico(s) de Emprego do Centro de Emprego directamente ligado(s) à implementação da medida e a alguns beneficiários da medida;
- Recolha documental de todos os elementos relevantes que possam ser obtidos junto dos entrevistados;
- Visita ao local de desenvolvimento das iniciativas empresariais.

Os beneficiários da medida a entrevistar deverão ser seleccionados com a ajuda do Centro de Emprego, visto que é a instituição que faz um acompanhamento mais próximo das iniciativas empresariais apoiadas, podendo, nesse caso, garantir-se uma selecção que respeite alguns critérios de diversificação, por exemplo, ao nível da natureza da actividade desenvolvida e do sucesso/insucesso da iniciativa.

O guião de Estudo de Caso integra, seguidamente, as questões que deverão ser abordadas nas entrevistas a realizar.

IDENTIFICAÇÃO

Data |__|__|/|__|__|/|__|__|__|__|

Investigador _____

Centro de Emprego _____

Área de influência do CTE (concelhos) _____

Nome do Director do CTE _____

Nome do(s) Técnico(s) de Emprego do CTE _____

Beneficiário da medida 1

Nome _____

Contacto _____

Observações _____

Beneficiário da medida 2

Nome _____

Contacto _____

Observações _____

ENTREVISTA AO DIRECTOR E AO(S) TÉCNICO(S) DE EMPREGO DO CENTRO DE EMPREGO

1. Como é feita a divulgação da medida junto do público-alvo?
2. Qual tem sido a adesão do público-alvo?
3. Normalmente, como é mais frequente o aparecimento da ideia de constituição da iniciativa empresarial, são os técnicos dos serviços públicos de emprego que sugerem ou o desempregado já tem conhecimento quando interpela o Centro de Emprego?
4. Das seguintes tipologias de desempregados quais os que têm demonstrado maior iniciativa no âmbito da medida?

Jovens	DLD
Menos jovens	Desempregados de curta duração
Pouco qualificados	Mulheres
Qualificados	Homens
Prestações de desemprego elevadas	...
Prestações de desemprego baixas	

5. Que tipo de apoio técnico é, regra geral, prestado ao utente na preparação da candidatura à medida?
6. Quais os recursos humanos disponíveis no Centro de Emprego para o apoio à preparação da candidatura?
7. Os utentes que preparam candidatura à medida são aconselhados pelo Centro de Emprego a procurar financiamentos ou outros tipos de apoios à criação do próprio emprego complementares quando necessário? Quais?
8. Tem conhecimento do recurso por parte do utente a outras entidades com o intuito de obter ajuda na preparação da candidatura e definição da iniciativa empresarial?
9. Existe um grande número de utentes que após revelar interesse pela medida desiste da intenção de criar a iniciativa empresarial? Quais os principais factores que contribuem para essa desistência?
10. Quais as principais dificuldades detectadas na fase de preparação da candidatura? E quais as soluções possíveis?
11. Quem avalia a viabilidade do projecto? Que tipo de critérios são tomados em conta? Classifique a sua clareza normativa. Pode fornecer um exemplar da grelha de análise das candidaturas?
12. Após a recepção da candidatura quais os circuitos administrativos do processo até à sua aprovação (ou não)?

13. Após a aprovação do projecto quem comunica ao futuro beneficiário esse facto e por que meio? O que deve o futuro beneficiário fazer de seguida?
14. Qual o envolvimento do Centro de Emprego no acompanhamento e controlo da execução dos projectos? Qual a sua articulação com os serviços competentes do Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança?
15. Quais as actividades e os instrumentos metodológicos utilizados pelo Centro de Emprego de acompanhamento e controlo da execução da iniciativas empresariais?
16. Quais têm sido os resultados das actividades de acompanhamento e controlo e de que forma têm sido internalizados esses resultados? O acompanhamento tem favorecido a identificação e o desenvolvimento de boas práticas e a supressão de constrangimentos e dificuldades que limitam a capacidade empresarial?
17. Quais as obrigações dos beneficiários da medida para com o Centro de Emprego previstas no contrato de concessão de incentivos? Quando se dá a cessão dessas obrigações?
18. Caso a iniciativa empresarial seja extinta, qual é a protecção social prevista para o beneficiário da medida?
19. As iniciativas empresariais apoiadas tem mostrado sinais de sustentabilidade? Qual(is) considera ser(em) o(s) factor(es) chave da sustentabilidade do projecto?
20. De que forma considera que esta medida poderá contribuir para uma utilização mais eficiente dos recursos públicos?

