

Parecer do Comité das Regiões sobre «Política de agrupamentos de empresas»

(2008/C 257/12)

O COMITÉ DAS REGIÕES ADUZ AS SEGUINTE RECOMENDAÇÕES:

- solicita à Comissão Europeia que prepare um programa-quadro que facilite a cooperação e a ligação entre todas as administrações envolvidas e que estabeleça directrizes para a constituição de agrupamentos de empresas e para a sua interligação, bem como para o carácter transnacional dos mesmos. A cooperação entre agrupamentos é um meio promissor para reforçar a capacidade de inovação na Europa e para atrair a atenção mundial de investidores e inovadores, pelo que a cooperação transnacional entre agrupamentos de empresas não se deve restringir apenas ao âmbito europeu, mas deve, pelo contrário, estabelecer-se à escala mundial, tendo como objectivo final a constituição do que se poderia denominar de agrupamentos de empresas de nível mundial (*world level clusters*).
- considera que faz falta um quadro estratégico geral que integre as perspectivas dos diferentes intervenientes, designadamente as administrações públicas, universidades, centros de investigação e empresas, que permita gerir de forma coordenada os três procedimentos anteriormente descritos:
 - possibilitar a criação de condições para estimular a formação de agrupamentos de empresas;
 - promover a aplicação das iniciativas propostas pelos agrupamentos;
 - estabelecer uma ligação entre os agrupamentos, tanto a nível nacional como transnacional, para fins de intercâmbio de experiências e cooperação;
- neste sentido, propõe como primeiro passo para o desenvolvimento do quadro estratégico a criação de um grupo de peritos de alto nível, encarregado de estudar o assunto e estabelecer orientações para a integração e harmonização dos critérios, a propor ao Conselho e à Comissão.

Relator: Antonio GONZÁLEZ TEROL (ES/PPE), Director-geral de Assuntos Europeus, Comunidade Autónoma de Madrid

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Considerando que o Conselho «Política da concorrência», realizado em 6 de Dezembro de 2006, identificou os agrupamentos de empresas como uma das nove acções prioritárias para reforçar a inovação europeia;

Considerando que foi consultado pela Presidência eslovena que lhe solicitou a elaboração de parecer antes do final do primeiro semestre, de forma a que o seu parecer pudesse ser tido em conta na elaboração da comunicação que a Comissão Europeia está a preparar sobre a política de agrupamentos de empresas (Julho de 2008);

Considerando que, de acordo com as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas de 13 e 14 de Março de 2008, se deverá, por um lado, coordenar melhor os esforços tendentes a melhorar as condições de enquadramento da inovação, nomeadamente através de melhores relações entre a ciência e a indústria e de pólos de inovação de craveira mundial e da criação de pólos e redes regionais e, por outro, facilitar a participação das PME inovadoras em agrupamentos e em contratos públicos,

Observações na generalidade

1. convida a próxima presidência, França, a prosseguir o fomento das intervenções e dos estudos sobre os agrupamentos de empresas, bem como os debates políticos, e a explorar novas acções a desenvolver no quadro da estratégia sobre a política de agrupamentos de empresas em elaboração pela Comissão.

2. entende por agrupamento de empresas uma concentração geográfica de empresas especializadas num determinado sector, com fornecedores específicos e com outras empresas de indústrias interligadas, que competem mas também cooperam. Este sector inclui vários ramos de actividade, é uma fertilização cruzada entre disciplinas e actividades. Com efeito, os agrupamentos alcançam o seu desenvolvimento máximo quando conseguem aproveitar o potencial da interdependência apostando em negócios complementares, gerando sinergias que se transformam num crescimento conjunto do sector, benéfico para todos os participantes do agrupamento. Assim, fala-se de «coocorrência» enquanto estratégia empresarial entre a cooperação e a concorrência, própria dos agrupamentos de empresas e geradora dos níveis máximos de competitividade. No tocante aos membros do agrupamento, deve existir confiança mútua e devem partilhar os mesmos objectivos e prioridades, de forma a obterem uma coordenação plena num contexto múltiplo de diferentes níveis.

3. reconhece que a União tem carências na transformação de ideias em novos produtos e serviços, sendo necessário adoptar novas políticas públicas que facilitem a interligação dos diferentes agentes sociais envolvidos na criação, transmissão e aplicação do conhecimento. É efectivamente necessário desenvolver novas vias de relacionamento entre administrações públicas, universidades, centros de investigação e empresas.

