



## **ANÁLISE E PLANEJAMENTO MUNICIPAL APLICADO: UM EXERCÍCIO PARA O CASO DE PALMEIRA DAS MISSÕES/RS**

## **APPLIED MUNICIPAL ANALYSIS AND PLANNING: AN EXERCISE OVER THE CASE OF PALMEIRA DAS MISSÕES/RS**

## **ANÁLISIS Y PLANIFICACIÓN MUNICIPAL APLICADA: UN EJERCICIO PARA EL CASO DE PALMEIRA DAS MISSÕES / RS**

Carlos Aguedo Nagel Paiva<sup>1</sup>  
Allan Lemos Rocha<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este trabalho tem dois objetivos. O primeiro e principal é apresentar uma metodologia particular de análise e planejamento municipal. Tal como procuraremos argumentar, esta metodologia é econômica em termos de dados e indicadores sobre os quais fundamenta sua apreciação da estrutura, da dinâmica socioeconômica e do potencial do desenvolvimento território. E é particularmente operativa na hierarquização de prioridades de ação para o Planejamento do Desenvolvimento. O segundo objetivo é o de analisar a economia do município de Palmeira das Missões e apontar algumas linhas mestras que, de acordo com a análise aqui realizada, deveriam ser levadas em consideração em qualquer planejamento que colocasse entre seus objetivos centrais o desenvolvimento endógeno (com base em recursos e competências locais), a inclusão social e o enfrentamento à evasão populacional.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Quociente Locacional. Polo Regional. Cadeias Produtivas. Inclusão Social.

### **ABSTRACT**

This paper has two main objectives. The first and foremost is to present a particular methodology of analysis and municipal planning. As we intend to show, this methodology is economical in terms of data and indicators over which it bases its appreciation of the structure, the socio-economic dynamics, and its territorial development potential. Also, it is particularly operative in hierarchizing action priorities towards Development Planning. The second objective is to analyze the economy of Palmeira das Missões municipality and to point out some guidelines that, according to the analysis carried out here, should be taken into account in any planning that sets the endogenous development (based on local resources and

<sup>1</sup>Doutor em Economia pela Unicamp. Vice-Coordenador e Professor do Mestrado de Desenvolvimento Regional Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT). Taquara. Rio Grande do Sul. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7794-569X>. E-mail: [carlosanpaiva@gmail.com](mailto:carlosanpaiva@gmail.com)

<sup>2</sup>Graduado em Estatística pela UFRGS. Estatístico na Paradoxo Consultoria. Porto Alegre. Rio Grande do Sul. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1719-4748>. E-mail: [allanlemosr@gmail.com](mailto:allanlemosr@gmail.com)

competencies), the socio-economic inclusion, and the tackling of population evasion as its main objectives.

**Keywords:** Regional Development. Location Quotient. Regional Pole. Productive Chains. Inclusion.

## RESUMEN

Este artículo tiene dos objetivos. El primero y principal es presentar una metodología particular de análisis y planificación municipal. Como intentaremos argumentar, esta metodología es económica en términos de datos e indicadores en los que basa su apreciación de la estructura, la dinámica socioeconómica y el potencial del desarrollo territorial. Y es particularmente operativa para priorizar las acciones en la Planificación del Desarrollo. El segundo objetivo es analizar la economía del municipio de Palmeira das Missões y señalar algunas pautas que, de acuerdo con el análisis realizado aquí, deben tenerse en cuenta en cualquier planificación que ponga entre los objetivos centrales el desarrollo endógeno (basado en recursos y conocimientos locales), la inclusión social y el fin de la evasión de la población.

**Palavras-chave:** Desarrollo Regional. Coeficiente de Localización. Polo Regional. Cadenas Productivas. Inclusión Social.

**Como citar este artigo:** PAIVA, Carlos Aguedo Nagel; ROCHA, Allan Lemos. Análise e planejamento municipal aplicado: um exercício para o caso de Palmeira das Missões/RS. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 562-589, 01/06/2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2870>

**Artigo recebido em:** 21/05/2020

**Artigo aprovado em:** 28/05/2020

**Artigo publicado em:** 01/06/2020

## 1 INTRODUÇÃO: QUE INDICADORES BUSCAMOS?

O ponto de partida de toda a análise territorial para o planejamento do desenvolvimento é a identificação das particularidades do território. Quem realmente entende este princípio, entende o fundamental, o básico. Este princípio é um desdobramento necessário da Teoria da Base de Exportação de Douglass North (1955; 1959). Segundo este autor, quanto menor o território (como a região em relação à nação; a localidade, em relação à região), maior sua especialização produtiva relativa. Sempre haverá um rol de atividades que North chama de ubíquas, que estão em todas as partes: minimercados, farmácias, escolas fundamentais, etc. Mas as atividades que movimentam a economia são aquelas que diferenciam a região/localidade das demais, aquelas atividades nas quais ela é melhor, cujos produtos ela exporta para fora de suas fronteiras. Estas atividades são responsáveis pelo

ingresso da renda básica no território. É fundamental identifica-las. Este dinheiro movimentada a economia local, as atividades que North chama de ubíquas (e nós preferimos chamar de reflexas): o comércio a varejo do município, serviços básicos de saúde, serviços básicos de educação, a construção civil, etc. Mas uma parte do consumo não é feito na localidade. Boa parte dos produtos consumidos são comprados de fora, são importados. É preciso identificar por onde o dinheiro e a renda se evadem. Esta seria a parte onde a produção do município é mais fraca. A pesquisa começa, pois, tentando capturar os extremos: onde se é melhor (atividades em que o território se especializa e cujos produtos exporta), e onde ele é pior (por onde a renda se evade, por onde se dão as importações). E em todas as dimensões da análise buscaremos estes extremos: forças e fraquezas, oportunidades e ameaças. E isto é importante frisar. Por quê?

Porque recentemente, impulsionados por uma crítica (em si mesma correta) ao uso e abuso do crescimento do Produto Interno Bruto como medida de bom desempenho econômico surgiu uma plêiade de índices de desenvolvimento social que buscam sintetizar num único indicador diversos elementos de bem-estar. E muitas pesquisas que se voltam ao diagnóstico de um território com vistas ao planejamento dão demasiada atenção a estes índices (quando não tentam até criar novos índices como estes). Do nosso ponto de vista, estes novos indicadores – produzidos na esteira do Índice de Desenvolvimento Humano, o IDH, do PNUD - podem trazer alguma contribuição para a compreensão de um leigo que busca, num único olhar, ter uma visão geral sobre a posição de um determinado município (ou região, ou nação) na hierarquia de desenvolvimento de um conjunto de outros. Mas eles são tão valiosos para um analista e planejador regional quanto são valiosos para um médico a informação da média de todos os “exames de sangue” – leucócitos, plaquetas, reagente para hepatite, etc. - de um paciente com sintomas graves, mas indeterminados, de uma doença qualquer. Ora, saber que o paciente está com um índice 0,75 em leucócitos, plaquetas e reagente para hepatite não serve para nada em uma situação de coma. O que se precisa saber é se o paciente está com sua capacidade de cauterização perfeita (ele não é hemofílico!) e qual o grau de comprometimento do fígado. É isto que vai confirmar (ou não!) o diagnóstico preliminar de que o paciente precisa e pode passar por um transplante urgente!

Igualmente bem, um analista e planejador regional não quer saber se o município vai “mais ou menos bem” numa média de renda, saúde e educação. Ele quer saber onde, exatamente, o município vai bem e onde, exatamente, vai mal em cada um destes quesitos. E quando dizemos exatamente, não se trata de figura de linguagem. Estamos sendo precisos e rigorosos. Pois é preciso identificar o gargalo, o ponto de estreitamento, o ponto onde é preciso fazer o investimento. Há uma regra de ouro do investimento público e privado: todo o processo de produção é uma corrente com vários elos. Toda a corrente tem elos fracos e fortes. É o elo mais fraco que define a capacidade de geração de fluxo de produto e renda da corrente. Investir com vistas a ampliar e fortalecer qualquer elo que não seja “O” elo mais fraco é pôr dinheiro fora.

A pergunta que se coloca, então é: quais são os indicadores que nos dão uma visão adequada e acurada da estrutura, dinâmica e potencialidade de uma economia regional e/ou local? São diversos. Mas três são, por assim dizer, os “básicos”: 1) a evolução demográfica relativa; 2) a evolução relativa da participação do território sob análise no Produto Interno Bruto (PIB) da região em que está inserido; 3) os Quocientes Locacionais (QLs) das atividades e das cadeias produtivas em que o território é especializado. Note-se que os dois primeiros indicadores vêm com o adjetivo relativo frisado. O terceiro já é um indicador

relativizado. Isto significa dizer que estes indicadores só são esclarecedores quando comparados com a dinâmica dos demais municípios e/ou regiões. Dizer que o Valor Agregado Bruto (VAB) agrícola de Palmeira das Missões cresceu 3% em 2012 não quer dizer muito. Afinal, se o VAB Agrícola de todo Noroeste tiver crescido 12%, Palmeira<sup>3</sup> ficou para trás. Mas se houve uma seca brutal na região e todo o Noroeste decresceu -10%, o desempenho de Palmeira foi extraordinário. Isto é que nos interessa saber! Qual foi a performance relativa de Palmeira das Missões, seja em relação ao Estado como um todo, seja em relação aos municípios circunvizinhos que ocupam “nichos de mercado” similares e com os quais concorre no processo de ocupação das janelas de oportunidade para o crescimento e o desenvolvimento sustentável nos planos social, econômico e ambiental. A melhor forma de obter esta performance relativa é tomar sempre como variável a participação do PIB e/ou VAB do município no PIB e/ou VAB do Estado e avaliar sua evolução ao longo do tempo num teste de correlação. Esta estratégia nos permite driblar dois problemas muito graves: 1) o problema do deflacionamento dos indicadores<sup>4</sup>; 2) o problema da descontinuidade das séries por mudanças de metodologia no cálculo dos VAB (pois a descontinuidade foi a mesma, para o RS, a região e o município). O que temos que atentar, apenas, é que, nesta abordagem, a estabilidade da participação significa que o município (ou região) cresce o mesmo que o Estado. Não que ele esteja estagnado.

O QL já é uma medida da dedicação relativa de cada território às distintas atividades produtivas. É ele que nos informa o que o município “exporta” e o que o município “importa”. Este indicador é sempre calculado como a razão entre duas percentagens de especialização produtiva: a especialização local e a especialização da região de referência (via de regra, o Estado). Em sua forma mais simples (mas não exclusiva!) este indicador é calculado como a razão entre a percentagem dos trabalhadores dedicados a uma determinada atividade produtiva no local (no caso, Palmeira das Missões) e a percentagem de trabalhadores que atuam na mesma atividade no RS.

$$QL = \frac{\frac{\text{Tr Ocup Ativ}_Y \text{ PM}}{\text{Tot Tr Ocup PM}}}{\frac{\text{Tr Ocup Ativ}_Y \text{ RS}}{\text{Tot Tr Ocup RS}}}$$

Um exemplo pode ajudar. De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais, a RAIS, do Ministério do Trabalho e do Emprego, em 2018 havia 5.767 pessoas formalmente ocupadas<sup>5</sup> em Palmeira e 2.900.427 pessoas formalmente ocupadas no RS; o que significa dizer que Palmeira das Missões respondia por 0,199% do emprego formal do Estado. Neste mesmo ano, Palmeira contava com 1.012 pessoas ocupadas na Administração Pública (a nossa Atividade Y” da fórmula acima), o que correspondia a 17,55% do número total das pessoas formalmente ocupadas do município. Em 2018, no RS o número total de funcionários

<sup>3</sup>Os nativos de Palmeira das Missões usualmente referem-se ao seu município como “Palmeira”. Adotaremos preferencialmente esta nomenclatura mais curta e mais íntima no texto.