ENTREVISTA AO BENEFICIÁRIO DA MEDIDA

1. Indique qual a sua idade e habilitações literárias.
2. Como tomou conhecimento, pela primeira vez, da medida de política “Apoios a Projectos de Emprego Promovidos por Beneficiários das Prestações de Desemprego”?
3. Quando concebeu a ideia de criar uma iniciativa empresarial no âmbito desta medida, procurou informar-se de outras medidas alternativas que previssem o apoio à criação do próprio emprego? Que outras conhece?
4. O que o motivou a criar uma iniciativa empresarial no âmbito desta medida (e não de outra)?
5. Qual o seu percurso profissional (tipo de trabalhador, sector de actividade, etc.) anterior à constituição da iniciativa empresarial?
6. Há quantos meses estava desempregado quando fez o pedido de financiamento?

7. Possuía alguma competência (formal ou não formal) na área empresarial antes de apresentar a candidatura? Se sim, qual? Se não, não sentiu necessidade de realizar formação nessa área?
8. Qual a razão que o levou a escolher determinada área de negócio?
9. Em que data apresentou a candidatura?
10. Quando assinou o contrato de concessão de incentivos?
11. Quais os deveres e obrigações decorrentes desse contrato?
12. Realizou algum estudo de viabilidade económico-financeira do projecto antes de entregar a candidatura ao pedido de financiamento?
13. Recorreu a outras pessoas/entidades não relacionadas com o Centro de Emprego com o fim de obter apoio para a elaboração da candidatura ou para a execução da iniciativa empresarial?
14. Que impressões tira do apoio prestado pelo Centro de Emprego na fase de constituição da candidatura? (identificar qual o CE)
15. Quais as características da entidade criada (localização, área de negócio, entidade jurídica, etc.)?
16. Que tipo de apoios financeiros foram concedidos pelo IEFP no âmbito da sua iniciativa empresarial? E pela SS? Qual o montante?
17. A sua empresa já criou postos de trabalho para além do seu? Prevê criar nos próximos 12 meses? De entre os que criou recrutou pessoas que estavam em situação de desemprego?
18. Tem conhecimento de que a criação da sua iniciativa empresarial tenha prejudicado de alguma forma outros negócios anteriormente já existentes?
19. Teve apoio do Centro de Emprego durante a execução da iniciativa empresarial? Se não, diga porque motivo?
20. A iniciativa empresarial foi sujeita a alguma acção de controlo? Se sim, diga da parte de quem e quais os resultados que daí advieram.
21. Actualmente ainda exerce a sua actividade profissional no âmbito dessa iniciativa empresarial? Se sim, trata-se de um projecto sustentável? Se não, quais os motivos que levaram a que tal acontecesse?
22. Tendo em conta a sua experiência enquanto promotor de uma iniciativa empresarial apoiada pelo IEFP, descreva quais as suas sugestões de melhoria.

A presente publicação constitui o resultado do trabalho de investigação desenvolvido pela Quaternaire Portugal com vista à avaliação da medida de política 'Apoios a projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego', integrada no Programa de Estímulo à Oferta de Emprego (PEOE), cujo regime jurídico está estabelecido na Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março.

Os conteúdos deste trabalho integram informação referente à execução da medida de política, nomeadamente a caracterização dos seus beneficiários, dos projectos apoiados, dos apoios técnicos e financeiros concedidos e da relação entre o emprego criado e as iniciativas empresariais. Proceder-se, igualmente, ao estudo da gestão administrativa da medida por parte dos serviços da Segurança Social e do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), bem como são analisados elementos relativos ao seu impacto, nomeadamente os efeitos directos e indirectos em termos da criação de emprego sustentado, da reinserção profissional de desempregados e da promoção da respectiva empregabilidade.