4. considera que o investimento exclusivo em I&D é necessário mas, até agora, não suficiente. Para fomentar a inovação na Europa é preciso unir esforços e orientar especificamente os investimentos em investigação para determinados domínios.

5. sublinha que a mera concentração territorial de empresas não garante o desenvolvimento de agrupamentos nem de economias de rede, sinergias ou melhorias na competitividade. É preciso reunir uma massa crítica, uma quantidade suficiente de produção abaixo da qual não se pode falar de agrupamentos. É igualmente necessário prestar atenção aos aspectos qualitativos e às condições externas, em especial a confiança mútua e a relação sólida entre as empresas, para levar a cabo uma acção conjunta e sustentável.

6. considera que os dados estatísticos não são suficientes para avaliar estes aspectos e propõe que o Observatório Europeu de Agrupamentos de Empresas elabore um estudo que examine em que momento há as condições necessárias para ter em consideração os dois aspectos que determinam a existência de um agrupamento, e oferece a sua ajuda, aproveitando a sua experiência e proximidade das regiões.

7. concorda que os agrupamentos de empresas são promotores da inovação, contribuem para a competitividade e o desenvolvimento sustentável da indústria e dos serviços e fomentam o desenvolvimento económico das regiões mediante a criação de riqueza e emprego. Desta forma, contribuem igualmente para a coesão territorial, objectivo incluído nas metas para a União no Tratado de Lisboa.

8. considera que, em muitos casos, é necessária a participação das autoridades públicas e entidades privadas para estimular a formação de agrupamentos de empresas e no apoio à conservação dos mesmos na liderança dos seus sectores.

9. o sector público pode também desempenhar um papel importante ao tratar dos desafios que as iniciativas de criação de agrupamentos enfrentam ao:

— prestar assistência na fixação de objectivos e no acompanhamento do desempenho;

- facilitar o processo das iniciativas de agrupamentos ao longo do tempo, enquanto se desenvolve e aperfeiçoa (cfr. ponto infra);
- integrar a iniciativa de criação de agrupamentos numa agenda política mais ampla.

10. tem igualmente para si que o papel do sector público deve criar as condições necessárias para o desenvolvimento dos agrupamentos, tais como:

- garantir a existência de capital humano altamente qualificado;
- facilitar os procedimentos administrativos para a criação e desenvolvimento do agrupamento;
- promover a criação de centros de informação e centros integrados de serviços;
- apoiar a colaboração entre as instituições educativas e os agrupamentos, especialmente através da criação de centros conjuntos para formação especializada. Seria conveniente que cada Estado-Membro dispusesse, pelo menos, de um centro de estudos para a formação especializada em agrupamentos de empresas;
- garantir a disponibilidade de instrumentos financeiros adequados que possam suprir as necessidades do agrupamento, bem como a relação entre os empreendedores, centros de inovação, investidores e fontes de financiamento;
- criar formas de coordenação dentro do próprio agrupamento e com outros agrupamentos situados no exterior e de relação entre estes e as administrações públicas;
- fomentar o desenvolvimento de oportunidades dos agrupamentos no exterior e a promoção da sua actividade no contexto internacional e a formação de redes transnacionais. Uma política pública adequada pode facilitar a criação de uma imagem de marca da região, e do agrupamento, que multiplique as suas oportunidades de crescimento externo;
- promover a investigação, o desenvolvimento e a inovação (I&D&i) no seu âmbito de actuação, preocupando-se especialmente com os factores críticos para o início e desenvolvimento de acções inovadoras que, adicionalmente, podem impulsionar o sector privado;
- apoiar e intensificar as iniciativas privadas sem esquecer que os três níveis da administração devem estar interligados entre si: comunitário, nacional e regional, tendo este último um papel essencial na definição e aplicação das políticas de apoio aos agrupamentos.

sublinha, porém, que as autoridades públicas devem evitar dois erros importantes:

- devem evitar criar agrupamentos do zero se não existirem. Os agrupamentos só podem ser fruto de uma evolução histórica pelo que qualquer criação artificial só pode conduzir ao fracasso;
- e, pelas mesmas razões, devem evitar prolongar artificialmente a vida dos agrupamentos quando os mercados e a tecnologia os puseram de lado.