<sup>4</sup>Não raramente, analistas tarimbados confundem o crescimento nominal dos VAB municipal com o crescimento real, desconsiderando a inflação. Outras tantas vezes, indexadores ao consumidor – como o IPCA – para deflacionar o VAB agrícola, pois não encontram o deflator do VAB adequado. Evita-se tudo isto tomando a participação no VAB estadual.

<sup>5</sup>Vale dizer: com carteira assinada (se assalariado do setor privado ou contribuinte autônomo do INSS) ou com registro de emprego no setor público (se funcionário público).

públicos era de 389.016, 13,41% do pessoal formalmente ocupados. O QL da Administração Pública em Palmeira é calculado pela razão destas duas percentagens:  $17,55\% / 13,41\% = 1,308$ .

Isto significa dizer que Palmeira apresenta uma aparente hipertrofia do setor público quando comparada ao padrão médio do RS. Enquanto o RS tem 13,5% da população ocupada no funcionalismo, Palmeira tem quase 18% neste segmento. Isto é negativo? A princípio, a excessiva dependência do Estado é negativa. Mas há que se interpretar bem as informações. Na verdade, em municípios de pequeno porte e de base produtiva essencialmente agropecuária, os dados da RAIS tendem a apresentar um viés em que o QL das atividades de Administração Pública é hipertrofiado. E isto na medida em que a produção rural apresenta pouca formalização. Os segmentos mais formalizados são os segmentos industrial, os serviços urbanos tipicamente capitalistas (setor financeiro, transportadoras, grande comércio, etc.) e o setor público. Vejamos o que nos diz a Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio do último trimestre 2018 (mesmo período de coleta da RAIS) sobre a ocupação nos distintos setores do RS e comparemos com as informações da fonte do MTE.

Quadro 1 – Dados de Ocupação por Setor no BR e RS – Comparando PNAD e RAIS

X SETORES	PNAD		RAIS		RAIS/PNAD	
	BR	RS	BR	RS	BR	RS
TOTAL	90.272.000	5.576.000	46.631.115	2.900.427	51,66%	52,02%
AGR PEC	8.839.000	634.000	1.497.914	83.253	16,95%	13,13%
IND EX TRA	11.777.000	869.000	7.420.422	647.081	63,01%	74,46%
COM CIV	6.806.000	385.000	1.977.182	114.377	29,05%	29,71%
ADM PUB	11.596.000	658.000	9.212.344	501.484	79,44%	76,21%
DEM SET	51.254.000	3.030.000	26.523.253	1.554.232	51,75%	51,29%

Fonte dos Dados Brutos: RAIS-MTE-2018 e PNAD-IBGE-2018. (Produzidos pelos Autores)

A informalidade no Brasil é elevada. Para cada ocupado formal captado na RAIS há dois ocupados captados na PNAD. Mas a informalidade é muito diferente nos distintos setores. Ela é mínima na Administração Pública. Na realidade, a informação de que ela possa estar num patamar superior a 20% (veja as duas últimas colunas da penúltima linha) é em si mesmo um equívoco. É que a RAIS diferencia as funções de docência e de profissionais de saúde dos servidores públicos. Como na PNAD a função é declarada, professores de escola pública, médicos e enfermeiros de hospital público concursados devem ter se anunciado como servidores públicos. Mas isto não altera o fato de que a formalidade do setor público é a mais elevada. De outro lado, a aposentadoria rural não tem por base a mesma contribuição dos trabalhadores urbanos. O que garante uma informalidade muito superior. Especialmente em territórios caracterizados pela agricultura familiar, onde não vigem relações de assalariamento.

Qual é a expressão da agricultura no município de Palmeira das Missões? Como sempre, esta pergunta tem que ser respondida comparando, relativamente, com os territórios do seu entorno. O VAB agrícola do RS em 2017 correspondia a 9,16% do VAB Total do Estado. No mesmo ano, o VAB agrícola correspondia a 20% do VAB total da Região Noroeste do Estado; 21% do VAB total da Microrregião de Carazinho (na qual está inserida Palmeira) e a 29% do VAB Total da Região do Conselho Regional de Desenvolvimento -

doravante, Corede - Rio da Várzea, do qual participa Palmeira. Mas correspondia a 36,09% do VAB Total de Palmeira. O VAB industrial – incluindo indústria extrativa, transformação, construção civil e serviços industriais de utilidade pública – correspondiam a meros 12,03% do VAB total, muito abaixo da participação do RS (22,36%). A participação do VAB dos Serviços (48,71%) era similar ao padrão do Estado (53,98%). Assim como a Administração Pública: 13,65% para Palmeira e 14,5% para o RS. Como se pode observar, não se trata de hipertrofia funcional. Trata-se de hipotrofia de formalização em função da grande expressão da agropecuária.

A aparente hipertrofia do setor público em municípios agropastoris, em geral, não expressa mais do que a hipotrofia do trabalho rural, oculto pela informalidade imperante na agricultura familiar. E o interessante é que Palmeira das Missões até conta com uma mão-de-obra assalariada e formalizada não desprezível na agricultura: a RAIS identifica 736 ocupados, sendo 699 no cultivo de grãos. Mas, mesmo assim há subestimação. De acordo com o Censo Agropecuário, Palmeira tem 1.155 estabelecimentos, que ocupam uma área total de 116.708 hectares, com uma área média de 101 ha<sup>6</sup>. Se atribuíssemos dois trabalhadores por estabelecimento, o número de ocupados se elevaria a 2.310<sup>7</sup>. Uma estimativa conservadora, dada a expressão do VAB agropecuário e dada expressão da pecuária leiteira no município, atividade intensiva em mão-de-obra. Apenas como exercício hipotético, suponhamos que este seja o número real de ocupados na atividade rural, qual seria o QL da Administração Pública? O que mudaria seria o denominador da primeira razão: o Total de Ocupados de Palmeira cresceria para 7.341 ocupados. O número de ocupados na Administração Pública não mudou: é 1.012. Mas a percentagem do total cai para 13,79%. Similar à percentagem do Estado de 13,41%. E o novo QL da Atividade cai para 1,03.

Mas se a RAIS viesse tanto os resultados, porque utilizá-la? Porque ela é a única fonte de informação sobre a ocupação e especialização produtiva em nível municipal com elevado grau de abertura em termos setoriais oferecida anualmente com defasagem de apenas um ano. O fato dela conter vieses não é problema maior. Desde que saibamos lidar com os mesmos, interpretá-los e corrigi-los. O que importa é que a RAIS nos permite identificar elos de cadeias (especialmente as industriais urbanas, onde a formalização é elevada) “exportadoras”, que apresentam elevadíssimos QLs. Seguindo estas indicações, identificaremos as cadeias “básicas” ou “propulsivas” do território. E nos depararemos com QLs muito baixos, que vão nos indicar atividades cuja produção é atendida fundamentalmente por importação. É por aí que a renda e os recursos se evadem do território. É preciso entender porque e se a evasão é estrutural.

---

<sup>6</sup>Dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

<sup>7</sup>O Censo Agropecuário (IBGE, 2017) também informa o número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários. Em Palmeira, seriam de 3.370. O problema é que o critério de ocupação do Censo Agropecuário é distinto do critério de ocupação utilizado em outras pesquisas, como a PNAD, por exemplo. Todo o trabalho feminino – mesmo que essencialmente voltado às tarefas domésticas – é contabilizado como trabalho rural no Censo (são 941 ocupações). Igualmente bem, contabiliza-se o trabalho temporário ao lado do trabalho permanente (mais 159 ocupações). Não gratuitamente, o Censo Agropecuário calculou o número de ocupados no meio rural em 15 milhões e 105 mil, enquanto a PNAD continua encontrou 8 milhões e 839 mil. O que importa entender é que não se pode tomar os dados acriticamente. É preciso saber o que eles estão efetivamente informando. E procurar dar um tratamento isonômico aos mesmos, com vistas a garantir sua efetiva comparabilidade.



Quadro 2 – Evolução Demográfica do RS, Regiões e Municípios Seleccionados entre 2008 e 2019 (em %)

ANO	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2008/19	Rank
Rio Grande Sul	0,343	-2,013	0,366	0,350	3,653	0,387	0,363	0,343	0,322	0,059	0,420	4,809	=
Mesorregião Noroeste	0,069	-2,230	-0,043	-0,049	3,446	0,089	0,084	0,079	0,075	-1,336	-0,042	-0,503	6 entre 7
Microrregião Carazinho	0,211	-2,323	0,053	0,047	3,493	0,159	0,150	0,144	0,135	-1,414	0,075	0,431	13 entre 33
Corede Rio da Várzea	-0,049	-2,189	-0,137	-0,141	3,401	0,013	0,019	0,013	0,019	-2,344	-0,147	-1,623	20 entre 23
Palmeira	-0,670	0,301	-0,460	-0,451	3,246	-0,214	-0,203	-0,192	-0,180	-3,912	-0,532	-3,346	288
Carazinho	0,342	-1,774	0,216	0,209	3,581	0,330	0,265	0,243	0,235	-0,626	0,260	3,204	170
Cruz Alta	-0,500	-2,309	-0,532	-0,533	3,199	-0,231	-0,266	-0,252	-0,239	-4,363	-0,649	-6,891	342
Erechim	0,933	-1,363	0,697	0,669	3,317	0,623	0,533	0,543	0,516	1,563	0,764	9,124	95
Ijuí	0,337	-1,009	0,310	0,293	3,627	0,349	0,327	0,309	0,290	-0,133	0,363	5,116	133
Panambi	1,423	-1,397	1,101	1,030	4,007	0,903	0,843	0,790	0,743	3,324	1,131	14,165	57
Passo Fundo	1,010	-4,337	0,532	0,546	3,751	0,523	0,503	0,471	0,437	0,930	0,647	4,773	144
Santa Rosa	0,762	-6,532	0,215	0,193	3,570	0,270	0,253	0,253	0,221	-0,676	0,253	-1,494	254
Santo Ângelo	0,141	-4,033	-0,134	-0,133	3,403	0,023	0,026	0,024	0,022	-2,300	-0,137	-3,255	236

Fonte de Dados Brutos: IBGE, População Estimada 2008-19 (Produzido pelos autores).

Além disso, dentre as sete mesorregiões gaúchas, apenas a região Sudoeste (que apresentou perda populacional de -1,66% entre 2008 e 2019) teve pior desempenho demográfico que a região Noroeste (onde está sediado o município de Palmeira), que apresentou perda populacional de -0,508% neste mesmo intervalo de tempo. A microrregião de Carazinho (onde o IBGE situa Palmeira) apresentou uma performance um pouco melhor (0,43% no período), mas significativamente inferior à performance estadual no período. Esta dinâmica foi, em grande parte, capitaneada pelo município-polo, Carazinho, que acumulou crescimento de 3,2% no período, elevado para a Mesorregião Noroeste, mas inferior ao já baixo desempenho médio do Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, o Corede Rio da Várzea (ao qual pertence Palmeira) sofreu uma perda de população entre 2008 e 2019 da ordem de -1,63%.

Dentre os municípios-polo da Mesorregião Noroeste, contudo, houve grande diversidade na performance demográfica. Panambi (com crescimento de 14,17%), Erechim (crescimento de 9,12%), Ijuí (5,12%) e Passo Fundo (4,78%) foram aqueles que apresentaram os melhores desempenhos. Cruz Alta (-6,89%), Palmeira das Missões (-3,35%) e Santo Ângelo (-3,26%) foram aqueles que apresentaram os desempenhos mais fracos. Qual a relação desta performance com a dinâmica estritamente econômica?

