

Apoio às empresas em fase de arranque para os jovens na UE: da execução à avaliação

Síntese

Introdução

Os jovens foram dos grupos mais duramente atingidos pela Grande Recessão. Em 2014, a taxa de desemprego das pessoas com idades entre os 15 e 29 anos ficou mais de sete pontos percentuais acima da taxa de desemprego total. A promoção do empreendedorismo tornou-se um instrumento político para reduzir o desemprego e criar emprego sustentável cada vez mais aceite. No entanto, o empreendedorismo não constitui, por si só, uma solução para o desemprego jovem e não está isento de riscos. Apesar de os dados a nível europeu mostrarem que, em geral, os jovens manifestam uma maior preferência pelo trabalho por conta própria do que os grupos etários mais velhos, a taxa de autoemprego dos jovens na União Europeia é particularmente baixa. Esta situação pode ser imputada às barreiras específicas que têm de enfrentar para criar uma empresa.

O presente relatório apresenta uma síntese das atuais medidas de apoio às empresas em fase de arranque destinadas aos jovens, bem como outras medidas de carácter mais geral igualmente relevantes para este grupo. Analisa igualmente as avaliações do impacto das medidas selecionadas e as metodologias utilizadas. A eficácia das políticas de incentivo ao empreendedorismo jovem é particularmente difícil de avaliar. O presente relatório propõe-se destacar questões fundamentais relacionadas com a execução e avaliação das medidas de apoio à empresa em fase de arranque.

Contexto político

Ao nível da UE, assiste-se, desde 2008, a uma mudança no sentido da passagem das políticas de promoção das pequenas e médias empresas para políticas de promoção do empreendedorismo, devida, em parte, à descida contínua das taxas de emprego dos jovens em muitos Estados-Membros. Esta alteração traduz uma mudança de prioridades, que passam do fomento da competitividade e do crescimento económico sustentável, no âmbito da Estratégia de Lisboa, para o combate ao desemprego e a promoção da criação de emprego, objetivos centrais da Estratégia Europa 2020. Tem sido prestada mais atenção aos jovens, nomeadamente aos que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (NEET).

A promoção do empreendedorismo jovem ocupa um lugar de destaque no pacote do emprego jovem, que inclui a Garantia para a Juventude, iniciativa estabelecida em 2013 e que visa, entre outros objetivos, a multiplicação dos serviços de apoio às empresas em fase de arranque para os jovens. Todos os Estados-Membros apresentaram os seus planos de implementação da Garantia para a Juventude (PIGJ) a nível nacional, muitos dos quais prevêem incentivos de apoio à fase de arranque das empresas destinados aos jovens empresários. No entanto, estes planos variam consoante os Estados-Membros, havendo também diferenças quanto ao tipo de medidas de apoio ao empreendedorismo disponibilizadas aos jovens.

Para melhor atingir os objetivos da iniciativa Garantia para a Juventude, importa compreender a variedade e o impacto das medidas de apoio às empresas em fase de arranque à escala da UE, bem como a pertinência das diversas avaliações de impacto.

Principais conclusões

Levantamento das medidas de apoio às empresas em fase de arranque

Praticamente todos os Estados-Membros têm medidas enquadradas em políticas de empreendedorismo. Observa-se um número crescente de medidas especificamente dirigidas aos jovens, na sua maioria em resposta às elevadas taxas de desemprego jovem.

As medidas de apoio ao arranque de empresas por jovens são, na sua maioria, medidas discretas, de pequena escala, temporárias e com recursos financeiros relativamente limitados, o que pode reduzir o seu impacto potencial global. Apesar de poderem ganhar eficácia com a integração em políticas gerais e devidamente coordenadas em matéria de empreendedorismo, poucas medidas de apoio às empresas em fase de arranque se inserem em políticas ou em estratégias para o emprego jovem de âmbito mais vasto.

Normalmente, as medidas de apoio ao empreendedorismo jovem caracterizam-se por um apoio «ligeiro», sob a forma de formação em empreendedorismo, serviços de aconselhamento,

tutoria e acompanhamento, ou de uma combinação destes tipos de apoio com incentivos financeiros. Os programas duradouros e bem-sucedidos para jovens - como o frequentemente citado programa «Prince's Trust Enterprise» do Reino Unido – adotam uma abordagem faseada, prestando um apoio integral nas diversas fases do processo empresarial, desde a concetualização da ideia de negócio ao lançamento e desenvolvimento efetivos da empresa.