11. concorda que, para competir no mercado mundial, os agrupamentos de empresas precisam de estabelecer uma forte ligação entre as empresas, as universidades e as autoridades públicas e de um processo de inovação permanente que lhes permita obter constantemente novas sinergias. Só assim se garante a viabilidade futura do agrupamento. É de assumir de antemão que, embora a excelência seja uma característica dos agrupamentos, é necessário ter em conta que nem todos os agrupamentos conseguirão alcançar o mesmo nível de desenvolvimento nem a mesma dimensão internacional. A excelência neste domínio cria-se com paciência ao longo do tempo, através de recursos financeiros específicos, boa gestão e reformas estruturais orientadas para o mercado, que possibilitem a mobilidade necessária dos factores (capital de risco e investidores).

12. estima que, face à actual globalização dos mercados, a criação de cadeias de valor mundiais através dos agrupamentos é essencial para melhorar a coordenação entre as empresas e o nível conjunto de competitividade. Embora a inovação seja uma característica básica de todos os agrupamentos, há que referir que estes se desenvolvem não só nos sectores de utilização intensiva da tecnologia, mas também nos sectores de nível tecnológico médio e baixo.

13. assinala que os agrupamentos de empresas são especialmente interessantes para as PME que encontram neles o enquadramento que fomenta a sua associação às universidades e às grandes empresas e lhes permite igualmente aceder a redes de comércio internacional.

14. adverte, porém, que por vezes alguns países e regiões se concentram demasiado nas PME, esquecendo-se que a presença reduzida de grandes empresas pode limitar o impacto económico dos agrupamentos.

Contribuir para a Estratégia de Lisboa

15. considera que, actualmente, a livre circulação dos factores e os elevados custos das economias desenvolvidas jogam a favor de um processo de deslocalização que deve ser enfrentado com uma orientação dos sistemas de produção para actividades de maior valor acrescentado e, sobretudo, de utilização intensiva de I&D&i.

16. a fim de fazer frente aos novos reptos decorrentes da globalização criou-se a **Estratégia de Lisboa** com o objectivo de valorizar o capital humano existente na União, dotar de coerência as políticas de inovação, criar um quadro jurídico que a promova, fomentar a criação e o crescimento de empresas inovadoras e melhorar as ligações dentro do sistema de inovação, cujo cumprimento permitiria progredir no sentido de uma sociedade aberta à inovação e ao conhecimento e, por conseguinte, capaz de competir se não nos custos pelo menos na criação de valor acrescentado.

17. sublinha que as regiões, para serem mais competitivas, devem fomentar os sectores de utilização intensiva de capital, com elevada especialização dos recursos humanos e um carácter inovador acentuado.

18. recorda que a Europa tem um défice importante em relação ao investimento privado em I&D. Neste sentido, considera que aumentar unicamente a despesa pública em I&D não terá resultados se as próprias empresas não assumirem esses objectivos como próprios e liderarem as acções necessárias. É, contudo, essencial que os investimentos públicos em I&D ao nível nacional sejam suficientemente avultados para surtirem algum efeito. Esta é a única forma de este investimento chegar ao mercado através da investigação e inovação. O investimento público em I&D deve ser um incentivo para o investimento privado em I&D de forma a aumentar drasticamente a percentagem que representa a actividade de I&D no PIB das regiões europeias. Para tal é necessário combinar quatro eixos principais de acção:

- fomentar o **desenvolvimento de agrupamentos de empresas** e de instituições públicas em torno de actividades altamente inovadoras;
- promover a criação de espaços físicos adaptados a estas actividades onde convivam o conhecimento (universidades) e o negócio (empresas): **parques** científicos e tecnológicos;
- incentivar instrumentos financeiros e outros que sirvam de apoio à **criação de novas empresas** baseadas na inovação;
- estimular a interligação dos diferentes centros de conhecimento e I&D, promover os fóruns de intercâmbio de conhecimento e fomentar a criação de redes de regiões excelentes no âmbito da inovação.

Desenvolver a dimensão comunitária

19. congratula-se com os progressos promovidos pela Comissão Europeia através de diversos programas e redes que contribuíram grandemente para a concepção e definição dos agrupamentos de empresas, permitindo igualmente um intercâmbio de experiências.