Quadro 3 – Evolução da Participação de Regiões e Municípios Seleccionados no PIB do RS entre 2010 e 2017

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Correlc/ Ano
Mesorregião Noroeste	16,03%	17,06%	16,19%	18,45%	17,75%	17,85%	18,35%	17,95%	0,756
Microrregião Carazinho	1,28%	1,38%	1,23%	1,44%	1,48%	1,53%	1,58%	1,50%	0,828
Corede Rio da Várzea	0,94%	1,00%	0,85%	1,05%	1,04%	1,04%	1,09%	1,05%	0,655
Mun. Palmeira	0,27%	0,31%	0,25%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,32%	0,648
Mun. Carazinho	0,48%	0,53%	0,51%	0,55%	0,60%	0,65%	0,67%	0,62%	0,907
Mun. Cruz Alta	0,59%	0,68%	0,64%	0,80%	0,75%	0,79%	0,77%	0,75%	0,764
Mun. Erechim	0,99%	1,07%	1,11%	1,22%	1,14%	1,12%	1,08%	1,06%	0,179
Mun. Ijuí	0,67%	0,78%	0,82%	0,76%	0,72%	0,74%	0,76%	0,76%	0,115
Mun. Panambi	0,46%	0,46%	0,41%	0,48%	0,53%	0,44%	0,41%	0,47%	-0,043
Mun. Passo Fundo	1,62%	1,75%	2,07%	2,18%	2,06%	2,05%	2,04%	2,03%	0,642
Mun. Santa Rosa	0,62%	0,65%	0,72%	0,68%	0,65%	0,63%	0,64%	0,66%	-0,043
Mun. Santo Ângelo	0,50%	0,51%	0,49%	0,53%	0,52%	0,53%	0,54%	0,55%	0,893

Fonte de Dados Brutos: IBGE, Produto Interno Bruto Municipal 2010-2017 (Produzido pelos autores).

Ora, o Quadro 3, acima, joga nova luz acerca da evolução demográfica de Palmeira das Missões em comparação com a Mesorregião Noroeste e demais regiões nas quais Palmeira está inserida. Vejamos o que o Quadro 3 está buscando sistematizar. Em cada célula nos é informada a participação percentual de cada território no PIB do RS nos distintos anos tabulados<sup>8</sup>. Acompanhemos a primeira linha, referida à Mesorregião Noroeste (doravante, MN): em 2010, 16,03% do Produto Interno Bruto (PIB) do RS advinha desta região; em 2011, a participação de MN cresceu para 17,06%; e em 2017 (penúltima coluna) já era de 17,95%. Na última coluna, fazemos um teste de correlação, buscando avaliar se, ao longo do tempo, a participação da Mesorregião Nordeste subiu ou caiu. Este teste é impositivo pois não podemos tomar apenas a primeira e a última informação para ter certeza, mas todas elas. As informações “das pontas” podem ser exceções enganosas. A correlação resgata a “história completa”. Se a correlação for fortemente positiva (acima de 0,5 até o máximo de 1), a participação está crescendo. Se for próxima de zero, a participação está estável. Se for negativa (abaixo de zero, até -1), a participação está decrescendo. O que o Quadro 3 nos informa é que, a despeito da Mesorregião Noroeste estar perdendo população, sua participação no PIB estadual está crescendo entre 2010 e 2017. Assim como está crescendo a participação no PIB de Palmeira das Missões, Cruz Alta e Santo Ângelo, municípios cuja população decresce. Surpreendentemente, parece não estarem crescendo a participação no PIB (ou, pelo menos não de forma significativa) de Panambi, Erechim e Ijuí, municípios onde a população cresceu de forma expressiva. Antes de tentarmos entender esta dissociação, vamos postar os demais Quadros (4, 5, 6, 7 e 8) com a evolução da participação dos mesmos territórios selecionados no Valor Agregado Bruto (doravante, VAB) Total, Agrícola, Industrial, de Serviços e da Administração Pública para os mesmos territórios selecionados acima para a análise comparativa (relativa) do desempenho de Palmeira das Missões.

Tal como se pode observar a partir dos quadros abaixo, o desempenho estritamente econômico de Palmeira das Missões (e das regiões nas quais este município se insere) medido pela evolução da **participação** no PIB e nos VABs do Rio Grande do Sul (RS) foi muito superior ao desempenho demográfico deste(s) território(s).

---

<sup>8</sup> O último ano da série é 2017 porque este é o último ano para o qual se dispõe de informações sobre PIBs e VABs municipais no momento de conclusão deste trabalho. Há uma defasagem de mais de dois anos entre o cálculo do PIB e VAB nacional e os municipais. Neste ínterim, são calculados por rateio os PIBs e VABs estaduais e do Distrito Federal e, finalmente, dos municípios. A série se inicia em 2010 por uma questão de unidade metodológica no processo de cálculo dos PIBs e VABs municipais.

Quadro 4 – Evolução da Participação de Regiões e Municípios Selecionados no VAB Total do RS entre 2010 e 2017

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Correl c/ Ano
Messorregião Noroeste	17,05%	18,14%	16,99%	19,35%	18,50%	18,57%	19,07%	18,59%	0,653
Microrregião Carazinho	1,36%	1,47%	1,29%	1,52%	1,54%	1,58%	1,63%	1,54%	0,758
Corede Rio da Várzea	1,03%	1,09%	0,91%	1,14%	1,12%	1,11%	1,16%	1,11%	0,557
Mun. Palmeira	0,29%	0,33%	0,26%	0,34%	0,32%	0,32%	0,34%	0,33%	0,584
Mun. Carazinho	0,49%	0,54%	0,52%	0,55%	0,60%	0,64%	0,65%	0,61%	0,890
Mun. Cruz Alta	0,61%	0,70%	0,65%	0,81%	0,75%	0,78%	0,77%	0,75%	0,702
Mun. Erechim	1,01%	1,09%	1,14%	1,23%	1,16%	1,12%	1,07%	1,05%	-0,003
Mun. Ijuí	0,71%	0,82%	0,86%	0,79%	0,75%	0,77%	0,78%	0,78%	-0,029
Mun. Panambi	0,47%	0,47%	0,41%	0,49%	0,52%	0,44%	0,42%	0,48%	-0,039
Mun. Passo Fundo	1,66%	1,81%	2,11%	2,19%	2,09%	2,06%	2,03%	2,02%	0,566
Mun. Santa Rosa	0,63%	0,67%	0,74%	0,69%	0,67%	0,64%	0,64%	0,67%	-0,109
Mun. Santo Ângelo	0,53%	0,55%	0,53%	0,56%	0,55%	0,56%	0,56%	0,57%	0,850

Fonte de Dados Brutos: IBGE – Produto Interno Bruto Municipal 2010-2017 (Produzido pelos autores).

Excetuada a participação no VAB Agrícola (Quadro 5, abaixo), a Região Noroeste e Palmeira das Missões ampliaram sua participação na Economia Gaúcha em todas os demais segmentos (VAB Industrial, Serviços e Administração Pública). E mesmo no VAB agrícola a perda de participação da MN e de Palmeira não é conclusiva. A correlação com o tempo é muito próxima de zero. Note-se que em 2010 a MN respondia por 40,51% do VAB agropecuário do RS e Palmeira respondia por 1,02%. Em 2016 a MN responde por 42,86% e Palmeira por 1,2% e em 2017 a MN foi responsável por 39,45% e Palmeira por 0,94%. Uma flutuação acentuada como provavelmente deve-se a intempéries climáticas e não pode ser interpretada como uma tendência.

Quadro 5 – Evolução da Participação de Regiões e Municípios Seleccionados no VAB Agrícola do RS entre 2010 e 2017

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Correl c/ Ano
Mesorregião Noroeste	40,51%	44,23%	36,43%	43,60%	39,91%	39,78%	42,86%	39,45%	-0,090
Microrregião Carazinho	3,89%	4,03%	2,97%	3,89%	3,60%	3,67%	3,92%	3,48%	-0,139
Corede Rio da Várzea	4,01%	4,18%	3,03%	3,98%	3,73%	3,67%	4,01%	3,51%	-0,212
Mun. Palmeira	1,02%	1,13%	0,92%	1,13%	1,07%	0,98%	1,20%	0,94%	-0,025
Mun. Carazinho	0,41%	0,40%	0,27%	0,40%	0,31%	0,39%	0,39%	0,38%	0,020
Mun. Cruz Alta	0,62%	0,90%	0,57%	0,96%	0,72%	0,81%	1,02%	0,79%	0,422
Mun. Erechim	0,19%	0,19%	0,20%	0,18%	0,18%	0,18%	0,20%	0,19%	-0,220
Mun. Ijuí	0,55%	0,63%	0,42%	0,61%	0,49%	0,54%	0,59%	0,52%	-0,080
Mun. Panambi	0,35%	0,41%	0,24%	0,38%	0,30%	0,35%	0,40%	0,33%	0,053
Mun. Passo Fundo	0,41%	0,52%	0,51%	0,48%	0,44%	0,46%	0,45%	0,41%	-0,380
Mun. Santa Rosa	0,37%	0,39%	0,30%	0,35%	0,33%	0,32%	0,35%	0,32%	-0,434
Mun. Santo Ângelo	0,43%	0,48%	0,26%	0,49%	0,39%	0,37%	0,48%	0,41%	0,036

Fonte de Dados Brutos: IBGE – Produto Interno Bruto Municipal 2010-2017 (Produzido pelos autores).

Quadro 6 – Evolução da Participação de Regiões e Municípios Seleccionados no VAB Industrial do RS entre 2010 e 2017

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Correl c/ Ano
Mesorregião Noroeste	12,74%	14,01%	13,63%	14,59%	14,19%	14,22%	13,68%	14,57%	0,605
Microrregião Carazinho	0,73%	0,87%	0,82%	0,81%	0,87%	0,79%	0,78%	0,84%	0,136
Corede Rio da Várzea	0,46%	0,52%	0,50%	0,50%	0,54%	0,50%	0,49%	0,55%	0,503
Mun. Palmeira	0,11%	0,16%	0,13%	0,12%	0,14%	0,13%	0,13%	0,18%	0,411
Mun. Carazinho	0,30%	0,39%	0,35%	0,35%	0,38%	0,33%	0,33%	0,32%	-0,191
Mun. Cruz Alta	0,23%	0,26%	0,25%	0,24%	0,27%	0,30%	0,28%	0,30%	0,851
Mun. Erechim	1,28%	1,52%	1,65%	1,98%	1,86%	1,76%	1,47%	1,41%	0,103
Mun. Ijuí	0,30%	0,35%	0,43%	0,49%	0,53%	0,56%	0,54%	0,56%	0,930
Mun. Panambi	0,74%	0,77%	0,64%	0,87%	0,96%	0,69%	0,64%	0,88%	0,126
Mun. Passo Fundo	0,82%	0,99%	1,36%	1,38%	1,47%	1,36%	1,20%	1,09%	0,397
Mun. Santa Rosa	0,69%	0,79%	1,00%	0,89%	0,77%	0,66%	0,68%	0,78%	-0,274
Mun. Santo Ângelo	0,30%	0,38%	0,38%	0,35%	0,38%	0,39%	0,35%	0,37%	0,370

Fonte de Dados Brutos: IBGE – Produto Interno Bruto Municipal 2010-2017 (Produzido pelos autores).