Apesar do crescente número de iniciativas de empreendedorismo jovem, muitas das medidas existentes estão direcionadas para os desempregados, no âmbito de políticas ativas de emprego, o que não impede, contudo, a sua inclusão nos PIGJ nacionais. Muitas destas medidas gerais de apoio às empresas em fase de arranque têm uma aplicabilidade limitada aos jovens, visto preverem frequentemente critérios de seleção bastante rigorosos. Os programas mais adequados prestam ajuda na fase anterior ao arranque da empresa, porquanto os jovens carecem de experiência profissional prévia e de competências empresariais básicas.

Análise das avaliações das políticas

O interesse crescente pelo empreendedorismo juvenil não tem sido acompanhado pela qualidade das avaliações de impacto de iniciativas específicas. Apenas três das avaliações de impacto analisadas, que adotaram métodos estatísticos sólidos e avançados, incidem sobre programas de medidas direta ou especificamente dirigidas aos jovens (o programa «CréaJeunes» em França, antecessor do atual programa «Prince's Trust Enterprise» do Reino Unido, e o Programa Empresarial da Junior Achievement na Suécia). Outras avaliações de programas específicos para jovens consistem em exercícios de acompanhamento, fornecendo informações sobre a adesão e as opiniões dos participantes sobre a diferença trazida pelo apoio que receberam. Embora úteis e informativas, pouco adiantam sobre a eficácia das intervenções.

Em termos gerais, pode concluir-se que quanto mais sofisticada é a abordagem da avaliação, menor é o impacto identificado do programa avaliado. Dos estudos analisados, a avaliação que adotou o método mais sólido e científico para avaliar políticas (o método experimental) concluiu que a política em causa não teve qualquer impacto.

Em muitos casos, o processo de avaliação foi prejudicado pela ausência inicial de objetivos claramente definidos e metas quantificáveis da medida. Para superar esta dificuldade, muitas das avaliações analisadas adotaram uma abordagem de «pós-racionalização» para avaliar o desempenho em função de objetivos, na qual os investigadores introduziram metas a posteriori durante o exercício de avaliação.

Além disso, muito poucas avaliações tiveram em consideração a amplitude dos efeitos de inércia (que ocorrem quando os resultados nada acrescentam ao que seria alcançado sem o apoio prestado) e de deslocação (consequências negativas para as empresas concorrentes) resultantes de qualquer tipo de política de empreendedorismo. Quanto tal acontece, as estimativas tendem a basear-se em dados recolhidos a título individual, variando grandemente consoante os estudos.

Indicadores para políticas

- Tendo em conta que as despesas com as formas de apoio «ligeiro» aos jovens deverão aumentar com a execução da iniciativa da Garantia para a Juventude, existe a necessidade premente de investigar o impacto destas intervenções no mercado de trabalho dos jovens.
- A avaliação do impacto a longo prazo das intervenções, em termos de reforço da empregabilidade dos jovens, não só é extremamente importante como deve ser tida em maior consideração na avaliação das políticas do que tem sido até à data.
- É igualmente fundamental explorar os potenciais efeitos de inércia e de deslocação associados às políticas em matéria de empreendedorismo, de modo a assegurar uma utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos.
- É necessário empreender avaliações experimentais para avaliar as intervenções destinadas aos jovens. As abordagens quase experimentais, por exemplo, a comparação baseada nos níveis de propensão (propensity score matching), dependem muito dos dados sobre o histórico profissional dos indivíduos, o que limita a sua aplicabilidade aos jovens.
- Uma avaliação completa do impacto dos programas de apoio às empresas em fase de arranque deve incluir elementos quantitativos e qualitativos. Todos os programas direcionados para a criação de empresas devem definir objetivos e indicadores claros que permitam medir o seu grau de sucesso.
- Em princípio, os elementos dos programas em apreço são replicáveis em outros países da UE, mas é fundamental começar por questionar a validade e a eficácia das intervenções. Por conseguinte, é indispensável realizar avaliações corretamente executadas, devidamente dotadas de recursos e idealmente concebidas como parte integrante da política seguida.

Informações adicionais

O relatório *Apoio às empresas em fase de arranque para os jovens na UE: da execução à avaliação* está disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Para mais informações, contactar Sara Riso, investigadora, em sri@eurofound.europa.eu