20. não duvida do apoio proporcionado pela Comissão Europeia ao desenvolvimento de agrupamentos novos e melhores a nível nacional ou regional. Todavia, há uma certa necessidade de informação sobre a identificação ou o desenvolvimento de boas práticas e de centros de identificação das ferramentas que podem ser sistematicamente recolhidas ou consultadas. Estas devem ser apresentadas às partes interessadas de uma forma fácil e acessível. Salienta, a esse respeito, que o Comité está presentemente a lançar um estudo sobre «Agrupamentos (Clusters) e política para a constituição de agrupamentos (Clustering policy): Um guia para os decisores a nível local e regional»;

21. solicita, porém, à Comissão Europeia que prepare um programa-quadro que facilite a cooperação e a ligação entre todas as administrações envolvidas e que estabeleça directrizes para a constituição de agrupamentos de empresas e para a sua interligação, bem como para o carácter transnacional dos

mesmos. A cooperação entre agrupamentos é um meio promissor para reforçar a capacidade de inovação na Europa e para atrair a atenção mundial de investidores e inovadores, pelo que a cooperação transnacional entre agrupamentos de empresas não se deve restringir apenas ao âmbito europeu, mas deve, pelo contrário, estabelecer-se à escala mundial, tendo como objectivo final a constituição do que se poderia denominar de agrupamentos de empresas de nível mundial (*world level clusters*).

22. estima que a cooperação entre agrupamentos reveste interesse primordial para as PME, na medida em que fornece informação, que é vital, intercâmbios tecnológicos e a possibilidade de partilhar as infra-estruturas de investigação e os meios de produção.

23. observa que existe um claro desfasamento entre o desejo de muitos agrupamentos em desenvolver os seus próprios negócios na sua própria região ou país e as enormes possibilidades que oferece o intercâmbio de informação e boas práticas com outros agrupamentos vizinhos de outro Estado.

24. insta a Comissão Europeia a eliminar todos os obstáculos ao comércio e ao investimento na Europa. A concretização do mercado único é um instrumento básico para a abertura dos mercados à concorrência.

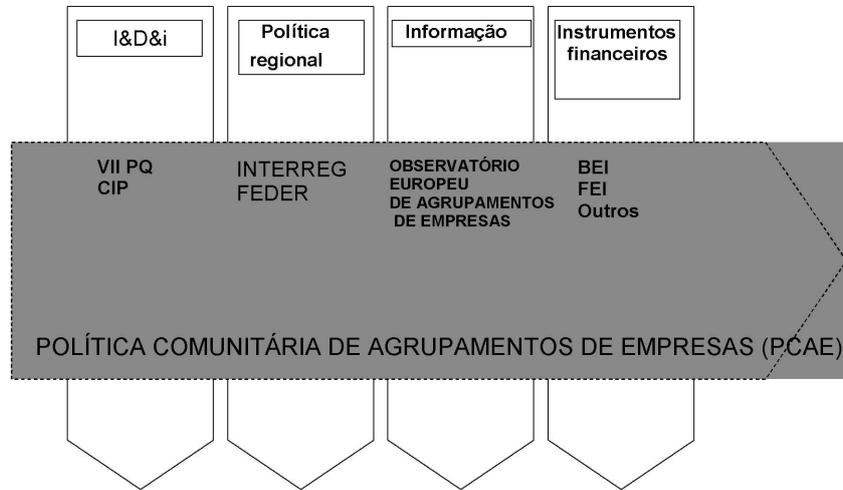
25. recorda que os obstáculos existentes ao comércio, associados a legislação diversa, diferentes sistemas de protecção social e sistemas administrativos e fiscais, podem representar um factor importante para retrair a cooperação transnacional. Por último, as barreiras linguísticas contribuem para manter a gestão e execução dos objectivos dos agrupamentos no território do próprio país e limitar as suas relações internacionais.

Recomendações do CR

26. recomenda à Comissão Europeia que resolva a fragmentação das acções da União Europeia na promoção dos agrupamentos e considera necessário aglutinar numa acção específica a promoção dos agrupamentos e o apoio à cooperação entre os mesmos.

27. enquanto complemento necessário ao trabalho crescente que a Comissão confere às regiões na promoção, coordenação e valorização das iniciativas de agrupamento de empresas (*clusters*), o CR considera que a Comissão deve garantir às regiões que dá maior visibilidade às iniciativas que ela própria gere directamente em matéria de investigação e inovação (principalmente o sétimo programa-quadro e o programa para a inovação e a competitividade). Na mesma linha, especial atenção deve ser consagrada à coordenação com as agências autónomas criadas pela Comissão no domínio da investigação e da inovação e com as iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC).