Quadro 7 – Evolução da Participação de Regiões e Municípios Selecionados no VAB de Serviços do RS dentre 2010 e 2017

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Correl c/ Ano
Mesorregião Noroeste	15,16%	16,00%	15,87%	17,11%	16,64%	16,70%	16,92%	16,67%	0,768
Microrregião Carazinho	1,25%	1,34%	1,24%	1,37%	1,46%	1,55%	1,57%	1,49%	0,877
Corede Rio da Várzea	0,79%	0,84%	0,76%	0,84%	0,87%	0,88%	0,87%	0,89%	0,781
<b>Mun. Palmeira</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,29%</b>	<b>0,24%</b>	<b>0,29%</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,27%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,488</b>
Mun. Carazinho	0,60%	0,64%	0,62%	0,68%	0,76%	0,84%	0,86%	0,77%	0,886
Mun. Cruz Alta	0,83%	0,94%	0,90%	1,13%	1,03%	1,06%	1,00%	0,98%	0,543
Mun. Erechim	1,05%	1,09%	1,08%	1,20%	1,10%	1,08%	1,11%	1,10%	0,242
Mun. Ijuí	0,94%	1,12%	1,15%	0,97%	0,88%	0,88%	0,90%	0,89%	-0,630
Mun. Panambi	0,36%	0,36%	0,33%	0,35%	0,40%	0,36%	0,35%	0,37%	0,220
Mun. Passo Fundo	2,37%	2,52%	2,82%	3,06%	2,79%	2,77%	2,81%	2,78%	0,553
Mun. Santa Rosa	0,64%	0,66%	0,68%	0,67%	0,68%	0,68%	0,67%	0,69%	0,828
Mun. Santo Ângelo	0,64%	0,62%	0,60%	0,65%	0,64%	0,65%	0,66%	0,67%	0,728

Fonte de Dados Brutos: IBGE – Produto Interno Bruto Municipal 2010-2017 (Produzido pelos autores).

Quadro 8 – Evolução da Participação de Regiões e Municípios Selecionados no VAB da ADM Pública do RS entre 2010 e 2017

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Correl c/ Ano
Mesorregião Noroeste	18,38%	18,37%	18,40%	18,47%	18,47%	18,63%	18,68%	18,77%	0,951
Microrregião Carazinho	1,54%	1,56%	1,57%	1,58%	1,58%	1,58%	1,59%	1,60%	0,962
Corede Rio da Várzea	1,24%	1,25%	1,26%	1,28%	1,26%	1,28%	1,28%	1,29%	0,899
<b>Mun. Palmeira</b>	<b>0,29%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,29%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,737</b>
Mun. Carazinho	0,55%	0,56%	0,57%	0,56%	0,57%	0,57%	0,57%	0,57%	0,656
Mun. Cruz Alta	0,55%	0,54%	0,52%	0,52%	0,53%	0,54%	0,53%	0,52%	-0,442
Mun. Erechim	0,81%	0,82%	0,83%	0,84%	0,85%	0,85%	0,86%	0,85%	0,897
Mun. Ijuí	0,80%	0,79%	0,81%	0,80%	0,80%	0,86%	0,85%	0,87%	0,845
Mun. Panambi	0,36%	0,37%	0,37%	0,37%	0,37%	0,37%	0,38%	0,38%	0,947
Mun. Passo Fundo	1,57%	1,59%	1,62%	1,62%	1,63%	1,63%	1,63%	1,62%	0,770
Mun. Santa Rosa	0,64%	0,65%	0,65%	0,65%	0,66%	0,67%	0,68%	0,69%	0,978
Mun. Santo Ângelo	0,65%	0,64%	0,63%	0,64%	0,62%	0,63%	0,61%	0,62%	-0,917

Fonte de Dados Brutos: IBGE – Produto Interno Bruto Municipal 2010-2017 (Produzido pelos autores).

Diferentemente, municípios que apresentaram desempenhos demográficos muito superiores ao desempenho de Palmeira das Missões apresentaram performance menos alvissareira no quesito econômico. Panambi, por exemplo, apresentou a maior taxa de crescimento demográfico entre 2008 e 2019: 14,17%. Mas apresentou uma tendência estável-declinante na participação no PIB estadual: a correl com o ano foi de -0,043. E a correlação com o ano de participação no VAB Total do RS foi de -0,039. E como apresentou um crescimento populacional extraordinário, o resultado foi que o baixo crescimento se resolveu em queda do PIB per capita.

Erechim e Ijuí apresentaram performance econômica melhor que Panambi. Mas, como regra geral, inferior à performance econômica de Palmeira das Missões. Na correlação com o tempo, a participação de Ijuí e de Erechim no PIB do RS foi positiva, mas próxima de zero. No VAB Total foi negativa e também próxima de zero. A participação de Ijuí cresceu indubitavelmente no VAB Industrial (correl com o tempo de 0,93); mas a de Erechim foi muito discreta nesta mesma seara (correl 0,103). Já no VAB de Serviços Ijuí perdeu espaço (correl com o tempo de -0,63); Erechim apresenta uma correlação positiva discreta (0,22). Os três municípios já referidos – Panambi, Ijuí e Erechim – apresentam uma participação crescente no VAB da Administração Pública do RS (correl com o tempo de, respectivamente, 0,897; 0,845; 0,947).

Dentre os polos regionais com melhor desempenho demográfico, os dois que apresentaram melhor desempenho econômico relativo foram Passo Fundo e Carazinho. A correl com o tempo da participação de Carazinho no PIB e no VAB estadual total de Carazinho é extraordinariamente elevada. E os dados confirmam esta correlação. Não obstante, a participação de Carazinho no VAB industrial parece ser declinante (correl com o tempo de -0,19) e a participação agrícola é estável: o sucesso do município encontra-se nos Serviços. Já Passo Fundo apresenta uma performance boa, mas menos alvissareira no que diz respeito ao crescimento de participação no PIB e no VAB Total ao longo do tempo (correl com o tempo de 0,64 e 0,57 respectivamente). Mas cresce em participação no VAB industrial gaúcho (correl com o tempo 0,397) e de serviços (correl com o tempo de 0,553). O problema de Passo Fundo é a expressiva perda de participação no VAB agrícola: correl com o tempo de -0,38.

Dentre todos os polos do Noroeste apenas Palmeira das Missões apresentou ganhos de participação no PIB e em todos os VABs (Total, Industrial, de Serviços, de Administração Pública, mantendo a participação no VAB agrícola). Mesmo Cruz Alta, que apresentou uma performance econômica geral relativamente melhor que Palmeira – ampliando relativamente mais sua participação no PIB, no VAB Total, nos VABs, Agrícola, Industrial, e de Serviços – apresentou queda significativa na participação do VAB da Administração Pública (ao contrário do município que tomamos por objeto de análise). Não obstante, os dois municípios mais “bem sucedidos” no plano econômico foram os que apresentaram as maiores perdas demográficas entre 2008 e 2019. Como entender este paradoxo?

Quer nos parecer que sejam três as explicações para este fenômeno. A primeira – e mais relevante – é que um bom desempenho econômico pode vir acompanhado de exclusão social; vale dizer, é comum emergirem processos econômicos que premiam agentes situados no topo da sociedade mas que não viabilizam a sustentação dos agentes situados na base da pirâmide social e que correspondem à maioria da sociedade. Especialmente quando esta modernização excludente se realiza em economias de base agropecuária e rurais, elas tendem a se resolver imediatamente em pressões migratórias de êxodo rural. Se o polo urbano é capaz de absorver a população rural expulsa do campo pela modernização rural excludente, o processo se resolve em urbanização local. Mas usualmente a estrutura produtiva urbana é pouco diversificada e incapaz de absorver o conjunto da mão-de-obra excedente. Neste caso, o êxodo rural do município será canalizado para as cidades circunvizinhas de maior porte e maior diversificação produtiva; no caso de Palmeira, os municípios de Carazinho, Passo Fundo, Ijuí, etc.

O segundo fator a explicar a discrepância é a defasagem temporal entre a dinâmica econômica e a demográfica. A dinâmica econômica – expressa nos indicadores de Produto e Valor Agregado – expressam flutuações de demanda e poder de compra da população. As variações demográficas expressam decisões estratégicas de famílias inteiras acerca melhor local para “construir um futuro”. Estas decisões não são tomadas após um ou dois anos de “desilusão” com a dinâmica econômica local, mas com a “rotinização da desilusão e a perda de esperança”. Vale dizer: há uma defasagem não desprezível entre a perda de dinamismo econômico e a decisão de emigrar. Vale dizer: há uma defasagem entre o ganho de dinamismo de um determinado território e a capacidade de atrair imigrantes.

Por fim – e em terceiro lugar -, o próprio “dinamismo” do território que atrai o imigrante não é um dado fixo. Ele é uma tendência sujeita a interpretações e a inflexões. Neste sentido, o Quadro 6, que apresenta a evolução da participação de territórios selecionados no VAB Industrial é muito elucidativo. Tomemos, por exemplo, a evolução da participação de Passo Fundo. Em 2014, ela foi de 1,47%; em 2017 caiu para 1,09%. Mesmo assim, a correlação aparece como positiva com o tempo. Por quê? Porque a participação em 2010 era de meros 0,82%. Mas o que de fato sabemos é que a participação do VAB Industrial de Passo Fundo no VAB Industrial do RS tem flutuado muito. Nestas circunstâncias, a dúvida é maior do que a certeza. Antes de abandonar o município, romper elos familiares, retirar filhos da escola, vender o pequeno patrimônio a preços (provavelmente aviltados) sem saber o que irá encontrar (e a que preços) em outro território, um operário da indústria provavelmente se perguntará se a instabilidade empregatícia com a qual tem se deparado no município onde mora não seria, porventura, fruto da instabilidade da própria indústria e se não seria o caso de “dar tempo ao tempo” antes de tomar uma decisão que pode se revelar precipitada.

Quem se der ao trabalho de analisar qualquer linha deste mesmo Quadro 6 – que não faz mais do que expressar a instabilidade do setor industrial no nosso país nos últimos anos, submetido à forte concorrência externa – perceberá que este raciocínio é válido para qualquer outro município. Inclusive para Palmeira das Missões que, acaba de ver fechada a planta de laticínios da Nestlé aberta com pompa, circunstância, festa e muito subsídios do governo estadual há poucos anos atrás. Por acaso podemos concluir deste fato que o setor lácteo em Palmeira está fadado ao fracasso? Acreditamos que a resposta seja negativa. E que – malgrado exceções - um trabalhador da cadeia de laticínios não tomaria uma decisão de abandoná-la e/ou emigrar com base apenas nesta informação. Para entender porque desta assertiva, temos que passar à terceira seção deste trabalho<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Voltaremos ao tema da contradição entre dinâmica econômica e demográfica de Palmeira das Missões (e demais municípios do Noroeste) em nossas considerações finais. Elas não podem ser plenamente encerradas com as informações que levantamos e analisamos até aqui.

### 3 A ESTRUTURA PRODUTIVA DE PALMEIRA DAS MISSÕES: IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CADEIAS PRODUTIVAS DO MUNICÍPIO COM BASE NA RAIS

O sistema estatístico brasileiro é um dos mais sofisticados e democráticos do mundo em termos de disponibilização de dados. Contamos com uma Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), que é, simultaneamente, consistente com os padrões internacionais definidos pela ONU e consistente com as particularidades do nosso sistema produtivo. A CNAE orienta a classificação de cada empresa brasileira para fins de cadastro em todos os órgãos públicos, dentre os quais encontra-se o Ministério do Trabalho e Emprego, que absorve e gera informações anuais (RAIS) e mensais (CAGED) sobre a evolução do emprego formal no Brasil. Com base nestes dados, podemos comparar a estrutura produtiva e de especialização formal de cada município e/ou região com seus vizinhos e “concorrentes” atuais e potenciais. O problema é que a CNAE é demasiadamente detalhada e aberta: ela nos gera uma listagem com quase 700 tipos de atividade. É preciso reagrupá-las.

Há um padrão simples de agrupamento: o agrupamento por setor, por afinidade tecnológica. Mas este é um agrupamento pouco relevante para fins de análise econômica e dinâmica. O agrupamento que interessa é o agrupamento por cadeia, vale dizer: por alinhamento de mercado. Exemplificando: cola é do **setor** químico, cadarço é do **setor** de cordoaria, solado de madeira é do **setor** madeira, couro é do **setor** curtume, embalagem de papelão é do **setor** papel. **Mas todos são elos da cadeia calçadista.** O agrupamento que interessa é aquele que traz à luz as conexões de fornecedor-cliente entre as empresas do território. O agrupamento setorial une empresas da mesma matriz tecnológica, coloca no mesmo agrupamento quem faz tinta, cola, solvente e detergente industrial e soda cáustica: o grupo é “química”. Não é este o grupo que nos interessa. Pois é um grupo que não persegue as ligações que realmente importam numa economia mercantil: as ligações de clientela. Não é objetivo deste trabalho discutir ou apresentar a metodologia de agregação por cadeia. Ela é suficientemente complexa para merecer um artigo à parte<sup>10</sup>. Mas é preciso apresentar as classes funcionais de cadeia.