28. defende a integração e harmonização de critérios para promover os agrupamentos de empresas à escala europeia, que, na sua opinião, seria fundamental para completar as políticas de cooperação existentes a todos os níveis, ou seja, para criar uma **perspectiva única de acção** face à perspectiva parcial das diferentes iniciativas europeias para agrupamentos existentes em múltiplos domínios (I&D, políticas de cooperação inter-regional, vigilância da concorrência tecnológica, ajudas ao financiamento de projectos, etc.).



29. sublinha que o conjunto de medidas promovidas através desta visão integradora deve centrar-se em objectivos de crescimento e competitividade e em âmbitos de acção prioritários que deverão ir mais longe do que o mero intercâmbio de experiências e informação, incluindo projectos e acções conjuntas, intercâmbio de pessoal e beneficiários entre projectos, desenvolvimento de redes e instituições comunitárias, etc.

Tendo isso presente, propõe:

1. A APLICAÇÃO DE UM QUADRO ESTRATÉGICO COMUM PARA OS AGRUPAMENTOS DE EMPRESAS

considera que faz falta um **quadro estratégico geral** que integre as perspectivas dos diferentes intervenientes, designadamente as administrações públicas, universidades, centros de investigação e empresas, que permita gerir de forma coordenada os três procedimentos anteriormente descritos:

- possibilitar a criação de condições para estimular a formação de agrupamentos de empresas;
- promover a aplicação das iniciativas propostas pelos agrupamentos;
- estabelecer uma ligação entre os agrupamentos, tanto a nível nacional como transnacional, para fins de intercâmbio de experiências e cooperação.

neste sentido, propõe como primeiro passo para o desenvolvimento do quadro estratégico a criação de um grupo de peritos de alto nível, encarregado de estudar o assunto e estabelecer orientações para a integração e harmonização dos critérios, a propor ao Conselho e à Comissão. Esse grupo

deveria gozar de total independência e ser presidido por uma personalidade europeia de reconhecido prestígio na matéria, contando na sua composição com representantes de todos sectores em causa — do mundo político, das diversas administrações, em particular, as regionais, das empresas com experiência na gestão de agrupamentos, das universidades, centros de investigação e centros tecnológicos e das entidades financeiras e outros possíveis agentes financiadores (redes de investidores providenciais («business angels»), fundos de capital de risco, etc).

estima que este quadro estratégico permitirá aproveitar as diferentes iniciativas já existentes em torno dos agrupamentos de âmbito específico e contribuirá com uma perspectiva integradora de todas elas, estruturando linhas de acção que permitam promover o desenvolvimento dos processos que ocorrem na evolução de um agrupamento de empresas.

FASE DE INCUBAÇÃO

- criação das condições-quadro necessárias para o seu desenvolvimento;
- dotação de recursos financeiros que facilitem a interligação de pequenas e grandes empresas localizadas num mesmo território e a apreciação das suas sinergias potenciais;
- participação de empresas impulsionadoras;
- relações com centros de investigação envolvidos no sector.

FASE DE LANÇAMENTO

- desenvolvimento de relações de confiança;
- interligação de empresas pertencentes a agrupamentos diferentes para a formação de meta-agrupamentos transnacionais;
- criação de uma organização própria e de uma imagem de marca;
- desenvolvimento da estratégia de colaboração.

FASE DE CRESCIMENTO

- criação e desenvolvimento de projectos próprios;
- inclusão dos agrupamentos nas plataformas tecnológicas europeias;
- alianças entre agrupamentos de empresas, plataforma de cooperação entre regiões;
- divulgação dos resultados da cooperação entre os agrupamentos, assegurando desta forma que os resultados dos projectos chegam a outras regiões;
- novos produtos em resultado de iniciativas de colaboração.

FASE DE MATURIDADE

- inovações e patentes próprias;
- aparecimento de subagrupamentos comerciais;
- parcerias estratégicas para o desenvolvimento económico;
- conquista de novos investimentos para a região.

2. ACÇÕES DINAMIZADORAS DA CRIAÇÃO DE UM QUADRO ESTRATÉGICO QUE CONFIRA CREDIBILIDADE AO PROCESSO

reconhece que se deve estimular a **cooperação entre empresas** dos agrupamentos, promovendo a criação de uma rede de redes de agrupamentos de empresas de primeiro plano, que lhes permita partilhar serviços e as melhores práticas a nível europeu e mundial através, por exemplo:

- do desenvolvimento e da intervenção de ferramentas de cooperação para partilhar o conhecimento desenvolvido nos agrupamentos regionais;
- da promoção de manifestações, reuniões, encontros com os diversos intervenientes, especialmente as empresas, dos diferentes agrupamentos;
- elaboração de uma lista anual comum de actividades de todos os agrupamentos de empresas europeias;
- promoção da criação de serviços comuns nos domínios da formação, informação, etc.

sublinha que é essencial as administrações públicas lançarem **projectos de procura antecipada** através de:

- ligação entre observatórios e organismos de vigilância tecnológica das diferentes regiões através do estabelecimento de um sistema europeu de vigilância da investigação e da inovação industriais e melhoria da informação sobre o capital intelectual que permite prever possíveis soluções para a oferta e tecnologias susceptíveis de acrescentar valor;
- fomento da cooperação com as plataformas tecnológicas europeias;
- desenvolvimento de projectos públicos partilhados por várias regiões (especificações e processos de aquisição comuns);
- fomento de uma regulamentação comum em diversas regiões que promova ou preveja o desenvolvimento de tecnologias inovadoras.

sublinha que é imprescindível incluir numa única **plataforma europeia de informação sobre agrupamentos de empresas (INFOCLUSTER)** toda a informação existente e incorporar funcionalidades úteis para as empresas, hoje parcialmente cobertas. Neste sentido, considera que o organismo mais adequado para exercer esta função de plataforma de informação é o Observatório Europeu dos Agrupamentos de Empresas:

- um sistema de informação territorial que estructure e integre a actual oferta de infra-estruturas e centros de investigação, empresas activas em I&D&i, universidades e outros centros, linhas de investigação promovidas, contactos técnicos e políticos essenciais, etc.. Esta ferramenta facilitaria a ligação entre os diversos centros de conhecimento e os próprios agrupamentos de empresas, podendo ser liderada pela Comissão Europeia em colaboração com o CR, que facilitaria os contactos com as regiões e os agrupamentos existentes a nível regional;
- um barómetro competitivo dinâmico em que cada agrupamento pode ser comparado com qualquer outro de características semelhantes e conhecer a sua posição em relação ao seu enquadramento competitivo;
- uma lista de políticas de agrupamentos com programas e políticas nacionais e regionais de aplicação em cada território, em todas as matérias (ajudas à I&D&i, instrumentos financeiros de apoio, programas de formação e intercâmbio, etc.) para uma troca de informações;
- diversos relatórios sobre as melhores práticas aplicadas pelas empresas ou pelos próprios agrupamentos para partilhar o conhecimento.

confirma que é necessário promover a **colaboração entre instrumentos financeiros para a inovação** (capital, dívida, ajudas directas) das diferentes regiões ou países, a fim de facilitar o investimento em grandes projectos que envolvam várias regiões de diferentes países europeus por intermédio dos agrupamentos, que poderiam aproveitar melhor o impulso dos fundos europeus do BEI e do FEI, por exemplo.

considera possível **partilhar recursos e serviços** entre agrupamentos, de forma a tirar proveito de um acesso conjunto a serviços de maior qualidade.

- Bolsa de emprego especializado e programas de intercâmbio e formação de investigadores no sector privado.
- Mobilidade de empresas que partilham instalações e serviços das incubadoras.
- Troca de competências técnicas, infra-estruturas de investigação e instalações para a produção que permitam economias de escala significativas.
- Sistema europeu de vigilância da investigação, inovação industrial e melhoria da informação sobre o capital intelectual.

Bruxelas, 19 de Junho de 2008.

3. **MEDIDAS DE AVALIAÇÃO EX ANTE, DURANTE E EX POST QUE DEVEM SERVIR DE GUIA PARA ACÇÕES FUTURAS**

considera que a avaliação é uma espécie de investigação que utiliza técnicas específicas e responde a questões sobre a satisfação das necessidades do agrupamento, a elaboração de uma política adequada, a sua correcta aplicação, a probabilidade de obter o impacto esperado, a prossecução dos objectivos não cumpridos ou o reforço da eficácia da política aplicada.

encara a avaliação como uma ferramenta a utilizar ao longo de todo o processo de execução que, além de outras, tem a vantagem de reforçar a credibilidade da política de agrupamentos de empresas.

O Presidente
do Comité das Regiões
Luc VAN DEN BRANDE