#### 3.1 O QUE SÃO CADEIAS PROPULSIVAS, MISTAS, REFLEXAS (E O CASO DAS “NÃO-CADEIAS”)

Se classificamos as atividade e cadeias por função dinâmica, identificamos três tipos básicos: as atividade e cadeias propulsivas, as reflexas e as mistas. As propulsivas são aquelas que introduzem a renda básica no interior do território. Em sua expressão mais simples, são aquelas atividades que produzem bens e serviços que serão vendidos para não-domiciliados e, em contrapartida, gerarão recursos-rendimentos para os domiciliados gastarem dentro no território. A produção sojícola e leiteira de Palmeira das Missões são atividades propulsivas. A maior parte desta produção é destinada a consumidores não domiciliados. Os produtores

<sup>10</sup>A este respeito, veja-se Paiva (2013), em especial o capítulo quinto.

locais auferem um rendimento que mobiliza o comércio local. Este comércio, por sua vez, é uma típica atividade reflexa. Ele só existe – e só cresce – em função da atividade propulsiva. Como bem sabe todo o morador de municípios de base rural e agrícola, o comércio urbano ressentente-se profundamente dos anos de intempérie climática e quebra de safra agrícola: a dinâmica das atividades “reflexas”, reflete a dinâmica das atividades básico-propulsivas.

### *Três Padrões de Cadeias Propulsivas*

Há, contudo, três formas peculiares de atividades/cadeias propulsivas. A primeira e mais comum é aquela em que o produto é *tradable*, vale dizer, ele é produzido no território e é transportado e vendido fora do mesmo<sup>11</sup>. Estas são as cadeias propulsivas de exportação, ou X-Propulsivas (ou X-Prop). Como estão baseadas em *tradables*, estas cadeias sempre deitam suas raízes (ou têm seu núcleo) na agropecuária, na indústria da mineração ou na indústria da transformação.

Um segundo de tipo de atividade/cadeia propulsiva é aquela em que, ao invés do produto se deslocar até o mercado, é o consumidor que vai até o mesmo e o abastece com recursos. Todo o município-cidade turística absorve renda externa desta forma. Mas todo o município polo, com funções urbanas diversificadas também cumpre funções “prototurísticas”. Ainda que se trate de um turismo de serviços e comércio. Uma das grandes descobertas de nossa pesquisa foi que Palmeira passou a cumprir este papel de forma bastante expressiva para os pequenos municípios do entorno. A este segundo tipo de atividade e cadeia propulsiva denominamos genericamente de TrS-Propulsivas (ou TrS-Prop).

Por fim, há um terceiro e último padrão de atividade e cadeia propulsiva. São aquelas atividades e cadeias mobilizadas através de gastos e transferências governamentais. Todos os gastos públicos contam como tal, desde o pagamento de salários de funcionários das mais diversas esferas, até o pagamento de aposentadorias, pensões, auxílios-doença, salário-desemprego, bolsa-família, etc. Estas transferências são tão mais propulsivas quanto maior a diferença entre o valor dispendido pelo governo e a base tributária<sup>12</sup>. A este terceiro tipo de atividade e cadeia propulsiva denominamos genericamente de Governo-Propulsivas, G-Propulsivas (ou G-Prop).

### *As Seis Cadeias Mistas*

O que caracteriza as atividades e cadeias Mistas é que elas estão na base de construção e promoção da capacidade produtiva local. Ao mesmo tempo, elas estão numa espécie de limbo, de meio-termo, entre as propulsivas (que atendem o mercado externo, internalizando a renda básica) e as reflexas (que atendem o mercado interno, de base local). E isto na medida em que elas se voltam fundamentalmente ao atendimento das demandas dos domiciliados. Mas, com frequência transbordam este público alvo.

---

<sup>11</sup>Usualmente traduz-se *tradable* em português por “comercializável”. Esta tradução é enganosa. Uma residência é comercializável, mas não é transportável. Bens *tradables* são os bens agropastoris, os bens minerais e os bens da indústria da transformação. Normalmente, para que um bem faça parte de uma cadeia X-Propulsiva ele tem que ser *tradable*.

<sup>12</sup>Os gastos governamentais são propulsivos mesmo em caso de orçamento equilibrado. Em caso de déficit, o multiplicador eleva-se, mas emerge um problema de financiamento. A este respeito, veja-se Paiva, 2013, capítulo quinto.

As cadeias Mistas são classificadas em seis grandes grupos: a) Construção Civil; b) Serviços Públicos Básicos de Educação (SPB-Edu); c) Serviços Públicos Básicos de Saúde (SPB-Saúde); d) Serviços de Organização Social (SOS); e) Serviços Prestados às Empresas (SPE); e f) Multicadeia. A Construção Civil é a única indústria de base efetivamente ubíqua, espalhada, territorialmente universal. Os serviços de educação estão na base da construção do chamado “capital humano”. Os serviços de saúde são a garantia da reprodução da mão-de-obra e, portanto, do próprio trabalho e da produção. No SOS encontram-se todas as organizações da Sociedade Civil voltados à mediação dos conflitos e à construção do chamado “capital social”. Os SPE são o núcleo do “sistema local de inovação”. E a “Multicadeia” é o conjunto de atividades que serve simultaneamente a diversas cadeias (transporte, embalagens, etc.) e que deprime os custos de cada uma delas ao criar sinergias entre as mesmas<sup>13</sup>.

### *As Duas Cadeias Reflexas*

As Cadeias Reflexas se caracterizam por estarem circunscritas a atividades que atendem apenas a demandas locais, de consumidores domiciliados no município<sup>14</sup>. Esta demanda é reflexa no sentido de que ela é dependente da existência de uma renda prévia. E esta renda – pressupõe o modelo – é a renda básica que advém das atividades e cadeias propulsivas.

Tal como no caso das Cadeias Mistas, o número e o tipo de Cadeias Reflexas são pré-determinados. Só que, agora, há apenas duas: Serviços Prestados às Famílias (SPF) e Serviços Prestados às Famílias e às Empresas (SPF&E). SPF são aqueles serviços prestados exclusivamente às pessoas físicas. O exemplo típico é o pequeno comércio à varejo. Mesmo quando uma empresa adquire produtos de consumo – café, por exemplo – ela raramente adquire no comércio varejista, pois seu volume de compra permite adquirir em elos anteriores a preços inferiores. Há serviços, contudo, que são prestados para o conjunto dos agentes econômicos – famílias, empresas que atuam em cadeias propulsivas, mistas ou reflexas e o próprio Estado. Um exemplo típico é a produção e distribuição de energia elétrica. Estas atividades “refletem” a dinâmica global da economia e, por isto mesmo, são tomadas como “proxies” do nível global de atividade: se o consumo de energia elétrica subiu, diz-se que a atividade econômica e/ou a renda das famílias e/ou a expectativa com relação ao futuro está melhorando. A economia estaria em “recuperação”. O comércio varejista e os serviços voltados ao lazer são típicas atividades Consumo-Reflexas (ou C-Ref). A produção e distribuição de Energia Elétrica, a venda de combustíveis, as atividades de correio, e as atividades bancárias e financeiras são Genérico-Reflexa (ou G-Ref)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup>Nem sempre cabe classificar os transportes em multicadeia. É comum que o vínculo do sistema logístico seja tão estreito com uma cadeia determinada que seja preciso alocar a ocupação diretamente na cadeia. A pergunta é: se a cadeia abandonar o território, o transporte fica? Se não fica, ele não é simplesmente “Multicadeia”. É parte de uma Cadeia específica. Há casos, também, em que o transporte é ele mesmo uma cadeia. O município de Rio Grande tem no Porto sua principal estrutura produtiva e empregatória. Toda a economia gira em torno do Porto. Há toda uma Cadeia Logística em torno. Para maiores detalhes, vide Paiva, 2013, capítulo quarto.

<sup>14</sup>Ou, mais exatamente, “no território objeto de análise”. Se o território for uma região, a demanda será dos domiciliados na região, se for um Estado Federado, a demanda será dos domiciliados no Estado Federado. O que importa é que será a demanda interna.

<sup>15</sup>Utilizamos a letra “G” para simbolizar Governo (como prefixo das atividades e cadeias G-Propulsivas) e Genérico (como prefixo das demandas de padrão universais, G-Reflexas). Como este prefixo comum sempre vem acompanhado de seu qualificativo e do devido contexto, não pode haver confusão. Desde que o leitor tenha clareza desta duplicidade de uso para o mesmo símbolo. Fazemos questão de frisar o fato para evitar qualquer confusão.

### *Não-Cadeias*

Finalmente, há uma quarta e última classificação de atividades que é, de fato, uma mera classificação “preliminar” e que é onde alocamos aquelas atividades que, ou que ainda não têm expressão real (são insignificantes economicamente e deturpariam a análise), ou cuja classificação não é confiável (provavelmente houve algum erro de tabulação e recomenda-se averiguação *in loco*). Chamamos de “Não-Cadeias”. Por mais que esta classificação pareça apenas “sobra”, como veremos abaixo, estas “sobras” podem ser muito relevantes para o Planejamento Estratégico.

Acreditamos que, com estas informações tenhamos condições de acompanhar e entender o Quadro 9, abaixo.

## 3.2 AS CADEIAS PROPULSIVAS DE PALMEIRA DAS MISSÕES

Já fizemos alguns comentários sobre a expressão da Administração Pública (que é toda a cadeia G-Propulsiva em Palmeira) nos três último parágrafo da primeira seção deste trabalho quando introduzimos algumas considerações sobre como analisar o Quociente Locacional<sup>16</sup>. Vamos começar nossa análise do Quadro 9 a partir das cadeias X-Propulsivas de Palmeira das Missões.

O primeiro a observar é que há uma única cadeia propulsiva de base “X” em Palmeira é a Agroindústria. O que já significa dizer: a diversificação produtiva industrial do município é ínfima. Sim, é verdade que há dois segmentos agroindustriais: o vegetal (com ênfase na soja) e a proteína animal, com dois braços: o leite e a carne, (com ênfase na bovinocultura). O quarto “braço” que emerge no Quadro 9 – Agroindústria de Base Geral – é, na verdade, subsidiário dos outros três; não é um braço autônomo. Ali estão agrupadas todas as atividades que fornecem bens e serviços em conjunto para todos os demais: são firmas comerciais que vendem máquinas, equipamentos e insumos agropecuários, bancos cooperativos de crédito agropecuário, transportadoras especializadas em fretes de grãos, insumos e produtos agropecuários, assistência técnica à agropecuária, etc. Estas atividades não existiriam sem a soja (e outros plantios), o leite e o gado de corte. Aqui começa a emergir a ponta de um iceberg já anunciado: o crescimento econômico que não se fez acompanhar por inclusão e que se resolveu em perda populacional. As atividades urbanas não eram suficientemente diversificadas para absorverem a mão-de-obra redundante a partir da modernização do campo.

---

<sup>16</sup> Os interessados, por favor, retornem aos dois últimos parágrafos da primeira seção.

Quadro 9 – Estrutura Produtiva de Palmeira das Missões em 2018 – Cadeias Propulsivas, Mistas e Reflexas e respectivos Quocientes Locacionais<sup>17</sup>

Cadeia / Atividade	Função Dinâmica	Palmeira das Missões				Rio Grande do Sul		
		Num Trab	% No Total	Num Estab	QL RS	Num Trab	% no Total	Num Estab
		<b>5.767</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.038</b>	<b>1</b>	<b>2.900.427</b>	<b>100%</b>	<b>295.407</b>
<b>Administração Pública</b>	G-Prop	1.012	17,55%	3	1,308	389.016	13,41%	1.099
<b>TOTAL G - PROPULSIVA</b>	<b>G-Prop</b>	<b>1.012</b>	<b>17,55%</b>	<b>3</b>	<b>1,308</b>	<b>389.016</b>	<b>13,41%</b>	<b>1.099</b>
<b>Agroindústria (Agroind)</b>	X-Prop	1.609	27,89%	279	4,629	174.788	6,03%	28.317
<b>Agroind Vegetal</b>	X-Prop	854	14,81%	179	10,692	40.169	1,38%	9.728
<b>Agroind - Base Geral</b>	X-Prop	604	10,47%	88	2,56	118.607	4,09%	16.672
<b>Agroind -Prot Anim - Carne</b>	X-Prop	45	0,77%	7	2,743	8.158	0,28%	1.571
<b>Agroind - Prot Anim - Leite</b>	X-Prop	107	1,85%	5	6,82	7.854	0,27%	346
<b>TOTAL X - PROPULSIVA</b>	<b>X-Prop</b>	<b>1.609</b>	<b>27,89%</b>	<b>279</b>	<b>4,629</b>	<b>174.788</b>	<b>6,03%</b>	<b>28.317</b>
<b>Serviços de Polo Regional (SPR)</b>	TrS-Prop	612	10,61%	104	12,257	25.104	0,87%	3.028
<b>SPR -SPE</b>	TrS-Prop	100	1,73%	5	16,408	3.051	0,11%	603
<b>SPR -SPB-Saúde</b>	TrS-Prop	33	0,57%	4	4,762	3.485	0,12%	473
<b>SPR -SPF</b>	TrS-Prop	146	2,54%	29	10,794	6.814	0,23%	1.166
<b>SPR - SPF&amp;E</b>	TrS-Prop	278	4,82%	39	14,835	9.428	0,33%	541
<b>SPR - Construção Civil</b>	TrS-Prop	55	0,95%	27	11,876	2.325	0,08%	245
<b>TOTAL TrS - PROPULSIVA</b>	<b>TrS-Prop</b>	<b>612</b>	<b>10,61%</b>	<b>104</b>	<b>12,26</b>	<b>25.104</b>	<b>0,87%</b>	<b>3.028</b>
<b>TOTAL PROPULSIVAS</b>	<b>TrS-Prop</b>	<b>3.233</b>	<b>56,05%</b>	<b>385</b>	<b>2,76</b>	<b>588.908</b>	<b>20,30%</b>	<b>32.444</b>
<b>Construção Civil</b>	Mista	207	3,58%	69	1,212	85.726	2,96%	14.874
<b>Multcadeia</b>	Mista	16	0,28%	4	10,72	760	0,03%	63
<b>Serviços de Organização Social</b>	Mista	49	0,85%	16	0,809	30.449	1,05%	3.751
<b>Serv. Publ. Básico - Educação</b>	Mista	110	1,91%	13	1,242	44.539	1,54%	3.760
<b>Serv. Publ. Básico - Saúde</b>	Mista	270	4,68%	48	0,887	153.043	5,28%	12.737
<b>Serviços Prestados Empresas</b>	Mista	79	1,37%	25	1,238	32.170	1,11%	5.901
<b>TOTAL MISTAS</b>	<b>Mista</b>	<b>731</b>	<b>12,68%</b>	<b>174</b>	<b>1,06</b>	<b>346.687</b>	<b>11,95%</b>	<b>41.085</b>
<b>Sem Expressão Regional</b>	Imp	176	3,05%	124	0,247	358.395	12,36%	62.771
<b>Indeterminada</b>	Indet	3	0,05%	1	5,08	297	0,01%	59
<b>Classificação Inverosímil</b>	S Fun	10	0,17%	4	4,58	1.098	0,04%	447
<b>TOTAL "NÃO-CADEIAS"</b>	<b>XXXX</b>	<b>189</b>	<b>3,28%</b>	<b>129</b>	<b>0,264</b>	<b>359.790</b>	<b>12,40%</b>	<b>63.277</b>
<b>Serviço Pres. Famílias</b>	C-Ref	905	15,70%	213	1,205	377.673	13,02%	65.771
<b>Serv. Pres. Fam. &amp; Empresas</b>	G-Ref	709	12,30%	137	1,259	283.366	9,77%	44.906
<b>TOTAL REFLEXAS</b>	<b>Reflexas</b>	<b>1.615</b>	<b>28,00%</b>	<b>350</b>	<b>1,228</b>	<b>661.039</b>	<b>22,79%</b>	<b>110.677</b>

Fonte de Dados Brutos: MTPS, RAIS 2018 (Produzido pelos autores).

Vale notar, também, a baixa empregabilidade urbana da sub-cadeia que deu notoriedade a Palmeira: a sub-cadeia da Proteína Animal-Leite. Se compararmos o emprego urbano da cadeia leiteira e da agroindústria vegetal, veremos que a primeira (a cadeia leiteira) gera menos de 15% das ocupações formais da segunda (a vegetal). E isto a despeito de Palmeira das Missões não haver desenvolvido uma indústria de beneficiamento de alimentos de base vegetal minimamente significativa.

<sup>17</sup> As cadeias principais estão com o título em negrito e alinhadas para a esquerda, enquanto as sub cadeias estão sem negrito e alinhadas para a direita. As cadeias principais sempre estão acima das sub cadeias que a compõem.

Mas a grande novidade que emergiu na análise dos dados sobre as atividades/cadeias de padrão propulsivo em Palmeira das Missões foi aquela de padrão TrS-Propulsivas: a cadeia de Serviços de Polo Regional (doravante SPR), onde o ingresso da renda básica se dá pela atração de “turistas de serviços”. E isto nos mais diversos setores de atividade, com ênfase Serviços Prestados às Empresas (SPE), Serviços Públicos Básicos de Saúde (SPB-Saúde), Comércio Atacadista e Varejista e Construção Civil. Estes são segmentos de Cadeias Mistas e Reflexas, vale dizer: os agentes ocupados nas mesmas normalmente atendem o público domiciliado no município. Mas os dados da RAIS demonstraram que mais de 10% do total de empregos formais - em torno de 612 de um total das 5.767 ocupações formais de Palmeira das Missões - são sustentados por demandas oriundas de domiciliados em municípios vizinhos. É isto que nos informa a penúltima linha da área de fundo cinza do Quadro 9 acima (Total TrS-Propulsiva).

A metodologia de cálculo deste grupo de ocupados não é trivial, mas tampouco é demasiado complexa. O princípio básico é bastante simples. Toma-se, para cada atividade, a percentagem de participação do emprego do RS como padrão de referência. Caso o percentual do emprego em Palmeira das Missões encontre-se muito acima do percentual do RS, admite-se que parte dos ocupados esteja atendendo uma demanda externa à dos domiciliados. E o que observamos foi um desequilíbrio extraordinário em atividades dos setores de serviços. Em especial nas seguintes atividades/cadeias:

- A. Comércio Atacadista, com ênfase em: a.1) Máquinas Agrícolas: QL 17,38 & 119 ocupados; a.2) Motocicletas, peças e acessórios: QL 4,70 & 22 ocupados; a.3) Defensivos agrícolas: QL 12,73 & 79 ocupados; a.4) Soja: QL 9,80 & 125 ocupados; a.5) Produtos alimentícios em geral: QL 5,25 & 68 ocupados;
- B. Comércio Varejista, com ênfase em: b.1) Equipamentos de telefonia e comunicação: QL 11,21 & 101 ocupados; b.2) Artigos de uso doméstico: QL 4,25 & 75 ocupados; b.3) Artigos de vestuário e acessórios: QL 1,98 & 198 ocupados; b.4) Produtos farmacêuticos para uso humano e veterinário: QL 1,65 & 125 ocupados; b.5) Peças e acessórios para veículos automotores: QL 2,32 & 128 ocupados; b.6) Tintas e Materiais para pintura: QL 5,53 & 32 ocupados;
- C. Serviços em Geral, com ênfase em: c.1) Atividades de Telecomunicação: QL 15,07 & 103 ocupados; c.2) Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos industriais: QL 3,92 & 34 ocupados; c.3) Crédito cooperativo: QL 2,67 & 55 ocupados; c.4) Testes e análises técnicas: QL 5,22 & 11 ocupados; c.5) Atividades de atenção à saúde humana QL 4,63 & 33 ocupados; c.6) Cartórios: QL 2,67 & 39 ocupados;
- D. Construção Civil, d.1) Construção de obras de Artes Especiais, QL 10,96 & 49 ocupados; d.2) Fabricação de artefatos de concreto: QL 1,98 & 28 ocupados; d.3) Construção de redes de abastecimento de água: QL 7,75 & 10 ocupados; d.4) Obras de terraplanagem: QL 1,54 & 10 ocupados; d.5) Serviços de Arquitetura: QL 6,39 & 7 ocupados; d.6) Atacado e varejo de material de construção: QL 3,97 & 49 ocupados.

Ora, as atividades listadas acima não são *tradables*, ou, pelo menos, são de “tradeabilidade” limitada<sup>18</sup>, revelando uma demanda de tipo TrS: é o demandante que se desloca até o ofertante em busca do serviço. E como não são uma atividade que atraíam turistas de “lazer”, a única justificativa para sua emergência é que estejam revelando a emergência de uma função uma nova função polarizadora de Palmeira das Missões. Esta função parece se explicar a partir da análise das cadeias Mistas. Em especial das Cadeia Serviços Público Básico de Saúde e da Cadeia Serviços Prestados às Empresas.

### 3.3 CADEIAS MISTAS DE PALMEIRA DAS MISSÕES (E A RELEVÂNCIA DA “NÃO-CADEIA” SER)

No que diz respeito às Cadeias Mistas, Palmeira apresenta uma performance notável. Nem poderia ser diferente. Afinal, três cadeias tipicamente mistas desenvolveram-se tanto que ganharam caráter propulsivo. A questão que se coloca, então, é quase a oposta: o que fez as demais “murcharem”? A chamada “multcadeia” é naturalmente instável e depende muito do papel de elos como transporte e embalagem nas cadeias principais em cada sistema produtivo. Não há nada de estranho no fato dela ser mais ou menos expressiva. Cabe observar o que se passa com Serviço de Organização Social (doravante SOS) e Educação (doravante SPB-Edu, sigla utilizada para Serviço Público Básico de Educação).

Nestes dois casos, uma análise acurada exigiria o resgate de outras fontes de dados. Ou o resgate de dados primários, ou (o que nos parece mais sensato e adequado) aguardar a coleta e sistematização dos dados do Censo de 2020. E isto porque, além da RAIS operar com informações de ocupação formal, ela viesia o QL dos municípios ao informar o ocupado a partir de seu vínculo ocupacional. Se a fonte empregadora tem sua sede em outro município o ocupado é, formalmente, ocupado em outro município.

Ora, Cadeia SOS congrega todas as atividades do tipo “terceiro setor”: sindicatos, partidos, ONGs, Igrejas, CDLs, Cooperativas, e demais instituições de organização da Sociedade Civil. Várias destas organizações operam a partir de trabalho voluntário e/ou a partir de trabalho apenas parcialmente formal. Além disso, é muito comum agentes que operam em municípios menores estarem formalmente vinculados a uma sede em outra municipalidade.

De outro lado, SPB-Educação aparece com QL de 1,242, a despeito de serem identificados apenas 110 ocupados na cadeia, menos de 2% do total da população formalmente ocupada de acordo com a RAIS. Do nosso ponto de vista, há um elemento de subestimação na informação da RAIS e seria necessária uma investigação a partir de outras fontes. Há aqui elementos de tecnalidade que não cabem detalhar, mas que precisam ser

<sup>18</sup>Os serviços em geral os produtos acabados da Construção Civil não são *tradables*. Mas os **insumos** da Construção Civil são *tradables*. Entretanto, como apresentam baixo valor por unidade de massa e volume, sua “tradeabilidade” só é rentável quando: 1) comercializados em grandes volumes por via ferroviária e/ou hidroviária; ou 2) comercializados em pequenos volumes para clientes muito próximos, localizados na própria municipalidade ou em municípios periféricos (satélites).

apontados. Para quem tem pouca intimidade com a metodologia de análise de especialização regional a partir dos QLs calculados com base na RAIS vale uma rápida explicação: o cálculo do QL é feito apenas pela comparação entre as atividades que existem, tanto em Palmeira quanto no RS. Ora, Palmeira tem um hospital que é expressivo para um município de seu porte, mas não é expressivo quando comparado à média dos hospitais de CNAE equivalente. Isto deprime o QL de saúde de Palmeira. De outro lado, não consta na CNAE de Palmeira qualquer atividade Universitária, a despeito da existência de cursos de nível superior no município. Ocorre que docentes e instituição não estão indexados na RAIS local; vale dizer, a despeito de operarem em Palmeira das Missões a sede destas instituições e o registro de seus funcionários encontra-se em outro município. Assim, não se coloca a questão da comparação da “expressão relativa” de Palmeira e do RS à atividade de “docência universitária”. Pois a RAIS elude o fato de que haja qualquer atividade universitária em Palmeira. Como não existe “formalmente” uma atividade universitária, não emerge o problema da pequena expressão relativa da instituição. Igualmente bem, é comum que as matrículas de professores vinculados ao governo do Estado não sejam contabilizadas nos municípios. Neste caso, apesar do município contar com docentes de ensino médio, a RAIS não os contabiliza adequadamente e subestima a expressão da Educação. Estes fatores viesam os resultados e exigem uma leitura mais atenta da tabulação. Não basta olhar um único dado ou coluna. É preciso saber olhar o todo e compatibilizar as informações com vistas a montar uma análise coerente. Esta subestimação da Educação, contudo, é recorrente e já se encontra, de certa forma, incorporada à análise comparativa que fazemos dos municípios no Rio Grande do Sul. Por isto mesmo, o QL é uma variável importante. QLs elevados são bons indicadores. Eles resgatam a parcela referida exclusivamente ao ensino municipal. E Palmeira aparece com um elevado QL neste quesito.

O que se espera do QL das atividades e cadeias Mistas é que elas estejam próximas da unidade. O fato de Palmeira apresentar um QL um pouco inferior à unidade na alínea do SPB-Saúde enquanto cadeia Mista não pode surpreender: nós retiramos uma parcela dos ocupados nesta cadeia e deslocamos para a classificação TrS-Propulsiva. Mesmo assim, restaram 4,68% dos ocupados formais de Palmeira na mesma. Somados ao pessoal alocado em TrS-Propulsiva chegamos a 5,25% da população ocupada no município.

Igualmente boa é a performance do município na cadeia da Construção Civil. São 207 ocupados formais voltados exclusivamente ao atendimento de demandas locais, com um QL de 1,212, o que indica uma atividade de investimento acima do normal em um período em que o país está investindo pouco<sup>19</sup>. E ainda há 55 ocupados na cadeia em TrS-Propulsiva. No total a Construção Civil é responsável por 4,53% das ocupações formais.

Mas o que mais chama a atenção no conjunto das atividades tradicionalmente Mistas foi a performance extraordinária da Cadeia dos Serviços Prestados às Empresas (doravante SPE). Tomada apenas como Cadeia Mista – vale dizer, enquanto um conjunto de atividades voltadas para o atendimento das empresas e empresários sediados em Palmeiras – ela mobiliza quase 80 profissionais e apresenta um QL de 1,24. Se somarmos com os 100 profissionais ocupados no atendimento de empresas e empresários de outros municípios esta Cadeia mobiliza 3,1% de todos os profissionais formalmente ocupados em Palmeira das

---

<sup>19</sup> Este cálculo foi feito alocando todo o pessoal da atividade de construção de edifício no município de Palmeira bem como todo o pessoal em atividades com QL até a unidade apenas no município sede.

Missões. Isto é surpreendente. Especialmente quando se entende que esta cadeia é a correia de transmissão dos processos de inovação empresarial. Aí se encontram todos os serviços de assessoria empresarial: contábil, administrativo, técnico, jurídico e financeiro. E para que se tenha a dimensão que ganhou este semente, é bom lembrar que se somarmos os empregos em SPE no atendimento aos domiciliados e aos não-domiciliados (180) chegamos a um número de ocupados que supera com folga o número de ocupados urbanos das cadeias de proteína animal carne & leite (152).

Por fim cabe fazer um comentário a respeito da mais importantes das “Não-Cadeias” aquela que chamamos “Sem Expressão Regional” ou SER. O que vem a ser esta Não-Cadeia? Ela é uma não-cadeia em primeiro lugar porque não há qualquer articulação entre as empresas que estão neste grupo; nenhuma elo fornecedor-cliente as une: elas são um mero “saco de gatos”. Mais: todas as empresas que estão neste “saco de gatos” operam em segmentos nos quais Palmeira das Missões não apresenta especialização nem expertise, em que seu QL é baixo, mais exatamente abaixo de 0,5. E todas microempresas. Então por que elas nos interessam? Por isto mesmo! O QL baixo, significa que Palmeira é atendida, fundamentalmente, por oferta externa. Veja na coluna de “Função Dinâmica” desta (não) cadeia: sua função é Importação. Ela contribui para a evasão de recursos do município. Faz a tarefa oposta àquela cumprida pelas cadeias propulsivas.

Mas, simultaneamente, ela comporta um potencial. Basta olhar o quadro para entender. São 124 estabelecimentos e 176 ocupados formais (3,05% do total), o que resulta em 1,42 ocupados por estabelecimento. Como se trata de microempresa, é muito provável que haja informalidade e o número de ocupados deve ser significativamente maior e não desprezível. E é uma base importante e potencial de inclusão e diversificação produtiva, com aproveitamento das novas frentes de demanda associadas à transformação de Palmeira em polo regional.

### 3.4 AS CADEIAS REFLEXAS

Vamos analisar agora os resultados obtidos para as duas Cadeias Reflexas de Palmeira das Missões: os Serviços Prestados às Famílias (C-Ref) e às Famílias & Empresas (G-Ref).

O primeiro a observar é que, a despeito de haveremos subtraído parte dos ocupados em atividades típicas de SPF e SPF&E com QL extraordinariamente elevado para classificá-los como ocupados na Cadeia de Serviços de Polo Regional (SPR), mesmo assim o Quociente Locacional das cadeias reflexas ficou significativamente superior à unidade. O QL do SPF de Palmeira atingiu 1,21, com 905 ocupados (15,7% do total). E o QL da cadeia de SPF&E foi de 1,259 com 709 ocupados. O que pode estar ocorrendo?

Duas hipóteses emergem. A primeira – a mais provável e já aventada – é que a informalidade ocupacional em Palmeira seja elevada e esteja cobrando seu preço. Mais exatamente que a informalidade seja elevada no grupamento “funcionalmente oposto” ao reflexo, vale dizer, nas cadeias propulsivas. Ora, para além da cadeia de Serviços de Polo Regional, a principal cadeia propulsiva é a agroindustrial. Cujas base é rural: a base urbana é pouco empregadora. E a base rural é marcada por elevada informalidade. Logo, a base mesma de cálculo do QL de Palmeira estaria viciada: os 5.767 ocupados formais dos quais partimos

para todos os cálculos não levam em consideração os ocupados rurais informais. Se tomamos novamente por referência a hipótese anterior de dois ocupados por estabelecimento rural teríamos 2.310 ocupados no campo. Subtraindo destes os formais (já identificados na RAIS), acrescentaríamos 1.574 ao total de ocupados. Com o novo denominador, o QL da cadeia SPF cairia para 0,947 e o QL da cadeia SPF&E cairia para 0,989, ambos próximos da unidade mas discretamente inferior à mesma. O que é razoável para um município de base rural, onde a produção para o autoconsumo deprime o consumo mercantil e a renda monetária média tende a ser inferior ao padrão dos municípios especificamente urbanos.

A outra possibilidade é que tenhamos subestimado o número de pessoas que atendem o público externo e que, de fato, Palmeira já seja um polo regional de serviços ainda mais desenvolvido. Em qualquer dos dois casos, o resultado é alvissareiro. Pelo menos no plano estritamente econômico.

#### **4 ELEMENTOS DE PLANEJAMENTO**

A evolução demográfica e da participação no PIB e nos distintos VABs nos apontam os principais desafios da localidade. Tal como vimos, no caso de Palmeira, o principal desafio não tem sido crescer, mas incluir. Quer nos parecer que o planejamento ideal para Palmeira será aquele que permita manter o crescimento garantindo inclusão. Além disso, Palmeira passou por um processo de diversificação produtiva restrito ao segmento de serviços. No plano das cadeias X-Propulsivas está presa à Agroindústria, com uma relativa hipertrofia do segmento de grãos em detrimento do segmento de proteína animal, que prometia ser o seu carro chefe durante um certo tempo, com a instalação e inauguração da planta industrial da Nestlé em 2008. A produção agrícola mecanizada e, em especial a produção sojícola, tem se mostrado potente na alavancagem do PIB e do VAB, mas não alimenta uma diversificação industrial urbana significativa à jusante da produção rural, pois os principais compradores da oleaginosa (China e Europa) a demandam em grão. Para garantir inclusão em Palmeira seria preciso diversificar ainda mais base produtiva agropastoril em direção a produtos que solicitassem agregação de valor industrial à jusante (voltaremos ao ponto adiante).

A hierarquia de objetivos é fundamental para a determinação do Planejamento Estratégico. Apontamos acima uma hipótese de hierarquia. Mas ela só tem que ser sancionada (ou não!) pela sociedade civil palmeirense. Não obstante, há elementos objetivos a levar em consideração em qualquer sistema de Planejamento. Que muitas vezes não o são. Em primeiro lugar, quando se entende as conexões internas entre cadeias propulsivas, mistas e reflexas fica claro que a performance das duas últimas é função da performance das cadeias propulsivas. Mais exatamente, a demanda sobre o minimercado, sobre a farmácia, sobre a pequena firma de construção civil, sobre a escola particular de inglês, sobre o dentista, sobre o posto de gasolina, sobre os escritórios de contabilidade e sobre o comércio a varejo em geral de Palmeira das Missões será tão maior quanto maior for o número de empregados e a remuneração dos ocupados nas cadeias X-Propulsivas e TrS-Propulsivas. Pois os ocupados nestas cadeias são os responsáveis pelo ingresso da renda básica no município. E quanto maior a renda básica que ingressa, maior a renda que circula e se multiplica ao circular nas atividades mistas e reflexas.

Se o foco – a princípio – são as cadeias propulsivas, como identificar qual cadeia e qual elo privilegiar? O primeiro critério é o potencial de expansão da demanda externa. Há cadeias saturadas ou facilmente saturáveis. E outras com potencial de expansão expressivo. O segundo critério é a geração de emprego e renda: se for gerar pouco emprego e renda local a repercussão sobre as atividades mistas e reflexas será mínima. Devemos privilegiar as cadeias com maior geração de emprego e renda direto e indireto, por seus efeitos sobre as cadeias mistas e reflexas. O terceiro critério é a existência ou não de gargalos: uma cadeia que tem um gargalo claro (um elo mais fraco, que asfixia o fluxo de produção) é uma cadeia cuja fluxo de renda pode ser alargado facilmente a partir de investimentos relativamente pequenos em termos do valor do capital e do faturamento global. O quarto critério é o da sinergia: devemos privilegiar aqueles investimentos que atendem, simultaneamente, a mais de uma cadeia, que ampliam a capacidade produtiva, que rompem com o gargalo, de múltiplas atividades. O quinto critério é o do aproveitamento de capacidade ociosa já instalada de forma inovadora. Todo o sistema que apresenta gargalos também apresenta segmentos da tubulação com bitola maior do que a necessária; se apresenta elos fracos, também apresenta elos fortes demais e capazes de suportar tensão extra. Descobrir uma forma de colocar estas estruturas redundantes e semiciosas a serviço da geração de renda, mesmo que de uma forma “não-ideal”, é a inovação de menor custo e maior impacto relativo sobre a renda local. O sexto critério é a “alongabilidade e diversificabilidade” da cadeia: há cadeias que não são alongáveis, pois é anti-econômico beneficiar a matéria-prima na localidade, pois o beneficiamento aumenta sobremaneira os custos de transporte. De outro lado, há cadeias que impõe o beneficiamento local. E ao fazê-lo, se abrem a novos elos que podem se tornar a base (o núcleo, o elo central) da diversificação produtiva e até mesmo de novas cadeias propulsivas municipais. As cadeias alongáveis devem ser privilegiadas sobre as curtas.

## **5 À GUIA DE CONCLUSÃO: ALGUMAS PROPOSTAS PARA PALMEIRA DAS MISSÕES**

Palmeira das Missões apresenta duas cadeias propulsivas, sendo uma única de tipo X-Prop: a Cadeia Agroindustrial. Esta cadeia está dividida em quatro sub-cadeias: 1) Agroind Vegetal (centrada em grãos e nucleada pela soja); 2) Agroind de Base Geral (fornecedora de insumos, equipamentos, assistência técnica e demais serviços urbanos ao conjunto da Agroindústria); 3) Agroind Proteína Animal Carne (centrada na produção, comercialização e beneficiamento de gado bovino de corte); e 4) Agroind Proteína Animal – Leite (centrada na produção, beneficiamento e comercialização de leite). A Sub-Cadeia Vegetal é bastante desenvolvida e conta com um sistema de apoio difundido e consolidado no território. E apresenta um problema crônico: é uma cadeia curta e resistente ao alongamento. Este fator está por trás do mau desempenho demográfico de toda a Mesorregião Noroeste há décadas. A sub-cadeia de Base Geral faz parte do sistema propulsivo; mas ela mesma reflete a pujança dos produtos nucleiam as demais sub-cadeias: grãos, carne e leite. Ela vem a reboque. As duas sub-cadeias alongáveis – e que já apresentam estruturas urbanas de beneficiamento – são as de Proteína Animal, Carne e Leite. A diferença notável entre ambas é que a sub-cadeia de Leite é mais empregadora no campo (mais inclusiva), garante uma renda anual contínua ao produtor e reverbera com mais consistência sobre as cadeias reflexas urbanas, em especial sobre os Serviços Prestados às Famílias. Além disso, com o encerramento das atividades da

Nestlé, esta cadeia deixa uma planta instalada com custo muito inferior à construção de uma nova estrutura similar. Com a vantagem de que, agora, sob nova direção, será possível ir além do horizonte projetado pela grande multinacional para a inserção do território na produção de lácteos, aprofundando, quiçá a diversificação da produção. Em suma: tomando por base os critérios de planejamento anunciados acima, e analisando a única cadeia Propulsiva, chegamos à conclusão de que a sub-cadeia Leite é a que melhor atende o segundo, o quinto e o sexto critério. O problema é que este setor vive uma crise relativa de demanda em função da queda do nível de renda na economia nacional. Mas isto não significa que ela não seja aprovada no primeiro critério. Pois a perspectiva de demanda de longo prazo é muito boa para o segmento. Na verdade, é preciso pensar as questões de demanda como um gargalo (quarto critério) e avaliar a forma de superá-lo. Pensando alternativas de promoção de vendas baseadas, preferencialmente, na afirmação da qualidade e na diferenciação com outras cadeias regionais de lácteos que tiveram sua credibilidade abalada no RS e no país pelas denúncias de adulteração do leite<sup>20</sup>.

Igualmente bem, cabe aprofundar a qualificação e diversificar os Serviços de Polo Regional de caráter TrS-Propulsivos. Já vimos que esta nova cadeia tem recebido um bom impulso de demanda e responde bem ao primeiro critério de planejamento. Como regra geral, os serviços são altamente empregadores e também contemplam o segundo critério apontado na seção anterior. A questão é onde concentrar os escassos recursos coletivos (os recursos públicos, de base fiscal) em apoio a este amplo e diversificado setor de serviços? Do nosso ponto de vista, seria um equívoco dispersá-los. É preciso focar naqueles segmentos que não se desenvolvem naturalmente apenas com investimentos privados: SPB-Saúde, certos nichos dos SPE (que envolvem maior competência e qualificação técnica e inovativa), e o SPB-Educação. Por que Educação ingressa no sistema? Pelo critério da sinergia. É impossível contar com um sistema efetivamente responsivo e encadeado de Saúde e Assistência Técnica e Gerencial às Empresas sem que se tenha um SPB-Educação de alto nível. E este sistema é consistente com uma cidade que emerge como polo regional, pois um SPB-Edu de alto nível técnico e superior também é um atrator de renda e do “turismo de serviços” típico de um Polo Regional. Se estes sistemas funcionam bem (e, para tanto, muitas vezes necessitam do apoio da Administração Pública), os sistemas de Comércio e Serviços Prestados às Famílias & Empresas (C e G-Reflexos) tendem a responder à altura.

Por fim, cabe dar alguma atenção às atividades “Sem Expressão Regional”. É momento de Palmeira aproveitar seu desenvolvimento como polo de serviços e estimular a diversificação de suas atividades produtivas *tradables* urbanas. Parcela expressiva dos bens e serviços produzidos neste segmento **não** necessitam de escala expressiva para serem competitivos. Como regra geral, eles produtos diferenciados, feitos sob encomenda, que solicitam a proximidade com o consumidor<sup>21</sup>. Eles apenas não somente podiam vicejar num mercado demasiadamente restrito. Com a expansão das funções urbanas de Palmeira das Missões, estes microempreendimentos contam com uma excelente base de expansão. Vale

---

<sup>20</sup>A este respeito, veja-se Pretto, 2020.

<sup>21</sup>A leitura das principais atividades em que estão alocadas as microempresas desta “Não-Cadeia SER” é muito esclarecedora. Elas operam em segmentos tais como: “serviços de usinagem, solda, tratamento e revestimento em metais”; “desdobramento de madeira”; “fabricação de móveis com predominância de madeira”, “fabricação de malte, cervejas e chopes”; “agências de viagens”; “fabricação de produtos alimentícios não especificados anteriormente”; “fabricação de produtos de limpeza e polimento”; “serviços de comida preparada”, “consultoria em tecnologia da informação”, etc.

dizer: eles satisfazem o primeiro critério do planejamento (demanda) e eles são inclusivos e empregadores (segundo critério). Além disso, eles cumprem com o critério da sinergia, pois tornam-se um atrativo extra para o deslocamento até Palmeira, um reforço ao seu papel de Polo Regional, o que acaba por reverberar positivamente sobre o comércio varejista e atacadista local.

Em suma: exclusivamente com base em alguns poucos dados secundários sobre a Economia de Palmeira das Missões, pudemos visualizar potências e fragilidades. E alcançamos traçar uma estratégia de custo mínimo, assentado na mobilização de recursos endógenos (recursos próprios, disponíveis no território) para um processo de crescimento mais inclusivo. Esta estratégia tem três pilares: 1) a diversificação da cadeia agroindustrial com foco na sub-cadeia leiteira, assentada no resgate - e se possível gestão Cooperativa - da planta da Nestlé, com o alongamento e agregação de valor à jusante; 2) qualificação dos Serviços de Polo Regional, com ênfase em Saúde, SPE de maior qualificação e Educação Técnica, Tecnológica e de Nível Superior (preferencialmente, ligadas às cadeias produtivas e comerciais agroindustriais de base regional); 3) apoio aos microempreendimentos e pequenas empresas de base artesanal e industrial capazes de diversificar a matriz produtiva *tradable* do município e fortalecer suas funções como Polo Regional de Serviços.

Evidentemente, a estratégia aventada acima é meramente uma especulação, uma proposta para ser debatida. Como aliás, são todas as propostas de planejamento estratégico. Mesmo aquelas fundadas em pesquisas baseadas em um volume de dados muito maior, em levantamentos, debates com agentes locais e consultorias prolongadas. Não temos qualquer intenção de darmos a “palavra final” a partir de uma base tão limitada: a evolução demográfica em 12 anos, a evolução da participação do VAB em sete anos e a estrutura do emprego formal em apenas um ano. Longe disso. Apenas quisemos demonstrar que, mesmo com uma base aparentemente tão pequena de informações, se contamos com um sistema analítico adequado, alcançamos extrair um conjunto de hipóteses suficientemente consistente para sustentar argumentos e propostas para alimentar o bom debate. O que quisemos, enfim, foi apresentar e defender este sistema analítico. Um sistema analítico que utilizamos há algum tempo, seja em nossas aulas, seja em nossos trabalhos de consultoria. E que muito nos tem servido para que tenhamos alguma compreensão daqueles territórios sobre os quais nos demandam algum parecer abalizado mesmo quando não temos a oportunidade, o prazer e o tempo de conhece-los “ao vivo e em cores”.

## REFERÊNCIAS

ALVES, L.; PAIVA, C. A. Determinantes do dinamismo setorial da Mesorregião Noroeste Riograndense em comparação com Mesorregiões Seleccionadas do Sul do Brasil. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA; 5. 2008. Porto Alegre. **Anais...**, Porto Alegre: PUC-RS / FEE. 2008. Disponível em <http://www.pucrs.br/eventos/eeg/trabalhos/localizacao-sessao5-2.doc>

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Relação Anual de Informações Sociais 2018**. Brasília: MTPS, 2020. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: jan. 2020.

IBGE (Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia). **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6878>. Acesso em: abr. 2020.

IBGE (Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia). **Estimativas de população 2008-2019**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>. Acesso em: fev. 2020.

IBGE (Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2019**. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Trimestral/Microdados/2019](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Microdados/2019). Acesso em: jul. 2019.

IBGE (Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia). **Produto Interno Bruto Municipal 2010-2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: fev. 2020.

NORTH, D. Agriculture in Regional Economic Growth. **Journal of Farm Economics**, v. 41, n. 5, Dec. 1959.

NORTH, D. Location Theory and Regional Economic Growth. **Journal of Political Economy**, LXIII, Jun. 1955.

PAIVA, C. A. **Evolução das desigualdades territoriais do Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008

PAIVA, C. A. **Fundamentos da análise e do planejamento de economias regionais**. Foz do Iguaçu: Editora da Fundação Parque Tecnológico de Itaipu, 2013. Disponível em [http://www.pti.org.br/sites/default/files/fundamentos\\_da\\_analise\\_e\\_do\\_planejamento\\_1.pdf](http://www.pti.org.br/sites/default/files/fundamentos_da_analise_e_do_planejamento_1.pdf)

PAIVA, C. A. Metodologia de identificação e hierarquização de aglomerações produtivas locais e regionais pelo seu grau de integração e multiplicação. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 38, n. 2, 2010. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/issue/view/160>

PRETTO, J. M. **As Cooperativas de Leite Autodenominadas da Agricultura Familiar (CLAFs): o equilíbrio instável entre inclusão e sustentabilidade**. Pelotas. 2020. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2020.

ROCHA, A. L.; PAIVA, C. A. Quociente Locacional. In: GRIEBELER, M.P.D.; RIEDL, M. (Orgs.). **Dicionário de desenvolvimento regional e temas correlatos**. 1.ed. Porto Alegre: Conceito, 2017. v. 1. p. 358-360.